



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**FINANZAS PÚBLICAS EN EL DISTRITO FEDERAL,
ESTUDIO DE CASO: LA DELEGACIÓN COYOACÁN Y SUS
INGRESOS AUTOGENERADOS (2001-2003)**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:
LÁZARO LÓPEZ PATRICIA**

ASESOR: DR. VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICADO:

*Con cariño y admiración a mis papás y mi abuelita Victoria.
Con profundo amor para Eduardo.*

AGRADECIMIENTOS:

A mis papás y a mis hermanas Gaby, Mayra y Carmen, por su apoyo para concluir mis estudios y durante la elaboración de la tesis. Pequeñas, no fue fácil pero lo logramos.

A Lalo, por su apoyo y motivación para concluir este proyecto. El amor que me brindas, tu paciencia y el tiempo que me dedicas son el último reducto de mi razón, gracias por estar conmigo en todo momento, “a dos manos”.

A Donají, por su amistad y confianza, tanto en lo profesional como en lo académico. Dona, tienes razón, la UNAM también forma personas con calidad humana y tú eres un claro ejemplo.

Al Dr. Víctor M. Martínez Chávez, por su apoyo y confianza durante la elaboración de mi tesis. Profesor, sus aportaciones académicas son de gran valor en mi formación como Administradora Pública, pues me permiten tener un desempeño en el ámbito público con calidad y con la seguridad de que mi trabajo tiene trascendencia.

A mis amigos: Ángeles, Isabel, Susy, Julio, Ricardo y Rodrigo, por todas las aventuras que pasamos juntos y las reuniones en donde compartimos alegrías, tristezas y sueños, reafirmando en cada encuentro nuestra amistad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, FINANZAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA	10
1.1. Estado y Gobierno	10
1.1.1. Teorías que explican la noción de Estado	10
1.1.2. Definición de Estado Moderno	12
1.1.3. Gobierno	13
1.1.4. Gobierno local.....	17
1.2. Administración Pública	19
1.2.1. Definición de Administración Pública.....	19
1.2.2. Administración Pública como ciencia.....	21
1.2.3. Funciones y elementos de la Administración Pública.....	22
1.3. Finanzas Públicas.....	23
1.3.1. Definición de Finanzas Públicas	23
1.3.2. Antecedentes de las finanzas públicas.....	24
1.3.3. Ingresos y gasto públicos	27
1.3.4. Diferencia entre finanzas públicas y finanzas privadas	28
1.4. Gobernanza	29
1.4.1. Definición de gobernanza	30
1.4.2. Diferencia entre gobernanza, capital social, gobernabilidad y gobierno.....	33
1.4.3. Gobernanza local.....	34
1.4.4. Relación entre gobernanza, administración pública y finanzas públicas.....	35
CAPÍTULO 2	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS	39
2.1. Gobierno del Distrito Federal	39
2.1.1. Antecedentes históricos.....	40
2.1.2. Reformas políticas	42
2.1.3. Administración pública	45
2.1.4. Finanzas públicas	47
2.1.4.1. Marco jurídico	47
2.1.4.2. Principales ingresos y egresos	49
2.1.4.3. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal	51
2.1.4.4. Mecanismos para la rendición de cuentas.....	53
2.2. Administración pública desconcentrada del Gobierno del Distrito Federal.....	54
2.2.1. Las delegaciones como órganos político-administrativos desconcentrados	54
2.2.2. Facultades del gobierno delegacional	55
2.2.3. Gestión de recursos financieros en el ámbito delegacional.....	57
2.2.4. Aplicación de los recursos financieros en los órganos político-administrativos desconcentrados	58

CAPÍTULO 3

FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL 2001-2003 60

3.1. Contexto de las finanzas públicas en el Distrito Federal durante 2001-2003	60
3.1.1. Características demográficas y economía local	62
3.1.2. Participación del Distrito Federal en el Sistema de Coordinación Fiscal y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)	66
3.1.3. Evolución de los ingresos públicos	68
3.1.4. Política de ingresos.....	71
3.1.4.1. Deuda pública	73
3.1.5. Política de gasto	74
3.1.5.1. Programa de Austeridad del Gobierno del Distrito Federal	75
3.2. Política social del Gobierno del Distrito Federal	76
3.2.1. Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS).....	77
3.3. Recursos financieros de la delegación Coyoacán y su aplicación para el desarrollo social de la demarcación	78
3.3.1. Delegación Coyoacán.....	80
3.3.1.1. Antecedentes históricos	80
3.3.1.2. Características geográficas, demográficas y económicas	81
3.3.2. Estructura orgánica.....	83
3.3.3. Ejercicio presupuestal de la delegación Coyoacán 2001-2003	85
3.3.4. Modelo de desarrollo social del gobierno delegacional en Coyoacán	86
3.3.5. Programas prioritarios instrumentados en la delegación.....	88
3.3.6. Avances en el desarrollo social de la comunidad coyoacanense	88

CAPÍTULO 4

ESTUDIO DE CASO: LA DELEGACIÓN COYOACÁN Y SUS INGRESOS

AUTOGENERADOS (2001-2003)..... 92

4.1. Ingresos autogenerados o de aplicación automática	92
4.1.1. Definición	93
4.1.2. Marco jurídico	94
4.1.3. Recaudación de ingresos autogenerados en el Distrito Federal durante 2001-2003	95
4.1.4. La delegación Coyoacán y sus ingresos autogenerados	98
4.1.4.1. Centros generadores	98
4.1.4.2. Usuarios.....	100
4.1.4.3. Estructura orgánica.....	103
4.2. Subsistemas en la administración de los ingresos autogenerados en Coyoacán	104
4.2.1. Sistema operativo y procesos sustantivos.....	106
4.2.1.1. Mecanismo de aplicación automática de recursos	106
4.2.1.2. Procedimiento para el control y manejo de los recursos autogenerados por centro de captación	111
4.2.2. Sistema de apoyo y procesos adjetivos.....	115
4.2.2.1. Centros de captación	116
4.2.2.2. Unidad Departamental de Autogenerados en Coyoacán.....	117
4.2.3. Sistema de control y procesos de regulación	120

4.2.3.1. Control interno del mecanismo de aplicación automática.....	120
4.3. Problemática identificada en la administración de los ingresos autogenerados de la delegación Coyoacán.....	122
4.3.1. Unidad Departamental de Autogenerados	124
4.3.2. Centros generadores.....	125
4.4. Propuestas para un mejor ejercicio de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán.....	127
4.4.1. Análisis de Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) sobre el mecanismo de aplicación automática de recursos	127
4.4.2. Propuestas para una mejor administración de los ingresos autogenerados	130
CONCLUSIONES.....	134
ANEXOS.....	139
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	152

INTRODUCCIÓN

El Artículo 43 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala que la distribución política del país está conformada por 31 estados y un Distrito Federal (DF). El DF o Ciudad de México es una entidad que a principios de la década de los 90 se ha visto inmersa en una constante transformación en los ámbitos: jurídico, administrativo, político, económico y social, debido a los cambios en su organización política y en su estructura administrativa, para establecer un gobierno local más acorde a las características de la Ciudad de México.

De una entidad dependiente del Poder Ejecutivo Federal, donde los asuntos públicos estaban a cargo de un departamento administrativo cuyo titular era nombrado o removido por el Presidente de la República, ahora se tiene una entidad con un gobierno de carácter local capaz de tomar decisiones, administrar sus recursos y contar con autoridades electas por voto de la ciudadanía, como es el caso, del Jefe de Gobierno del DF y los jefes delegacionales responsables de cada una de las 16 demarcaciones territoriales o delegaciones en que se divide el DF.

La organización política del DF se integra por un Jefe de Gobierno electo por voto universal y directo, una Asamblea Legislativa y un Tribunal Superior de Justicia local, como resultado de un proceso de democratización de la entidad, el cual aún no concluye, pero que por medio de una serie de reformas políticas ha generado importantes avances, por ejemplo: una distribución de competencias más clara entre los poderes federales y los órganos de gobierno locales, así como la restitución de los derechos políticos a los habitantes de la Ciudad de México para elegir a sus autoridades locales y exigir mecanismos de participación política y social.

Con la Reforma Política del DF en el año 1996, se determinó elegir el 6 de julio de 1997 al primer Jefe de Gobierno del DF (tres años después a los jefes delegacionales), desaparecer el departamento administrativo y establecer a partir del 5 de diciembre del mismo año un gobierno local responsable de los asuntos públicos de la capital. El nuevo gobierno se enfrenta con diversos retos, tales como: reestructurar la administración pública en sus tres ámbitos, central, delegacional y paraestatal; definir el marco normativo necesario para resolver las demandas y necesidades propias de los habitantes de la entidad; y establecer políticas de ingresos y gastos para mejorar las finanzas públicas del DF.

Considerando lo último, el presente trabajo de investigación, se ocupa de un estudio de caso en el ámbito delegacional dentro del contexto de las finanzas públicas del DF, por considerar que la disponibilidad de los recursos públicos, en especial los financieros, limita o amplía la capacidad del gobierno para continuar proporcionando los servicios públicos básicos, atender las demandas sociales y fomentar el desarrollo económico y social de una población. Los ingresos públicos de la Ciudad de México son los ingresos propios, las participaciones y transferencias federales, y los recursos crediticios. Entre los ingresos propios, los de mayor importancia según el monto de recaudación, son el impuesto predial, el impuesto

sobre nómina, el pago de tenencia local y el pago de derechos, como el que se aplica por suministro de agua potable.

Asimismo, existen otro tipo de recursos financieros que no representan una cantidad relevante en el total de los ingresos de la entidad por lo tanto son poco conocidos, pero en las delegaciones permiten complementar el gasto público destinado al desarrollo social y fomento cultural en las diversas colonias, pueblos, barrios y fraccionamientos de cada una. Dichos recursos son conocidos como *ingresos autogenerados o de aplicación automática*, que las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados pueden generar y utilizar para el mantenimiento de las unidades generadoras de los mismos.

Los autogenerados son recursos que provienen de las funciones, uso o enajenación de bienes muebles e inmuebles públicos por concepto de productos y aprovechamientos, que no están determinados de manera específica en la Ley de Ingresos del DF, porque anualmente se publica en la Gaceta Oficial del DF los lineamientos denominados *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática*, que determinan y regulan su administración.

En el ámbito delegacional los ingresos de aplicación automática representan beneficios tanto en lo financiero como en lo social. Por una parte, son recursos financieros que se destinan directamente al mantenimiento y operación de instalaciones que ofrecen un servicio público o cursos, talleres y actividades (deportivas, recreativas, culturales y comunitarias) a la población en cada demarcación territorial, como: casas de cultura, centros sociales o comunitarios, consultorios médicos y dentales, deportivos, estancias infantiles, estacionamientos, foros, mercados, panteones, parques y teatros.

Por otra parte, entre las instalaciones mencionadas, las que se utilizan para fomentar el desarrollo social y cultural de la población representan una excelente alternativa para un mejor aprovechamiento del tiempo libre de niños, jóvenes y personas de la tercera edad e incrementar la calidad de vida de los miembros de una comunidad, quienes al asistir a estos lugares pagan una cuota para realizar una actividad o solicitar un servicio, la cual representa un ingreso de aplicación automática.

Dentro del contexto de las finanzas públicas en el DF, la presente tesis aborda el estudio de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán durante el periodo 2001-2003, con el propósito de presentar una fuente de financiamiento diferente a los impuestos, cuya recaudación beneficia directamente a las delegaciones, en donde la relación entre la administración pública y la sociedad es directa; de igual forma, el presente trabajo pretende ser una contribución al estudio de este tipo de ingresos, no sólo para determinar un conjunto de propuestas que permitan el uso eficiente de los mismos, también para destacar la utilidad social que representan en el ámbito delegacional.

Es necesario explicar dos puntos sobre la delimitación del objeto de estudio, uno se refiere al lugar y el otro al tiempo. Primero, se eligió la delegación Coyoacán por contar, al igual que el resto de las delegaciones, con los elementos necesarios para realizar un diagnóstico sobre este tipo de ingresos, como: organización administrativa e infraestructura social. Segundo, el periodo delegacional de las primeras administraciones electas por voto popular en todas las demarcaciones territoriales del DF comenzó en octubre del año 2000 y terminó en septiembre del 2003, por tratarse de un estudio de caso sobre la administración de recursos financieros en el ámbito delegacional, el periodo de estudio es del año 2001 al 2003 de acuerdo a los ejercicios fiscales o presupuestales correspondientes a cada año.

Por el impacto social que tiene el régimen de autogenerados a nivel local; la importancia de un gobierno delegacional capaz de atender los asuntos públicos, donde su desempeño está bajo la observación directa de los ciudadanos que exigen resultados concretos en la gestión pública; y por representar una valiosa oportunidad para llevar a cabo un ejercicio académico donde se vincula el conocimiento con la realidad, se realizó el presente trabajo de investigación de carácter descriptivo, con base en un diagnóstico administrativo, por medio del cual, se intentó verificar las siguientes hipótesis:

a) La falta de capacitación y la incorrecta interpretación de la normatividad por parte de los servidores públicos responsables de la administración de los recursos autogenerados ocasionan irregularidades administrativas; b) La ausencia de un programa de trabajo integral entre las áreas involucradas en la administración de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán provoca un uso desorganizado de estos recursos, el cual repercute en la calidad de los servicios que ofrecen los centros generadores a la comunidad.

Asimismo, se consideraron los siguientes objetivos en el desarrollo de la investigación: a) analizar las áreas involucradas en la administración de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán y proponer alternativas de trabajo que permitan a los centros generadores proporcionar servicios con calidad a la comunidad; b) demostrar la importancia de la normatividad en las actividades que se desempeñan dentro del ámbito de la administración pública; c) señalar la diferencia entre desconcentración y descentralización para conocer los alcances y límites de una delegación política en materia de ingresos autogenerados; y d) destacar el papel que desempeñan los centros generadores como espacios de convivencia social en el DF.

La administración de los recursos autogenerados, es un tema que no ha sido tratado en el estudio de las finanzas públicas locales, por lo que la información es insuficiente, sin embargo, se realizó una investigación documental que incluye la consulta de documentos oficiales, libros, manuales, normatividad, noticias de periódicos y revistas académicas para proporcionar un sustento teórico al objeto de estudio y determinar sus antecedentes; también se realizó, una investigación de campo que consistió en realizar entrevistas a las personas involucradas en materia

de autogenerados dentro de la delegación para conocer la problemática del caso. El contenido de la tesis se estructura de la siguiente manera:

El capítulo 1, presenta una breve descripción de los antecedentes y evolución de conceptos que se consideraron básicos para estructurar un marco teórico-conceptual que permitiera abordar el tema, dichos conceptos son: Estado, Gobierno, Administración Pública, Finanzas Públicas y Gobernanza. En este capítulo se toman en cuenta las definiciones más acordes al tema de investigación, desde la perspectiva de los gobierno locales pues se considera que el estudio de la Administración Pública a nivel local es importante por ser la instancia más directa para reconocer y atender los problemas de la población, donde el reto de administrar es más evidente por la austeridad de los recursos y la poca o nula modernización en las formas de trabajo.

Los siguientes dos capítulos conforman el marco de referencia que delimita el tema de investigación. En la primera parte del capítulo 2, se exponen los antecedentes históricos del DF, las características de su administración pública, así como una descripción de la organización y normatividad que integran la gestión de los recursos financieros en la entidad. Con la finalidad de conocer los alcances y limitaciones de las delegaciones como órganos desconcentrados, respecto a la obtención de ingresos y la aplicación del gasto público, la segunda parte de este capítulo describe las características y facultades del gobierno delegacional como órgano político-administrativo desconcentrado, su interrelación con el GDF y su participación en la administración de los recursos financieros.

El capítulo 3, incluye datos demográficos, económicos, políticos y sociales del DF que influyen de manera directa e indirecta en la administración de los ingresos autogenerados. De la misma manera contiene un análisis sobre las políticas de ingresos y gasto públicos implementadas por el GDF a partir del año 2001 y su relación con el desarrollo social de la población, para identificar dentro de una realidad los elementos descritos en el capítulo 2. La última parte del capítulo contiene los antecedentes, características, estructura orgánica y las actividades más relevantes en materia de recursos financieros y desarrollo social de la delegación Coyoacán, como preámbulo del estudio de caso.

El capítulo 4, contiene el diagnóstico administrativo sobre los procedimientos que integran el proceso de aplicación automática de recursos. De acuerdo con la problemática identificada se presenta un conjunto de estrategias y propuestas para una mejor aplicación de los ingresos, sin olvidar su carácter social.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, FINANZAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA

Si bien los conceptos: Estado, Gobierno, Administración Pública, Finanzas Públicas y Gobernanza son objeto de amplios debates, por la gran variedad de enfoques y puntos de vista que existen sobre ellos, también es cierto que la mayoría de las personas los considera como sinónimos, tal vez por la estrecha relación que mantienen entre sí, porque tienen como objetivo común fomentar el bienestar de la sociedad, o porque todos se identifican en el ámbito de lo público. Este capítulo, pretende señalar las características y diferencias de cada concepto, cómo interactúan entre sí y su relación con el estudio de caso.

1.1. Estado y Gobierno

Estado y Gobierno son conceptos que mantienen una relación jerárquica, el segundo responde a los requerimientos orgánicos y funcionales del primero, ambos han evolucionado de forma paralela al desarrollo de la sociedad, desde la ciudad-Estado de la época clásica, el Estado Absolutista y la monarquía feudal de la Edad Media, hasta el Estado Moderno y el gobierno democrático de la época contemporánea. En esta sección se definen ambos conceptos y el papel que desempeñan actualmente.

La “Teoría General del Estado”, es una rama de las Ciencias Sociales que estudia el concepto de Estado, entre sus estudios destaca un conjunto de teorías clasificadas en tres grupos, donde se presenta desde un determinado punto de vista una explicación sobre el origen, desarrollo y características del Estado, las teorías se dividen en: organicistas, sociológicas y jurídicas.¹

1.1.1. Teorías que explican la noción de Estado

- Teorías organicistas

Estas teorías tienen origen en la época clásica y en los trabajos realizados por pensadores griegos como Platón y Aristóteles, sus aportaciones son retomadas por autores como Hegel, quien a partir de la idea, “el todo tiene un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo”, concibe al individuo como parte del Estado y sólo en él tiene existencia, un valor y voluntad; aquí, la libertad de las personas está condicionada a los términos que el Estado establece para otorgarla.²

Por analogía, el Estado se compara con un organismo vivo con identidad propia y capacidad para desempeñar acciones sin importar el grado de complejidad, por lo tanto es analizado como un ser humano con miembros que conforman una unidad y que no pueden desprenderse de la totalidad, de la cual forman parte.

¹ PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, p. 24.

² SÁNCHEZ González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, p.28.

- Teorías sociológicas

El Estado es una unidad colectiva o de asociación que tiene su origen cuando un grupo de hombres se asocian por voluntad propia para alcanzar un fin determinado, la suma de todas las voluntades genera un poder de acción que se deposita en un *órgano director*³ capaz de realizar ese fin.

Entre las teorías sociológicas destacan los trabajos de Nicolás Maquiavelo, Tomás Hobbes, Marx y Engels. Maquiavelo en su obra *El Príncipe* emplea por primera vez el término Estado. Hobbes en su obra *El Leviatán* concibe al Estado como monstruo omnipresente denominado *dios mortal*, un poder creado por un conjunto de voluntades para atender o proteger un bien común frente a otro grupo de hombres, es un poder que da origen al *Estado Político o Estado por Institución*.

La teoría marxista, concibe al Estado como un instrumento de coerción y administración que sirve a la clase dominante para proteger la propiedad privada y garantizar la explotación de la clase dominada o proletaria; señala que el Estado forma parte de la dualidad dialéctica estado-sociedad, donde el primero “nace de la sociedad y está determinado por la sociedad misma”⁴; por ser una crítica al modo de producción capitalista se habla de una separación entre Estado y sociedad pero sin perder entre sí una relación directa, puesto que el Estado se sobrepone a la sociedad y se convierte en un medio que permite asegurar los intereses de la clase dominante.

- Teorías jurídicas

La idea de Estado se analiza desde el punto de vista del Derecho, otorgándole personalidad jurídica y delimitando sus acciones a un sistema normativo. El Estado es considerado como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.⁵

Esta definición muestra que la organización estatal por un lado contiene tres elementos: población, territorio y poder, por otro desempeña funciones legislativas, ejecutivas y jurídicas mediante diversos órganos de gobierno. Las teorías jurídicas reconocen una relación entre el Estado y el Derecho al señalar que los problemas estatales son problemas jurídicos, en ese sentido el Derecho tiene validez dentro del Estado, pues sus órganos legislativos son quienes lo crean, asimismo las actividades estatales están reguladas y limitadas por el Derecho.

El Estado, como máxima organización política formada por un grupo de hombres y dotada de poder de mando dentro de un territorio, tiene personalidad jurídica por lo tanto está sujeta a derechos y deberes, tal situación destaca dos características esenciales del Estado, una es la autonomía para crear sus propias

³ *Ibidem*.

⁴ PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Op. cit.*, p. 25.

⁵ GARCÍA Maynez, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*, p. 98.

leyes, las cuales determinan su estructura, funcionamiento, derechos y deberes del Estado ante los ciudadanos y viceversa, la otra es su capacidad de organizarse a él mismo de acuerdo a su propio marco normativo. En la época contemporánea, la noción de *Estado* tiene como base las aportaciones de las teorías jurídicas, lo que da origen a la concepción de *Estado Moderno*.

1.1.2. Definición de Estado Moderno

Una definición que se acerca a lo que actualmente se conoce como Estado Moderno⁶, además de concentrar las aportaciones más relevantes de las teorías descritas en la sección anterior, es la que proporciona el profesor Wilburg Jiménez Castro, quien señala:

“El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales”.⁷

El Estado Moderno es la organización política de mayor jerarquía en una sociedad, su finalidad es la atención y conservación de las tareas que permiten la convivencia de los seres humanos dentro de un grupo político. El Estado en su acepción contemporánea se integra por tres elementos básicos: territorio, población y poder estatal.

El territorio, es la extensión geográfica con límites específicos que provee de recursos naturales y materiales a las personas asentadas en ese lugar. La población, es el grupo de personas relacionadas por intereses comunes asentadas en un territorio determinado; la población desempeña el doble papel de objeto-sujeto, como objeto está sometida a la autoridad y actividad estatal, como sujeto sus miembros tienen participación política en su carácter de ciudadanos.

El poder, es la facultad del Estado para establecer e imponer las normas que regulan el orden jurídico, político y social de una nación. El poder estatal proviene de la soberanía del pueblo, quien le otorga la capacidad de mando y coerción necesaria para proteger los intereses comunes frente a otros Estados, promover el bienestar común, regular los conflictos entre grupos sociales y administrar los asuntos públicos.

⁶ El concepto de Estado, no es válido para cualquier tiempo y lugar, se habla de Estado Moderno al ordenamiento político que surge en Europa durante la Edad Media como consecuencia de “una progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia”. CANSINO, César. “Estado”. En: Baca Olamendi, Laura, *et. al. Léxico de la Política*, p. 222.

⁷ JIMÉNEZ Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*, p. 191.

Los Estados occidentales tienen una base constitucional o legal que corresponde a las características y costumbres de cada país denominada Constitución Política, la cual se divide en dos partes: una dogmática que expresa los derechos y garantías sociales y una parte orgánica que determina la forma en que un Estado se va a organizar de acuerdo con la división del Poder Supremo en funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.⁸

La función legislativa, se asigna al poder u órgano⁹ legislativo, se ocupa de la formulación de normas que organizan y regulan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y entre ellos. La función ejecutiva, corresponde al poder u órgano ejecutivo y consiste en cumplir con lo que la ley determina para promover el bienestar social, se le conoce como la manifestación operativa de la soberanía. La función judicial, es facultad del poder u órgano judicial, tiene el control de la constitucionalidad de las leyes.

El Estado no sólo es un grupo de individuos asociados para obtener un fin determinado, también se identifica como un conjunto de instituciones responsables del bien común; la función ejecutiva del Estado y el conjunto de instituciones por cuyo medio ejerce su gobierno, son aspectos importantes para el presente trabajo de investigación.

1.1.3. Gobierno

Se identifican dos puntos de vista sobre la definición de *gobierno*, el primero señala que es la organización que forma parte del Estado integrada por tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial; el segundo lo considera como sinónimo de órgano ejecutivo del Estado o gobierno central, por lo tanto es la parte orgánica que asume la dirección del orden político y administrativo del Estado, lo representa en el exterior ante otros Estados y cumple por medio de instituciones pública las funciones estatales.¹⁰

De ambos criterios, se desprende la idea de un gobierno que tiene a su cargo la dirección del Estado frente a la sociedad, para lo cual se apoya en los tres órganos¹¹ en que se divide el Poder Supremo, para conocer las demandas y necesidades colectivas, promover el bienestar social y mantener el orden jurídico de la población que representa.

Además, el gobierno cuenta con la *administración pública* para vigilar y administrar los bienes y servicios que se requieren para el desarrollo integral de la sociedad. El gobierno junto con la administración pública se estructura en tres

⁸ *Ibíd.*, p. 194.

⁹ *Ibíd.*, p. 199. El autor Jiménez Castro, prefiere hablar de órganos u organismos y no de poderes del Estado, pues considera que el poder como producto de la soberanía es indivisible, pero puede ser representado por un órgano que desempeñe determinada función.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 205.

¹¹ Cada uno de los tres órganos ejecutivo, legislativo y judicial es responsable de su administración interna para garantizar el equilibrio de poderes y un correcto desempeño de la función que les da origen.

ámbitos o niveles: federal, estatal o regional y local, con el propósito de garantizar una eficaz capacidad de respuesta a las necesidades sociales, así como una mejor disponibilidad y organización de los recursos en el país. En cada ámbito se cumple con las responsabilidades establecidas por la ley y se atienden las demandas de la población.

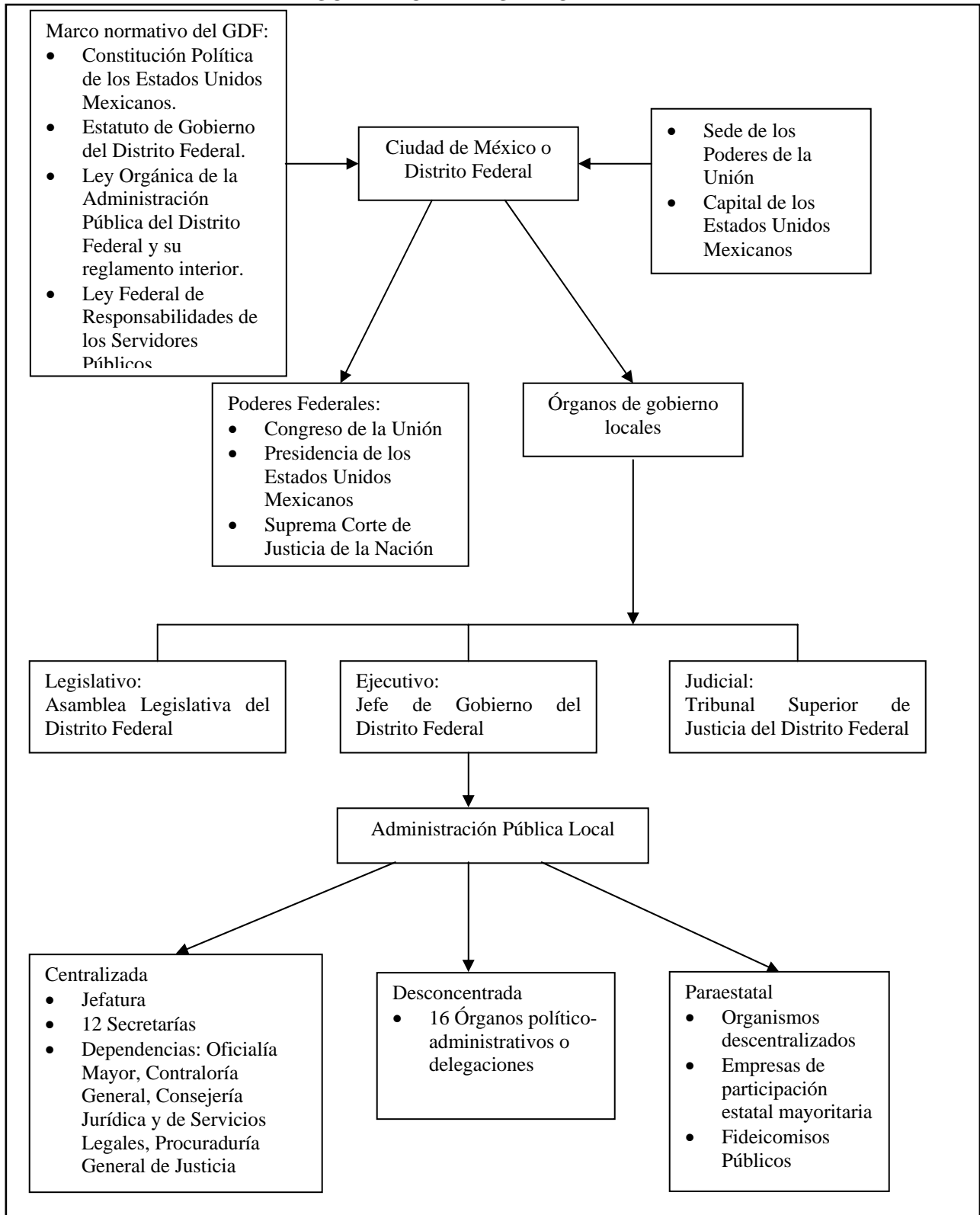
La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es la ley suprema del país, contiene los derechos y deberes de la población en su parte dogmática y en la orgánica establece la forma en que se organiza el Estado mexicano y su gobierno. El Artículo 30 constitucional se refiere al origen popular de la soberanía nacional, mientras que el Artículo 40 establece como forma de gobierno en el país una democracia representativa basada en un sistema federal. El Artículo 43 determina la organización estatal al señalar que el sistema federal mexicano se compone por la Federación, los estados y el Distrito Federal.

El Artículo 49 está dedicado a la división del Poder Supremo para su ejercicio, en: Ejecutivo, representado por una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Legislativo, integrado por dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores; y Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia; por último el Artículo 115 determina que el *municipio libre* es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa del país.

En los estados que forman parte de la Federación, el Poder Ejecutivo está representado por un gobernador; el Poder Legislativo local se deposita en un Congreso local compuesto sólo por diputados y el Poder Judicial es representado por un tribunal de justicia estatal. En el ámbito municipal el responsable del Poder Ejecutivo se conoce como alcalde o presidente municipal, los Poderes Legislativo y Judicial son de carácter estatal, no obstante la figura de *cabildo* es la instancia con funciones reglamentarias, los *síndicos* tienen funciones jurídicas, además de ser responsables de las finanzas locales y los *regidores* se ocupan de la gestión de las demandas ciudadanas.

A diferencia de los estados, el Distrito Federal (DF) y su gobierno tienen características especiales en su organización política. Por ser la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos los Artículos constitucionales 44 y 122 determinan que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local; el siguiente esquema muestra el marco normativo, la organización política y administrativa del Gobierno del Distrito Federal (GDF):

ESQUEMA 1.1
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL



Elaboración propia, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del DF.

Las autoridades locales del DF son una Asamblea Legislativa con representantes denominados diputados, un Jefe de Gobierno responsable de la administración pública en la entidad y un Tribunal Superior de Justicia que cumple con la función judicial. La capital del país se divide al interior por órganos político-administrativos desconcentrados conocidos como delegaciones, las cuales son responsables de proporcionar servicios públicos básicos a la población en cada demarcación territorial.

A pesar de que la capital cuenta con órganos de gobierno que desempeñan casi las mismas funciones de un gobierno estatal y autoridades locales electas por voto popular, libre y secreto, no es una entidad completamente autónoma en el ejercicio de sus funciones, puesto que los Poderes de la Unión aún tienen atribuciones sobre el GDF como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1.1
ATRIBUCIONES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN HACIA EL GDF**

Congreso de la Unión	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<ul style="list-style-type: none"> • Legislar sobre el DF a excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa. • Expedir el Estatuto de Gobierno del DF. • Legislar en materia de deuda pública del DF y vigilar la correcta aplicación de los recursos crediticios. • La Cámara de Senadores puede remover al Jefe de Gobierno del DF y nombrar un sustituto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del DF, un sustituto que concluya el mandato. • Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en lo relativo al DF. • Designar al servidor público responsable de la seguridad pública del DF. • Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de monto de endeudamiento del DF. • Solicitar información sobre la situación de la fuerza pública en el DF, asimismo sobre la administración de la deuda pública en la entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer de las controversias a que se refiere la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Política, en que sea parte el DF o uno de sus órganos, en los términos de la Ley respectiva.
<p>Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Estatuto del GDF.</p>		

Con el propósito de conocer más sobre el tema y demostrar que el DF está muy lejos de convertirse en un auténtico gobierno estatal, por las condiciones mencionadas en este apartado, el segundo capítulo del presente trabajo explica el origen, desarrollo y características de esta entidad, de igual forma se presentan los alcances y limitaciones de los gobiernos delegacionales como órganos político-administrativos desconcentrados.

1.1.4. Gobierno local

En un contexto mundial donde el proceso de globalización¹² sobre la estructura económica y productiva internacional comenzó a influir en la forma de organización de los territorios nacionales en todos sus ámbitos, los gobiernos locales a partir de la década de los 80, se convirtieron en temas de constante reflexión.

A finales del siglo XX, el debilitamiento del Estado benefactor y regulador que se caracterizaba por una administración excesivamente centralista de los asuntos públicos en la esfera social, política y económica, junto con las crisis económicas recurrentes en la mayoría de los países, fueron motivo suficiente para que los gobiernos occidentales pusieran en marcha los principios de libre mercado planteados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con el propósito de establecer un nuevo modelo político-económico que diera origen a un Estado Neoliberal, con características relevantes como: apertura a las fuerzas del libre mercado, liberalización y desregulación en la actividad económica nacional, privatización de empresas estatales, eliminación o reducción de políticas sociales, reducción de funciones y recursos del gobierno central, entre otras.

Paralelo a la reducción de las funciones estatales, principalmente en la esfera económica, comienza un proceso de descentralización política y administrativa hacia los gobiernos locales con el propósito de instrumentar estrategias de control y eficiencia en los ámbitos federal, estatal y municipal, todo en función de un proceso de globalización que busca abrir las fronteras de los Estados. Tal situación ubica a los gobiernos locales en un papel de mayor relevancia, por tratarse de un ámbito donde la cercanía entre gobernantes y gobernados es más estrecha, lo que permite un mejor conocimiento de los problemas y necesidades de la ciudadanía. Patricia Ramírez Kuri señala que:

*“Gobierno local alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño -estados, municipios, ciudades-, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente. En el ámbito local de gobierno se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas”.*¹³

¹² Sobre *globalización*, Renate Mayntz afirma que es un término empíricamente falso, pues ningún proceso tiene realmente alcance global, “si se entiende por global a un entramado mundial de transacciones, en el cual todas las regiones participan en igualdad de condiciones. Lo que sí se encuentra implicado en el término es la apertura potencial de todo tipo de transacciones, bien sean económicas, culturales o políticas, hacia todas las regiones del mundo y a todos los actores públicos y privados capaces de entrar en el juego”. MAYNTZ, Renate. “Los Estados nacionales y la Gobernanza global”. En: Revista *Reforma y Democracia*, p. 1.

¹³ RAMÍREZ Kuri, Patricia. “Gobierno Local”. En: Baca Olamendi, Laura, *et. al. Op. cit.*, p.289.

Autores clásicos como Tocqueville y Weber consideraban que el ámbito local de gobierno era la oportunidad de ejercer la democracia directa y las prácticas sociales que promueven el sentido de pertenencia e identidad hacia la localidad. Ambos coinciden en que el sistema de relaciones entre los miembros de una comunidad es la base del orden social y político de un gobierno local.¹⁴ En este sentido, un gobierno local, se convierte en el espacio propicio para que las personas que integran una comunidad establezcan lazos de intercambio y cooperación entre ellas y se sientan parte del lugar, aunque los lugares para trabajar y socializar sean otros, con relación a esta idea Ramírez Kuri señala que:

“...las interacciones locales son múltiples y tienen que ver con la provisión de productos básicos, con el uso de espacios públicos para actividades comunes (recreativas, políticas, culturales), con las formas de cooperación que, en intensidad distinta, se establecen entre vecinos de la cuadra, el condominio, el barrio o la colonia. Un ejemplo puede ser las formas de asociación y cooperación que se establecen con el propósito de acceder a la vivienda, de mejorar el equipamiento y los servicios urbanos y de resolver problemas de seguridad. Estos contactos cobran importancia sobre todo cuando se presentan transformaciones que significan una amenaza a las características identitarias y se traducen en un sentido de pérdida para los vecinos del lugar. Éste es el caso de cambios de usos de suelo, proyectos de renovación urbana, desalojos o cambio de residentes”.¹⁵

El gobierno local juega un papel importante en el desarrollo de la participación social, al fomentar las interacciones personales y las discusiones en torno a intereses comunes, lo que permite generar un ambiente donde predomine la confianza y la cooperación entre vecinos, residentes y autoridades locales.

La proximidad que existe entre el gobierno local y la ciudadanía, las relaciones económicas, sociales y políticas interlocales e intergubernamentales, y la necesidad de recursos disponibles para responder a las demandas sociales exigen una constante modernización de las formas de gestión y un gobierno con mayor capacidad de acción, con la finalidad de fomentar eficiencia y simplificación en la administración de recursos, que la mayoría de las veces son escasos.

Julia Chávez Carapia delimita el ámbito de acción de los gobiernos locales del país al considerarlos como: “las estructuras de organización que dotan a las comunidades de los instrumentos políticos y administrativos para gobernar y administrar sus potencialidades, en esta connotación se ubican los municipios y delegaciones políticas quienes tienen bajo su responsabilidad la dirección de las acciones tendientes a la participación y organización social”.¹⁶

¹⁴ *Ibíd.*, p. 291.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 292.

¹⁶ CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen y Quintana Guerra, Luis René. *La participación social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, p. 2.

El gobierno federal mexicano ha puesto en marcha una serie de políticas de descentralización político-administrativa para asignar mayores atribuciones a los estados y dotar de plena autonomía a los municipios. Por ejemplo, en el año 1997 los ciudadanos residentes de la Ciudad de México, capital del país y sede de los poderes federales, ejercieron la facultad de elegir por voto directo al Jefe de Gobierno del DF, más tarde, en el 2000 se eligieron a los representantes de los gobiernos locales de cada una de las 16 delegaciones políticas que lo integran.

1.2. Administración Pública

Los antecedentes de la administración pública se remontan al cameralismo del Estado Absolutista, una forma de organización que se ocupaba de todo el trabajo administrativo con el propósito de aumentar el poder y los bienes del Estado.¹⁷ Por otra parte, en Alemania a mediados del siglo XVIII Juan Enrique Von Justi realizó estudios sobre *policey*, palabra que se utilizaba para hablar de aquellas actividades estipuladas en el marco normativo cuyos objetivos eran la conservación del orden al interior del Estado, el bienestar de los ciudadanos y la administración de las actividades económicas de la mejor manera posible, y así lograr la prosperidad social con la obtención de recursos.

Las aportaciones de Von Justi y los demás estudios cameralistas que se realizaban en la época de las monarquías absolutistas en Europa occidental fomentan el desarrollo académico de la ciencia de la policía; sus aportaciones proporcionaban los elementos necesarios para la formación de estadistas y funcionarios públicos en el arte de gobernar. La ciencia de la policía desapareció al comenzar el modo de producción capitalista y con la separación cada vez más definida entre el Estado y la sociedad, donde el primero se ocupa de lo público y la segunda de lo privado, dan la pauta para la creación de una nueva ciencia denominada Administración Pública.¹⁸

1.2.1. Definición de Administración Pública

La noción Administración Pública se compone con las palabras: administración y pública:¹⁹ la palabra *administración* procede de la voz latina *administratio*, que está compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), para los romanos significaba la función de prestar un servicio a otras personas. De igual forma, las palabras *política* y *pública*, tienen su origen en la misma raíz etimológica *pul* (multiplicidad, amplitud), de la cual se derivó la palabra griega *polis* (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín *populus* (pueblo). El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde proviene la palabra público. Ambas se refieren a lo colectivo o comunitario.

¹⁷ SÁNCHEZ González, José Juan. *La Administración Pública como ciencia*, pp. 67-68.

¹⁸ GUERRERO Orozco, Omar. *La administración Pública del Estado Capitalista*, pp.77-102.

¹⁹ GUERRERO Orozco, Omar. "Administración Pública". En Baca Olamendi, Laura, *et. al. Op. cit.*, pp. 2-3.

La Administración Pública sirve como puente por medio del cual, el Estado ejerce su dominio y dirección sobre la sociedad. Woodrow Wilson la definió como “el gobierno en acción”, por tener la responsabilidad de ejecutar las acciones conferidas al Poder Ejecutivo. El Dr. Omar Guerrero señala que una de las primeras definiciones de Administración Pública aún vigente es la de Carlos Juan Bonnín, fundador de la Ciencia Administrativa, quien en 1834 escribió lo siguiente: “la *administración pública* es la autoridad común que (...)ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público”.²⁰

Otra definición que sigue un criterio tradicional es la del profesor Jiménez Castro, la Administración Pública es: “la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”.²¹

Una definición que desde el punto de vista del derecho administrativo delimita el campo de acción de la Administración Pública es la de Andrés Serra Rojas quien la define, como: “el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación”.²²

Además, de identificar a la Administración Pública como un conjunto de organismos públicos que por medio de técnicas y procedimientos realiza un uso eficiente de los recursos para cumplir con las responsabilidades del Estado determinadas por un marco legal, el carácter público le da un sentido social al tener como principal interés los problemas colectivos.

Las políticas de carácter neoliberal, en su afán por eliminar actividades sociales que el Estado había desempeñado tradicionalmente, limitaron el papel del Estado en el ámbito de lo público. Los problemas que en la actualidad aquejan a la sociedad contemporánea como la pobreza y los conflictos de ingobernabilidad demandan el rescate del carácter público del Estado, es en este contexto, donde la administración pública adquiere trascendencia:

“... la propia administración pública no sería entendida únicamente como *manejo de recursos*, sino como institución y organización importante en los procesos orientados a formular e implementar las políticas. Más aún, la administración pública considerada desde la óptica de gobierno no es en sí la actividad del Estado

²⁰ Citado por GUERRERO Orozco, Omar. *Ibíd.*, p. 2.

²¹ JIMÉNEZ Castro, Wilburg. *Op. cit.*, p. 238.

²² SERRA Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, p. 111.

en la sociedad, sino el gobierno de la comunidad, es decir, el gobierno de lo común, lo público, lo accesible y lo visible”.²³

Al considerar el carácter público de la Administración Pública, el Dr. Ricardo Uvalle afirma que lo público no es exclusivo del Estado y recuperarlo incluye poner en relieve “el significado del gobierno de lo público; gobierno para el público; gobierno del público y administración de lo público”²⁴; la toma de decisiones para la solución de problemas comunes requieren la participación en conjunto tanto de los poderes públicos como de los grupos afectados.

1.2.2. Administración Pública como ciencia

Ante un panorama donde la Administración Pública es reconocida como disciplina, actividad, técnica o arte pero menos como ciencia, el Maestro Ramiro Carrillo Landeros proporciona los aspectos (objetividad, racionalidad, sistematización y verificación) que sustentan el carácter científico de la administración:

“Es objetiva porque sus conocimientos son aprehendidos de una realidad específica y tratan de captar en forma fidedigna las propiedades, las relaciones, los vínculos y las leyes que rigen tal realidad, y propenden a que se le refleje con la mayor aproximación.

Es racional porque sus proposiciones y postulados se encuentran en concordancia con los hechos que acontecen en la realidad, se pueden fundamentar por medio de la práctica y sirven de pauta a determinados grupos sociales en la consecución de sus fines.

Es sistemática porque sus principios y enunciados están lógicamente integrados y cuenta con un cuerpo teórico de conocimientos que constituyen un todo unitario, identificado como teoría de la administración.

Es verificable porque sus aseveraciones pueden ser demostradas en la práctica y adecuación con los hechos que se dan en la realidad”.²⁵

A diferencia de otras ciencias que tienen siglos de antigüedad, la Administración Pública es relativamente joven, su objeto de estudio son las actividades del Poder Ejecutivo para beneficio de la sociedad, al formar parte de las Ciencias Sociales el conjunto de conocimientos que ofrece permite prever posibles contratiempos en las actividades que están en su campo de acción e identificar y analizar necesidades colectivas. Los problemas sociales que estudia son tan amplios, que puede mantener una constante interrelación con diversas disciplinas tales como: Derecho, Economía, Psicología, Sociología y Ciencia Política.

Al mostrar el carácter científico de la Administración Pública, también se aclara cuál es la diferencia entre la ciencia y su objeto de estudio, el Dr. Omar Guerrero proporciona una valiosa aportación al respecto:

²³ UVALLE Berrones, Ricardo. “Nuevos Derroteros en Ciencia Política y Administración Pública”. En: Revista *Convergencia*, p. 247.

²⁴ *Ibídem*.

²⁵ CARRILLO Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*, pp. 104-105.

“...con el mismo término, *administración pública*, se ha hecho tradicionalmente referencia por igual al objeto y al estudio de la administración pública, identificación semántica que impide distinguir materia y disciplina. Aunque existe una relación de identidad entre hecho e idea, ya que la segunda es la expresión abstracta del primero, conviene distinguir entre objeto y estudio tal como se hace entre política y ciencia política, así como entre sociedad y sociología. Por esta razón, como una convención exclusiva para los propósitos de esta investigación, se empleará el término administración pública –con minúsculas- para referirnos a la materia, en tanto que el término Administración Pública –con mayúsculas- se utilizará para hacer alusión a la disciplina”.²⁶

1.2.3. Funciones y elementos de la Administración Pública

La Administración Pública responde a las demandas sociales y cumple con las responsabilidades que determina la ley o algún lineamiento en especial, selecciona los métodos adecuados para enfrentar los problemas que obstaculicen la implementación de políticas, tales como: recursos escasos, indiferencia de la población, reclamos por intereses afectados y formas de gestión pública ambiguas.

Julieta Guevara²⁷ señala que la sociedad contemporánea requiere para su existencia una administración pública capaz de desempeñar los siguientes roles:

- a) Preservación del sistema político.
- b) Mantenimiento de la estabilidad y el orden.
- c) Institucionalización del cambio.
- d) Prestación de servicios públicos en gran escala.
- e) Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos.
- f) Protección de los desvalidos.
- g) Formación de la opinión pública.
- h) Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia.

Al desempeñar su papel en la sociedad, se pueden identificar elementos²⁸ que la caracterizan, sin importar el contexto en que se desarrolla:

1. Carácter político.
2. Burocratización.
3. Funciones.
4. Estructura Formal.
5. Personal.
6. Finanzas Públicas.
7. Control.

²⁶ GUERRERO. *La Administración Pública del Estado ...*, op. cit., p. 19

²⁷ GUEVARA, Julieta. “Administración Pública”. En: *Diccionario de política y administración pública*, Vol. I, pp. 49-50.

²⁸ *Ibíd.*, pp. 50-68.

La administración pública efectúa sus funciones, actualmente identificadas como procesos, por medio de la implementación de políticas, sistemas y procedimientos en cada una de las áreas que abarcan los elementos enlistados. Por tratarse de una investigación, donde se analiza la administración de recursos financieros de un gobierno local y la forma en que afecta a la comunidad, en las siguientes líneas se aborda el tema de las finanzas públicas.

1.3. Finanzas Públicas

Ernesto Flores Zavala señala, que la vida en sociedad implica atender necesidades de tipo colectivo, para satisfacerlas se efectúan gastos cubiertos, no por un individuo en particular, sino por la colaboración de todos los miembros que pertenecen a esa colectividad.²⁹ Por tal razón el Estado necesita disponer de bienes muebles e inmuebles, servicios y dinero en efectivo para responder a las demandas de la sociedad.

Factores como: una sociedad cada vez más compleja, aumento de la población y nuevas atribuciones asignadas al gobierno, aumentan los gastos estatales y por lo tanto las necesidades financieras, las cuales se incrementan aun más cuando hay periodos de guerra o inestabilidad económica. La necesidad de recursos financieros se convierte en la principal justificación por parte del Estado para obtener de los particulares dichos recursos, por medio de impuestos, empréstitos y otros procedimientos.³⁰

1.3.1. Definición de Finanzas Públicas

La transformación de la noción de finanzas públicas va paralela a los cambios en los objetivos y acciones del Estado. Durante la antigüedad se relacionaba con el manejo de los asuntos pecuniarios, a raíz de la Revolución Francesa en el siglo XVII, se reconoce como una rama de la Economía Política y luego como sinónimo de la Economía Pública, tiempo después en el siglo XIX adquiere independencia y se convierte en ciencia, conservando una estrecha relación con la Economía.³¹

Como ciencia, Ernesto Flores Zavala sostiene, que las Finanzas Públicas “tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas”.³² De la definición destacan dos partes fundamentales de las Finanzas Públicas: la primera son las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (la Federación, entidades federativas y municipios) y se refieren a

²⁹ FLORES Zavala, Ernesto. *Finanzas públicas mexicanas*, p. 3.

³⁰ *Ibíd.*, p. 9.

³¹ Sobre finanzas públicas y su relación con la economía, consultar la obra de Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*, México, Esfinge, 2001. Dicha obra permite conocer la importancia de la participación del Estado en la economía por medio de su política de ingresos y su presupuesto de egresos para beneficio de todos los sectores que integran la sociedad mexicana tanto públicos como privados.

³² FLORES Zavala, Ernesto. *Op. cit.*, p. 10.

los conceptos y montos de recaudación, los procedimientos y medios de recaudación, efectos en la economía, estudio de los diferentes ingresos, entre otros temas. La segunda es la correcta aplicación de los ingresos por parte de los poderes públicos.

Por su impacto en la captación y aplicación de los recursos, Aniceto Rosas define las Finanzas Públicas como, “la ciencia que se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el poder público, y de sus efectos en la actividad económica y social de un país”.³³

El estudio de las Finanzas Públicas se puede aplicar en todas las partes que componen el sector público: la Federación, los estados, el Distrito Federal, los municipios, las delegaciones políticas, los organismos e instituciones públicas y las empresas paraestatales. Su objetivo es investigar las maneras por cuyo medio el poder público obtiene los recursos financieros necesarios para su funcionamiento y la forma en que utiliza esos recursos, para este fin se requiere de una normatividad que regule la percepción de los ingresos y su correcto ejercicio, por parte de los poderes públicos.

1.3.2. Antecedentes de las finanzas públicas

Los antecedentes de las finanzas públicas comienzan desde la antigüedad, en que se relacionaba con los asuntos pecuniarios y su aplicación, hasta la actualidad donde se tienen estudios más elaborados sobre los ingresos y sus efectos en los ámbitos económico, social y político. Acerca del origen de la actividad financiera del Estado existen diversas teorías, algunas son de carácter económico, otras político y sociológico. Para un conocimiento claro sobre el tema a continuación se presenta una clasificación que divide estas teorías en tres grupos, de acuerdo con un orden cronológico: preclásicos, clásicos y posclásicos³⁴, en cada uno se encuentran casos que sólo tocan uno o varios temas relacionados con el ingreso o el gasto público.

a) Preclásicos

En la filosofía griega destacan las aportaciones de pensadores como Platón (427-347 a. C.) y Aristóteles (384-322 a. C.), el primero señaló que el gasto público tenía que ser destinado a satisfacer necesidades sociales, principalmente en educación; el segundo consideró que el Estado debía proporcionar a la sociedad las mayores ventajas económicas y sociales, por medio de las políticas de ingresos y gastos.

Durante el Imperio Romano, el Estado encontró su principal fuente de ingresos al monopolizar las industrias más lucrativas: explotación de las canteras, la industrialización de la seda, la elaboración y venta de pan, vinos, aceite, etcétera. Otra fuente importante era la recaudación de impuestos.

³³ ROSAS Figueroa, Aniceto y Santillán López, Roberto. *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, p. 11.

³⁴ *Ibíd.*, pp. 14-22.

La Edad Media, se caracterizó por tener una sociedad dividida en dos grupos: uno constituido por siervos y esclavos, y otro por los señores feudales y la Iglesia. El señor feudal era la máxima autoridad dentro de sus dominios y podía condicionar todas las actividades de las personas que habitaban sus territorios. Además, de impartir justicia y establecer reglas, también podía obtener ingresos por concepto de impuestos, multas y confiscación de bienes.

A principios del siglo XVII, Guillermo Petty (1623-1687 d. C.), se ocupa de los impuestos y realiza un tratado sobre el tema; este autor expone que la aplicación de impuestos sobre el producto nacional, no tiene consecuencias negativas para la sociedad, ya que sólo se trata de una transferencia de riqueza. El principio es un antecedente de lo que hoy se conoce como Impuesto Sobre la Renta (ISR).

El cameralista alemán Juan Enrique Von Justi (1720-1771), también se interesa por los impuestos. Sus aportaciones son el precedente del impuesto progresivo, al difundir la aplicación de un criterio de máxima utilidad social, es decir, el monto de las contribuciones no tiene que afectar la situación económica de quienes debían pagar para no limitar la prosperidad de todo el Estado y los integrantes de la sociedad, adicionalmente, la recaudación de los impuestos debía ser lo más sencillo y con el menor gasto posible pagar. Los ingresos que el Estado recaudaba tenían que ser utilizados para gastos ordinarios, en caso de una emergencia se podía recurrir a ingresos extraordinarios como los empréstitos.

Francois Quesnay (1694-1774 d. C.), uno de los más representativos del pensamiento fisiócrata, consideró que la principal fuente de riqueza es la tierra y sólo la agricultura podía multiplicarla; al aumentar la riqueza la población también se beneficiaba. El monto de los ingresos debía fijarse sobre los bienes raíces. No era partidario de un endeudamiento del Estado.

b) Clásicos

En este grupo destacan los trabajos de Adam Smith (1723-1790 d. C) y Adolfo Wagner (1835-1917 d. C.), sus aportaciones actualmente son reconocidas como los principales fundamentos de las Finanzas Públicas en su acepción moderna.

Adam Smith en su tratado sobre *la Riqueza de las naciones*, expone sus cuatro principios para la recaudación de impuestos:

1. Principio de justicia. Se apoya en la capacidad económica de la persona para pagar sus contribuciones, la cantidad a pagar debe fijarse en proporción a los ingresos del individuo.
2. Principio de certidumbre. La fecha de pago, la forma de realizarse y la cantidad a pagar deben ser claras para todos.
3. Principio de comodidad. Quien paga el impuesto en última instancia es el consumidor en el momento de adquirir los bienes.

4. Principio de economía. Considera que el costo de la recaudación debe ser mínimo, de tal manera que entre lo recaudado y el ingreso final no exista una gran diferencia; para ello es necesario utilizar sólo el personal indispensable, establecer impuestos que no favorezcan su evasión y suprimir las prácticas administrativas que afecten el funcionamiento del sistema.

Para Adolfo Wagner el gravamen debe establecerse según el nivel de necesidades sociales a satisfacer, su obra clásica es *Ciencia de las Finanzas*. El sistema impositivo no debe tener como base sólo un impuesto sino diversas fuentes de ingresos, al seleccionar un impuesto deben valorar los rendimientos y los efectos.

c) Posclásicos

El trabajo de John Maynard Keynes (1883-1946 d. C.), es el más relevante de este grupo por sus aportaciones para enfrentar la crisis económica de 1929, que afectó principalmente a los países capitalistas industrializados. Su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, tuvo una amplia difusión e influencia en el pensamiento económico y político del siglo XX.

La teoría keynesiana busca explicar la presencia del Estado en la economía, el desempleo y el por qué de la inestabilidad financiera. Al considerar que la desocupación es la principal causa de la crisis económica encuentra la solución en “el pleno empleo”, el cual está relacionado con el consumo y la inversión por parte del Estado y el sector privado. En el caso de la inversión pública, es considerada como un elemento esencial para conocer el comportamiento del sistema económico y determinar el nivel de ocupación, además de realizar grandes gastos en áreas de poco interés para los particulares, como infraestructura, salud y seguridad social, aún en tiempos de depresión económica.

El principal objetivo del Estado, es influir en la vida económica con un sentido planeado, en lo que se refiere a la producción y distribución, nivel de ocupación, precios y redistribución de la riqueza, mediante el gasto público y el presupuesto estatal.

Un Estado estático, da absoluta libertad a los particulares y evita intervenir lo menos posible en la actividad económica, por lo tanto, tiene finanzas públicas pasivas. La propuesta de Keynes sobre la intervención del Estado en los asuntos económicos, dio a las finanzas públicas un papel activo y dinámico en la realización de las funciones estatales para la formulación y ejecución de las políticas económicas y sociales³⁵, y es precisamente en el gasto público donde el Estado influye en la economía y la sociedad.

Asimismo, las ideas de Keynes dieron sustento a la Teoría Fiscal, un concepto con mayor significado que el de Hacienda Pública, la cual sólo se limita a la administración de ingresos y gastos, mientras que la primera también se ocupa del

³⁵ FAYA Viesca, Jacinto. *Finanzas públicas*, pp. 15-16.

análisis de los efectos económicos en la recaudación de los ingresos y en la aplicación del gasto.

1.3.3. Ingresos y gasto públicos.

Los gobiernos para mantener el orden público, recaudar impuestos, regular el comercio y solucionar las demandas colectivas requieren de ingresos públicos que provienen de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos, venta de bienes y servicios del sector paraestatal y endeudamiento.

Se conoce como gasto público a todas las erogaciones que realiza el sector público para llevar a cabo sus funciones; la salida de recursos financieros es motivada por el compromiso de liquidación de algún bien, servicio recibido o por otro concepto. Según la clasificación del gasto, por su naturaleza económica, se divide en corriente y de inversión o capital.

Se conoce como gasto corriente a las erogaciones en bienes y servicios que realiza la administración pública para la operación permanente y regular de las unidades productoras de bienes y las prestadoras de servicios; el gasto de inversión son las erogaciones en bienes y servicios para aumentar la capacidad instalada de la operación administrativa o productiva de la administración pública, se refleja en un incremento del patrimonio o capital de la administración.³⁶

Los ingresos del Estado se clasifican en ordinarios y extraordinarios:³⁷ los primeros se perciben normalmente y se destinan a cubrir los gastos comunes del Estado, son ingresos permanentes y previsibles; los segundos se perciben sólo cuando las circunstancias son anormales y el Estado debe responder a necesidades imprevistas que lo obligan a efectuar gastos extraordinarios, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofes naturales y déficit.

Son parte de los ingresos ordinarios:

- Impuestos: Las prestaciones en dinero o especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.
- Aprovechamientos: Ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno y que recibe en forma de recargos, donativos o multas también se incluyen ingresos no clasificados como impuestos, derechos o productos.
- Productos: Ingresos que percibe el Estado por la explotación de sus bienes patrimoniales o por actividades que no corresponden al desarrollo de las

³⁶ OLMEDO, Raúl. *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, p. 70.

³⁷ FLORES Zavala, Ernesto. *Op. cit.*, p. 23.

funciones propias de derecho público. Algunos ejemplos son los derivados de concesiones, de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles como, edificios, instalaciones, mercados y centros sociales.³⁸

- **Derechos:** Cantidad que se paga, de acuerdo con el arancel, por la importación o exportación de mercancías, o por otro acto determinado por la Ley. Son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados.

Son parte de los ingresos extraordinarios:³⁹

Los ingresos imprevistos que se autorizan para casos extraordinarios o cuando los ingresos ordinarios no son suficientes, un ejemplo es la adquisición de un empréstito o deuda pública.

- **Deuda pública:** Suma de las obligaciones del sector público, adquiridas por la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la nación. Este rubro se registra en un capítulo presupuestario especial que lleva el mismo nombre y que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del gobierno por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazo de un año o más, autorizados o ratificados por el Poder Legislativo.

1.3.4. Diferencia entre finanzas públicas y finanzas privadas

El eje de las actividades económicas del Estado es la obtención del mayor beneficio social posible para su población, en cambio la actividad de los particulares tiene como fin el lucro para interés de una persona o un grupo. Por tal razón, el autor Aniceto Rosas expone lo siguiente: “el poder público no sólo tiene la obligación de preservar la vida institucional a la que tienen derecho los gobernados, sino también la de aumentar el bienestar de los mismos, para lo cual es necesario mejorar la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, considerado no sólo el presente, sino además, sus posibles efectos en el futuro”.⁴⁰

La ausencia del lucro en las actividades estatales marca la diferencia entre las finanzas públicas y las privadas. Por un lado el ingreso de los particulares tiene su origen en su trabajo y bienes propios, por el otro los ingresos del Estado se obtienen por la aplicación de una normatividad en materia de recursos financieros que da legitimidad a la recaudación de impuestos, cobro por servicios o uso de bienes muebles e inmuebles. Una situación similar es la del gasto, el particular efectúa

³⁸ OLMEDO, Raúl. *Op. cit.* p. 79.

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ ROSAS Figueroa, Aniceto y Santillán López, Roberto. *Op. cit.*, p. 26.

gastos según su interés personal y el poder público gasta de acuerdo con los lineamientos de la normatividad vigente.

Para que la obtención de recursos financieros sea rápida y oportuna el Estado se apoya en ciertos organismos que forman parte de su administración pública, en ellos delega autoridad para la recaudación de impuestos, ejercicio de los recursos, promoción del desarrollo económico y dotación de servicios en beneficio de los integrantes de la sociedad que representa, sin actuar en ningún caso con fines de lucro.

1.4. Gobernanza

Las recurrentes crisis económicas durante los años 70 y 80 ocasionaron el debilitamiento del Estado de Bienestar y el modelo económico basado en la sustitución de importaciones. El Estado de Bienestar se caracteriza por una intervención estatal en la economía (inversión en obras públicas, creación de empresas paraestatales y gasto en bienestar social), provisión de servicios sociales básicos y universales (salud, educación, vivienda, empleo y pensiones entre otras), y responsabilidad estatal para garantizar los derechos sociales de la población. Mientras que el modelo de sustitución de importaciones consiste en producir lo que se tiene que importar y proteger la industria nacional elevando los impuestos a las mercancías exportadas para incrementar su costo frente a los productos elaborados en el país.

Con ambos esquemas los países occidentales obtuvieron 25 años de efectividad en el crecimiento económico y estabilidad social, además de fortalecer el poder adquisitivo del salario, hasta que comenzaron los problemas derivados de las políticas implementadas como aumento de la burocracia y por tanto del ensanchamiento del aparato estatal, predominio del sector terciario de la economía, desempleo, corporativismo, déficit, inflación y reducción en la acumulación del capital que originaron crisis económicas. A partir de la década de los 90 la búsqueda de un nuevo modelo económico dejó a un lado la aplicación del esquema de sustitución de importaciones y comenzó la reducción de la intervención estatal en los ámbitos económico y social.

Durante esta década los estudios sobre *gobernanza* adquieren relevancia, por tratarse de un término que representaba una novedosa opción para comprender los problemas derivados de los cambios en el rol del Estado y los actores políticos y sociales, del mismo modo se trataba de una opción que permitía proponer formas de gobernar responsables y democráticas en una realidad donde la sociedad es compleja, cambiante y cada vez más exigente.⁴¹

⁴¹ El analista Alejandro Suárez Casanova afirma que la noción de gobernanza constituye una “tecnología social” para resolver los problemas derivados de la demanda de la población que muchas veces exceden la capacidad del gobierno para solucionarlas. SUÁREZ Casanova, Alejandro. *Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales*, documento presentado en: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (ver www.clad.org.ve).

En el análisis contemporáneo sobre gobernanza existen diferentes acepciones y aplicaciones del concepto, sin embargo todas coinciden en aceptar la idea de una gobernanza como producto de la necesidad de sociedades modernas de encontrar una solución viable a los problemas colectivos, cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de sus integrantes fomentando la igualdad de oportunidades y formas de participación democráticas que incluyan a los grupos sociales afectados por alguna política.

1.4.1. Definición de gobernanza

Es un término relativamente nuevo, de hecho los estudios acerca del tema son pocos, especialmente en el idioma español. No obstante, los textos consultados ofrecen una amplia investigación sobre la teoría y praxis del concepto, donde tratan de explicar su naturaleza y aplicación en la realidad social.

Tom Christensen y Per Laegreid señalan que la *gobernanza* es la traducción del término *governance* en inglés, con base en la definición del Diccionario de la Lengua Española, la cual dice que es la “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, los autores agregan un segundo significado para distinguir el término entre “gobierno” y “gobernabilidad”, al definir el término como “un método o sistema de gobierno”.⁴²

Ma. Victoria Whittingham expone dos perspectivas para identificar la gobernanza tomando en cuenta el rol que desempeña el Estado. La primera es la perspectiva centrada en el Estado y se define como, “el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza”.⁴³ El rol central y dominante lo tiene el Estado, es responsable de establecer mecanismos para dirigir y guiar a la sociedad de manera coherente sin importar los cambios en las estructuras de gobierno promovidas por la descentralización y la democratización.

La segunda perspectiva es la multicentrada, donde gobernanza es un concepto que se refiere a un proceso que envuelve el Estado, la sociedad civil y el sector privado, a cada uno se le atribuye un rol que puede variar según las circunstancias. Para la autora este punto de vista es el más adecuado para la definición de gobernanza como: “el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, este proceso puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; finalmente el proceso está afectado por instituciones tanto formales como informales”.⁴⁴

⁴² CHRISTENSEN, Tom y Laegreid, Per. “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”. En: Revista *Gestión y Política Pública*, pp. 55-56.

⁴³ WHITTINGHAM M, Ma. Victoria. *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*, documento presentado en: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (ver www.clad.org.ve).

⁴⁴ *Ibidem*.

Gobernanza, es un proceso de toma de decisiones sobre asuntos públicos donde la participación de todas las partes involucradas gubernamentales y no gubernamentales permite encontrar la solución más viable a las necesidades de la población; es un proceso que busca una solución a problemas colectivos, donde la negociación y la cooperación entre los actores son elementos necesarios para una posible ejecución de las políticas públicas.

En el análisis de Ma. Victoria Whittingham, el concepto está relacionado con los procesos de democratización y descentralización en países que presentan evidencias históricas de gobiernos con alta concentración del poder para controlar las decisiones políticas y anular la posibilidad de la sociedad a organizarse y defender sus propios intereses, un ejemplo son algunos gobiernos con características centralistas en América Latina.⁴⁵

Junto con los cambios en la distribución de poder, el término democracia a partir de los años 80 se ha refinado esperando que cualquier democracia sea: “participativa, orientada al consenso, que rinda cuentas a sus ciudadanos, transparente, que de respuestas rápidas, adecuadas y eficientes, equitativa e inclusiva, y que se rija por la ley”.⁴⁶ Los amplios debates sobre la distribución de poderes y las relaciones entre los gobiernos locales y nacionales, obligaron principalmente en América Latina a formular políticas de descentralización y democratización.

En los estudios sobre gobernanza se identifica un conjunto de variables e indicadores relacionados con el tema. Los indicadores permiten ver el avance de un proceso de gobernanza donde confluyen tanto lo político como lo administrativo en función de las variables que pueden ser principales o secundarias, las primeras se presentan en el cuadro 1.2 y las segundas, por no ser tan comunes, sólo se mencionan algunas: capacidad de respuesta, innovación administrativa/gerencial, asociaciones público-privadas, administración descentralizada, creación de redes y desarrollo del recurso humano e interacción entre el Estado, los ciudadanos y las ONG.

Cada variable del cuadro 1.2 responde a problemas ocasionados por la ausencia de medios para participar, como: iniquidad, discrecionalidad en el manejo y aplicación de los recursos e ineficiencia en las formas de gestión pública. Entre las opciones que presentan destacan la participación en la toma de decisiones, inclusión de grupos vulnerables, leyes de transparencia de la información pública, eficiencia de los sistemas fiscales y de la administración pública para un mejor aprovechamiento de los recursos.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

**CUADRO 1.2
VARIABLES E INDICADORES DE GOBERNANZA**

VARIABLES PRINCIPALES	INDICADORES
<p>PARTICIPACIÓN. Reconocer los derechos de libertad de asociación y expresión; es la posibilidad que tienen las personas de ser incluidos en la toma de decisiones de forma directa o indirecta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Representación y rol de nuevos grupos de interés en los proyectos, programas o políticas que los afectan. • Libertad de prensa y existencia de medios de comunicación locales. • Porcentaje de votantes. • Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad, en cualquier nivel. • Uso del referendo para tomar decisiones. • Derecho de asociación.
<p>EQUIDAD. Acceso en términos de igualdad de oportunidades que garantice y mejore el nivel de bienestar de la sociedad. El objetivo principal son los miembros de la sociedad más vulnerable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos. • Uso de recursos a servicios dirigidos a poblaciones vulnerables. • Acceso a servicios básicos. • Representación de las mujeres. • Cifras de desempleo. • Índice de pobreza.
<p>RENDICIÓN DE CUENTAS. Se refiere a la responsabilidad que tienen los gobernantes frente a los gobernados de ser evaluados en su desempeño en el gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas. • Mecanismos de información al público sobre proyectos, procesos y recursos. • Sistemas de comunicación claros y oportunos. • Grado de delegación de autoridad. • Grado en el que las quejas y reclamos son atendidos por la administración.
<p>EFICIENCIA. El logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Lo que se debe hacer se hace sin desperdiciar los recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criterio económico en el uso de fondos, mano de obra y otros recursos. • Mecanismos para evaluar desempeños económicos. • Reducción de población viviendo bajo niveles de pobreza. • Aumento de la participación en vivienda, educación, y otras áreas en bienestar, sobre la población total. • Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.
<p>Fuente: WHITTINGHAM, Ma. Victoria. <i>Aportes de la teoría y la praxis para la nueva Gobernanza</i>, documento presentado en: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (ver www.clad.org.ve).</p>	

1.4.2. Diferencia entre gobernanza, capital social, gobernabilidad y gobierno

Gobernanza, es un concepto amplio que mantiene una constante interacción con los conceptos: capital social, gobernabilidad y gobierno. Conocer la definición de cada uno permite distinguir la diferencia entre ellos y el momento en que se interrelacionan.

Capital social⁴⁷, es la capacidad de un grupo o comunidad para identificar, decidir y realizar acciones colectivas que permitan lograr objetivos comunes por medio de asociaciones civiles y redes de acción ciudadana, en suma es la capacidad organizativa de la sociedad civil. Una sociedad civil fuerte puede buscar formas de gobernanza democráticas y las formas de gobernanza dominantes pueden fortalecer o debilitar la sociedad civil, de esta manera capital social se refiere a la capacidad potencial de los grupos sociales para organizarse y gobernanza es un concepto que exige o limita la capacidad de realizar la acción de dichos grupos.

El concepto de gobernanza suele confundirse como sinónimo de “gobernabilidad”, pero son conceptos diferentes. La gobernabilidad se explica a través de las nociones de legitimidad y efectividad, se espera que un gobierno haga lo correcto y realice las acciones que se propone y en las que se espera debe cumplir.

Alicia Ziccardi menciona que el concepto de gobernabilidad es “la capacidad para gobernar, a través del ejercicio eficiente y responsable del poder público, que requiere para su funcionamiento el reconocimiento y la participación democrática de la sociedad”⁴⁸, de la definición destacan dos ideas, una es el ejercicio del poder público, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y responsabilidad en la acción de gobierno; la otra se refiere a todas las condiciones necesarias para su funcionamiento: eficiencia, legitimidad y apoyo de la sociedad.⁴⁹ Un alto grado de gobernabilidad, que se manifiesta en el ejercicio de la autoridad y el control de las acciones de los gobernados facilita la gobernanza, como proceso en la toma de decisiones.

Por último, el término gobierno, se conoce como el conjunto de organizaciones en las que se deposita los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con el fin de garantizar el ejercicio del Poder Supremo y el bien común. Gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, ésta se ocupa de las interacciones entre esas organizaciones y la sociedad civil en la toma de decisiones.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 6.

⁴⁸ Citado por Ramírez Kuri, Patricia. *Op. cit.* p. 294.

⁴⁹ *Ibídem.*

Gobernanza significa hablar de participación⁵⁰, cooperación y negociación para llegar a decisiones que reflejen un equilibrio de intereses entre las partes: gobierno, sociedad civil, sector privado, partidos políticos y grupos desfavorecidos.

1.4.3. Gobernanza local

El término gobernanza, surge de la necesidad por explicar el cambio de un gobierno extremadamente centralista a un gobierno que busca democratizarse al incluir en el proceso de toma de decisiones, tanto a las instituciones políticas como a la sociedad. A partir de esta situación la “relación de *un solo sentido* entre los que gobiernan y los que son gobernados da un giro hacia una relación de *doble sentido* en donde se toman en cuenta los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como los gobernados”.⁵¹

Los cambios en el ejercicio del poder político también afectan las actividades y roles que desempeñan los gobiernos locales, a causa de los siguientes fenómenos.⁵²

1. La internacionalización de la economía. Dentro de un mercado global las organizaciones económicas compiten dejando a un lado las fronteras nacionales y el control estatal. Las empresas se establecen en los lugares que más ventajas ofrecen obligando a los líderes locales a implementar políticas que agraden al mercado.
2. Mayor participación del sector privado en las decisiones políticas y sociales.
3. Cambio en los contenidos de las políticas. Situaciones como aumento de los niveles de emigración, degradación del medio ambiente, envejecimiento de la población, entre otros, obliga a los gobiernos locales a ser flexibles, adaptables e innovadores.
4. Nuevas formas de participación política.
5. El paso a un Estado post-burocrático. La descentralización de funciones, nuevos sistemas de presupuestación y nuevas técnicas de financiamiento de los servicios, exigen modernizar la gestión pública de los gobiernos locales.

La gobernanza en el ámbito local facilita el uso de prácticas democráticas para el diseño e implementación de políticas, por ejemplo, las “redes sociales”; conocidas como, “un conjunto de relaciones relativamente estables y en continuo funcionamiento, que movilizan recursos dispersos, todo ello con el fin de articular una acción colectiva que permita dar soluciones a problemas”.⁵³

⁵⁰ La participación pública permite conseguir 5 fines sociales y por tanto mejores decisiones: 1) la incorporación de valores públicos a las decisiones; 2) la mejora de la calidad sustantiva de las decisiones; 3) la resolución de los conflictos entre los intereses en juego; 4) la construcción de confianza en las instituciones; 5) una mejora de la educación e información en el público. NAVARRO Gómez, Carmen. *Gobernanza en el ámbito local*, documento presentado en: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (ver www.clad.org.ve).

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*

Aunque otros autores no comparten la idea de las redes sociales⁵⁴ porque la consideran como una actividad que sólo complica la toma de decisiones debido a la cantidad de actores que intervienen, para Carmen Navarro la conformación de redes permite articular los intereses colectivos de una manera más efectiva, por medio de la interacción entre administración y sociedad. Esta articulación concretamente en el ámbito local proporciona legitimidad a las políticas cuando se incluyen actores no gubernamentales como sindicatos, asociaciones, empresarios, ONG's, representantes políticos locales, grupos de la comunidad y ciudadanos.

Un ejemplo, es el modelo de redes sociales implementado en la delegación Coyoacán, en la Ciudad de México, donde las redes en esta demarcación territorial permitió articular acciones colectivas para atender demandas sociales e incrementar la calidad de vida de los grupos vulnerables con la participación de la administración pública y la comunidad, lo que da legitimidad a las políticas pública.

De manera paradójica el proceso de globalización, los procesos de democratización y descentralización dieron un papel relevante a las localidades al aumentar la capacidad de gestión de los gobiernos locales para diseñar políticas que fomenten el bienestar de los ciudadanos, ya que en este ámbito los gobiernos adquieren la responsabilidad de dinamizar los recursos, solicitar información a las autoridades de un nivel superior e impulsar la participación ciudadana.

1.4.4. Relación entre gobernanza, administración pública y finanzas públicas

Tom Christensen y Per Laegreid, en el artículo denominado “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”⁵⁵, analizan los efectos y consecuencias de las reformas que se realizaron entre 1983 y 1984 a la administración pública de tres países: Australia, Nueva Zelanda y Noruega, con base en el modelo de nueva administración pública propuesto por organizaciones internacionales. El modelo centra su atención en la eficiencia, para lograrla se requiere de un gobierno capaz de encontrar el equilibrio entre gobernanza y administración, es decir, control político en la toma de decisiones y autonomía administrativa, además de subordinar las acciones del sector público a las normas y valores económicos.

Los efectos y consecuencias de la aplicación de las reformas en un país varían según la presión del medio ambiente internacional por adoptar esas reformas, la normatividad y las características culturales e institucionales de la nación. Los efectos de las reformas sobre el control político se relacionan con la manera como los líderes políticos y administrativos definen o redefinen su papel y ponen en

⁵⁴Para Guy Peters, los sistemas de redes y la descentralización afecta la rendición de cuentas y la responsabilidad de las decisiones, porque generan un estilo de gobernanza incoherente y fragmentado. PETERS B., Guy. “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”. En: Revista *Reforma y Democracia*, pp. 9-32.

⁵⁵ CHRISTENSEN, Tom y Laegreid, Per. *Op. cit.*, pp. 55-100.

práctica las reformas; cada uno trabaja por separado, uno decide y el otro ejecuta, en ningún caso se menciona algún criterio que los motive a participar en conjunto.

El modelo de la nueva administración pública tiene un carácter híbrido, al ser producto de una combinación de la teoría de la organización económica con la teoría de la gerencia, la primera con tendencias centralizadoras y la segunda con tendencias hacia la devolución de poder o descentralización. Pero los autores suponen que el modelo se inclinará hacia la descentralización de facultades que facilite el rendimiento de cuentas y el reconocimiento de las responsabilidades adquiridas.

Un aspecto negativo del nuevo modelo es dejar a un lado aspectos tradicionales como el compromiso institucional hacia el bienestar social; en su preocupación por la eficiencia da mayor importancia al rendimiento de cuentas, al alcance de metas y no a la responsabilidad política, provocando tensiones y problemas en el sector público, por ejemplo desconfianza de la población hacia los que gobiernan por el detrimento en la calidad de los servicios públicos.

La gobernanza, como sostienen Tom Christensen y Per Laegreid, no se puede apartar de las actividades administrativas, el equilibrio entre gobernanza y autonomía administrativa no solo consiste en evitar que una actividad se someta a los intereses de la otra, se trata de colaborar en beneficio de ambas. La función de la gobernanza es fomentar con prácticas democráticas la participación del gobierno, el sector privado y los ciudadanos de un país para resolver conflictos que son producto de desconfianzas e inconformidades por las funciones que el gobierno hace o deja de hacer.

El rendimiento de cuentas se puede conjugar con la responsabilidad de los servidores públicos en el cumplimiento del marco normativo; no se trata de cumplir con los procesos y lograr las metas, se necesita dar un valor agregado a los resultados, de proporcionar servicios con calidad a los gobernados. Si bien el gobierno es el medio por el cual un Estado conoce las necesidades y problemas de la población, la administración pública es el contacto principal entre el Estado y la sociedad y son precisamente las acciones de la administración las que permiten ver qué tanto el Estado responde a las demandas de la sociedad:

“Los ciudadanos pueden encontrarse, de vez en cuando, con quienes han elegido como sus representantes; pero la mayoría de los ciudadanos con quienes están en permanente contacto es, justamente, con los miembros de la burocracia pública, bajo la forma de policías, funcionarios de impuestos, empleados del servicio social, profesores, y otros. Como se ha dicho, gobernar requiere algo más que la simple capacidad de hacer las cosas con eficiencia; también requiere una concepción un poco más amplia de su significado cuando pensamos en la capacidad de un gobierno para conducir”.⁵⁶

⁵⁶ PETERS B. Guy. *Op. cit.* p. 12.

En un contexto donde a causa de medidas neoliberales y eficientistas el sector público ha perdido su monopolio en la conducción de los asuntos relacionados con el interés público, además de permitir la participación de actores no gubernamentales en el diseño de políticas a pesar de que sus intereses son ajenos al bien común, la toma de decisiones colectivas se vuelve más compleja y por tanto el grado de gobernabilidad disminuye, por lo que se requiere aumentar los grados de responsabilidad del gobierno para articular objetivos y prioridades que sean comunes para toda la sociedad y que sean aceptadas por la mayor parte de sus integrantes.

Si bien, el gobierno ya no tiene formalmente el control directo del poder, puede mantener su ejercicio a distancia rescatando lo público al incluir a la ciudadanía con mecanismos de participación más directos y representativos en el establecimiento de metas que afecten o beneficien los intereses sociales, en este sentido, la gobernanza desde el punto de vista democrático adquiere importancia.

En la administración de los recursos financieros, apoyarse en la gobernanza, especialmente en el ámbito local, con actividades democráticas como la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario genera el ambiente propicio para mantener el grado de gobernabilidad necesario en la obtención de los recursos que el gobierno necesita para el cumplimiento de sus funciones.

En la Ciudad de México, la delegación Magdalena Contreras puso en práctica el ejercicio “Hacia un Presupuesto Participativo”, a partir de cuyas propuestas se elaboró el proyecto del Programa Operativo Anual para el 2001; el siguiente año la delegación Tlalpan realizó lo mismo, lo que demuestra la capacidad y disponibilidad de los gobiernos locales para informar a la población sobre el proceso presupuestario e incluirla en la toma de decisiones.

Una gobernanza local que de prioridad a la transparencia y la responsabilidad reduce la discrecionalidad y la corrupción en materia de aplicación y ejercicio de los recursos, lo que obliga a realizar prácticas como la rendición de cuentas y la publicación oportuna de información por parte del gobierno. Cabe destacar que las deficiencias en estas áreas muestran la fragilidad del lazo democrático entre el gobierno y la sociedad.⁵⁷

Los conceptos Estado, gobierno, Administración Pública, Finanzas públicas y gobernanza tienen una estrecha relación entre sí. Estado, gobierno y administración pública se encuentran en constante interacción para cumplir con los fines que conforman la naturaleza del Estado, sus obligaciones y responsabilidades frente a la sociedad, la cual delega poder de mando y coerción para: promover el bienestar común, responder al interés general, administrar los asuntos públicos y mantener la gobernabilidad entre sus miembros.

⁵⁷ PINEDA Nebot, Carmen. *Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local...*, documento presentado en: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (ver www.clad.org.ve).

Mientras que, Finanzas Públicas y gobernanza complementan esta interacción: la primera representa los medios para obtener recursos financieros que permiten atender las necesidades colectivas, la forma de ejercer estos recursos y el impacto de su aplicación en el quehacer económico y social; la segunda, es un proceso que fomenta una mayor comunicación entre el Estado y la sociedad, reconoce la importancia de una población mayor informada sobre el desempeño del gobierno y los procesos que lleva a cabo, lo que permite mayor capacidad de participación en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, principalmente sobre la administración de los recursos financieros por representar un mayor grado de complejidad.

Transparentar la información, rendir cuentas, contar con servidores públicos responsables de sus actos, fomentar la negociación y la cooperación entre actores públicos y privados afectados por una política pública son factores relevantes de la gobernanza que permiten rescatar y mantener la confianza de la sociedad con apoyo de la administración pública, lo que significa una conjugación de lo político y lo administrativo.

Los conceptos expuestos en este capítulo permiten tener una idea más clara sobre la naturaleza, características y atribuciones del DF y su administración pública; como parte del marco de referencia sobre el estudio de caso que ocupa el presente trabajo de investigación, el siguiente capítulo presenta los antecedentes históricos del DF, su administración pública y cómo se integra la gestión de los recursos financieros tanto en el GDF como en el ámbito delegacional.

CAPÍTULO 2

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

El término gestión, por lo general se entiende como sinónimo de trámite o diligencia, en el sector público, la gestión en materia de recursos financieros es más que la realización de un trámite, es un proceso administrativo que tiene como fin la obtención de ingresos para financiar el gasto público, por lo tanto, incluye los siguientes procedimientos: elaboración y presentación de proyectos de presupuesto, autorización y modificación del presupuesto, control y ejercicio de los montos autorizados e integración de la cuenta pública del año correspondiente.

También, requiere de la conjugación de elementos, como la normatividad en materia presupuestal, los ingresos y egresos públicos y las dependencias responsables de la recaudación o aplicación del gasto, así como los órganos de fiscalización. En este sentido, las siguientes líneas presentan antecedentes y características del Distrito Federal (DF), su forma de gobierno y administración pública, las características de las delegaciones como órganos desconcentrados, así como un análisis de los elementos que integran el proceso para la obtención de los recursos financieros en el Gobierno del Distrito Federal (GDF).

2.1. Gobierno del Distrito Federal

El DF es una de las entidades más importantes del país desde el punto de vista social, político, económico e histórico: es la sede del gobierno federal y de las principales agrupaciones sociales, empresariales y políticas; el centro del desarrollo económico del país y una de las ciudades más pobladas del mundo, los resultados del XII Censo de Población y Vivienda 2000 establecen una población de 8,605,239 habitantes¹. Sus características hacen del DF una entidad peculiar al resto de los estados que conforman el sistema federal mexicano, porque generan un conjunto de problemas y situaciones que en su mayoría se vuelven complejos debido a la heterogeneidad de personas y actividades que confluyen en este lugar.

El DF en términos jurídicos se denomina Ciudad de México, en la actualidad esta connotación sólo se utiliza para asuntos formales y por costumbre, pues a consecuencia de la alta concentración demográfica y económica que existe en el centro del país, la Ciudad de México se ha convertido en un espacio metropolitano que rebasa los límites del DF establecidos por la normatividad. Los analistas coinciden en señalar las diferencias entre los límites del DF y lo que hoy se considera como la verdadera ciudad denominada Zona Metropolitana:²

- El DF o Ciudad de México, está conformado por 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos,

¹ INEGI. *Cuaderno estadístico delegacional: Coyoacán*, p. 21.

² FIDEICOMISO de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. *La Ciudad de México Hoy. Bases para un diagnóstico*, pp. 15-16.

Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, y Venustiano Carranza. Colinda al norte, poniente y oriente con el Estado de México y al sur con Morelos.

- La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), incluye: 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. Limita al norte con el estado de Hidalgo, al oriente con los estados de Tlaxcala y Puebla, al sur con el estado de Morelos, mientras que al poniente coincide con la Cuenca de México.

2.1.1. Antecedentes históricos

El GDF se ha transformado con el paso del tiempo para adaptarse a las características de la sociedad contemporánea que conforma el Estado mexicano. La entidad tiene su origen como centro de actividades del imperio azteca, luego se ubica como la ciudad más relevante de la época colonial hasta convertirse, después del movimiento de independencia, en el DF y capital del país. Los cambios continúan en la forma de organización política del DF, *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ha sido modificada, específicamente el Artículo 122, durante el siglo XX para proporcionar a la entidad características democráticas reconociendo los derechos políticos y sociales de la población que habita en la capital del país.

La Constitución de 1824, la primera del México Independiente, concede al Congreso Federal en el Artículo 50, fracción XXVIII, la facultad de elegir el lugar adecuado para establecer la residencia de los Supremos Poderes de la Federación y capital de los Estados Unidos Mexicanos, también la facultad de cambiar esa residencia cuando lo considere necesario. El 18 de noviembre de 1824 se publicó el decreto donde se elige la Ciudad de México como el Distrito Federal de la Nación.³

La Constitución de 1857 establece la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales en todo el país. El Congreso, además de conservar facultades sobre los asuntos públicos del DF y los estados, debía proporcionarles los recursos necesarios para llevar a cabo las atribuciones conferidas a cada uno de los territorios.

El Constituyente de 1917, establece en el Artículo 115 constitucional la idea del “municipio libre”, como parte del proyecto de Venustiano Carranza, quien propone la división del DF y los estados en municipios con ayuntamientos electos por voto popular a excepción del DF, donde las funciones de gobierno estarían a cargo de comisiones y un gobernador designados por el Presidente de la República, para no dificultar el ejercicio de los poderes federales. No obstante, el Constituyente decide aplicar la propuesta en los estados y la existencia de un ayuntamiento de elección popular directa para el DF.⁴

³ RABASA, Emilio y Caballero, Gloria. *Mexicano: Ésta es tu Constitución*, p. 172.

⁴ GONZÁLEZ Fernández, José Antonio (comp.). *Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia*, p. 97.

En 1928, el presidente Álvaro Obregón envía una iniciativa al Congreso para anular el régimen municipal y la elección de autoridades en el DF, y convertir el gobierno de la entidad en una dependencia directa del Presidente de la República. A partir del 31 de diciembre de ese año los ciudadanos del lugar pierden el derecho de elegir a las autoridades locales, debido al cambio en la forma de gobierno. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación se ocuparían de los asuntos públicos del DF, excluyendo la participación y opinión de los habitantes del lugar.

A causa del argumento de una imposible coexistencia del gobierno de la Federación y el gobierno local dentro de un mismo espacio territorial, el DF se convirtió en una entidad con una organización diferente a los estados del país en donde existe una forma de organización similar al ámbito federal, dicha idea predominó durante el siglo XIX y más de la mitad del siglo XX. Tal situación convirtió al DF en una entidad completamente dependiente de las decisiones y los fondos federales.

El Congreso de la Unión tenía la atribución de legislar todo lo concerniente al DF en materia administrativa, económica, social, civil, de presupuesto y de justicia. El Presidente de la República era el encargado de la administración de los asuntos públicos de la capital, para lo cual ejercía la facultad de designar a una persona de su confianza como encargado del gobierno del DF. En la esfera judicial, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF, también eran designados directamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Cuando Emilio Portes Gil era presidente del país, se expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales el 31 de diciembre de 1928, la cual formaliza la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF), organismo dependiente de la Presidencia de la República, cuyo titular se denominó Regente o Jefe del DDF.⁵

Durante el periodo conocido como “Maximato”⁶, la vida política y administrativa de la capital del país se volvieron inestables; el titular del DDF al ser designado por el Presidente de la República también se reconocía como parte del gabinete, por lo que su nombramiento y la forma de gobernar dependían de las circunstancias políticas que predominaban en ese tiempo sin dejar de afectar los asuntos políticos y administrativos de la capital.

Al comenzar el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, el “Maximato” queda atrás al instaurarse una forma de gobierno presidencialista basada en el predominio de un partido oficial creado en 1929. En este contexto el gobierno de la Ciudad de México fue más estable, aunque se conservó la existencia de un departamento administrativo, su estructura tuvo modificaciones debido a los cambios

⁵ MEYER, Lorenzo. “Gobierno y evolución política”. En: Garza, Gustavo (coord.). *La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio*, p. 651.

⁶ Después del periodo presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928), comienza una forma de gobierno de carácter informal denominada “Jefatura Máxima” o “Maximato 1928-1934”. PERALTA Alemán, Gilberto. *Tendencias del Desarrollo Nacional*, p. 48.

en la ley orgánica de la entidad, por ejemplo, se estableció para el DDF una forma de organización desconcentrada que dio a las delegaciones políticas, en que se dividió la entidad, facultades para proporcionar de forma directa los servicios públicos que demandaba la población. Previo acuerdo con el Presidente de la República el titular del DDF nombraba a los delegados y subdelegados. Los delegados se convirtieron en la autoridad responsable de los asuntos públicos de cada demarcación y eran apoyados por los subdelegados.⁷

2.1.2. Reformas políticas

La demanda de los habitantes del DF por el reestablecimiento del derecho político a votar en la elección de autoridades y ser votados para ocupar puestos públicos dio origen a una serie de reformas políticas que forman parte del proceso de democratización de la capital del país:

- Reforma de 1987.

El DF carecía de un congreso local integrado por diputados que representaran los intereses y necesidades de la población. Las únicas elecciones en las que participaban los ciudadanos de la capital sólo eran para elegir diputados y senadores federales y Presidente de la República.

El presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas, que incluía la modificación de la fracción VI del Artículo 73 constitucional para la creación de una Asamblea de Representantes en el DF (ARDF), integrada por 66 miembros, 40 electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional.⁸ La ARDF tenía facultades legislativas limitadas, pues el Congreso de la Unión continuaba legislando sobre los asuntos más relevantes de la entidad; la Asamblea sólo podía emitir reglamentos, ordenanzas y bandos en materias relacionadas con las necesidades de la población del DF, tales como: salud, educación, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje y vialidad.

El gobierno local continuaba a cargo del Presidente de la República, pero se determinó la obligación del titular del DDF de presentar un informe escrito anual a la ARDF sobre la situación de la administración pública de la capital. Este órgano legislativo poco a poco fue adquiriendo otras facultades como: aprobar el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF, presentar iniciativa de leyes para el DF ante el Congreso de la Unión y citar a los servidores públicos locales.⁹

⁷ MEYER, Lorenzo. *Op. cit.*, p. 652.

⁸ RABASA, Emilio y Caballero, Gloria. *Op. cit.*, p. 353.

⁹ *Ibíd.*, p. 354 y 358.

- Reforma de 1993.

Entre octubre de 1992 y enero de 1993, por iniciativa del jefe del DDF, quien en ese momento era Manuel Camacho Solís, se llevaron a cabo una serie de audiencias públicas para dar continuidad a la reforma política del DF, donde se abarcaron los siguientes temas: a) formas de gobierno y partidos políticos; b) coordinación, metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; c) hacienda pública, aspectos financieros y económicos; y d) procuración y administración de justicia.¹⁰

Durante las reuniones, se obtuvo un gran número de propuestas sobre la organización política del DF gracias a la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y políticas, académicos y autoridades. Adicionalmente, el 21 de marzo de 1993 se realizó en el DF un plebiscito convocado por organizaciones no gubernamentales y nueve miembros de la ARDF para conocer la opinión de la población sobre tres temas: la transformación del DF en el estado 32 de la Federación, un poder legislativo propio y la elección de autoridades; si bien los resultados no tenían un valor jurídico, en el aspecto moral se convirtieron en una presión hacia el gobierno federal por democratizar el gobierno del DF.¹¹

Con base en dichos antecedentes, la reforma política de 1993, modifica una vez más el Artículo 73 fracción VI de la Constitución Política para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, una especie de constitución local que determina la forma de organización política, jurídica y administrativa de la entidad.

- Reforma de 1996.

Esta reforma representa tres cambios fundamentales para un gobierno del DF más acorde a la época contemporánea: la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno locales; la elección directa y popular tanto del Jefe del GDF como de jefes delegacionales; y la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que diera solución a las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local.¹²

La reforma de 1996, promovida por el gobierno de Ernesto Zedillo incluye el cambio del nombre de la ARDF por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el de sus miembros por diputados. Otro cambio se refiere a la designación del titular del gobierno local, quien a partir del año 1997 sería elegido por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos, lo mismo pasaría con los delegados o jefes delegacionales, quienes serían electos cada tres años a partir del 2 de julio del 2000. A partir del 5 de diciembre de 1997 el DDF es sustituido por el Gobierno del Distrito Federal (GDF), por lo que su organización administrativa se reestructuró de

¹⁰ MARTÍNEZ Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el Distrito Federal?*, p. 73.

¹¹ MEYER, Lorenzo. *Liberalismo Autoritario*, pp. 251-255.

¹² RABASA, Emilio y Caballero, Gloria. *Op. cit.*, pp. 354-355.

acuerdo a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del GDF.

Las reformas políticas realizadas durante el periodo 1987-1996 significaron un gran avance en la transición del GDF hacia una forma de organización más equilibrada y representativa. Los cambios en el Artículo 122 constitucional establecieron espacios democráticos que permitieron contar con autoridades responsables exclusivamente de los intereses y necesidades de los capitalinos. El 6 de julio de 1997 los ciudadanos del DF ejercieron el derecho político de elegir por voto directo al primer Jefe del GDF y tres años después a los jefes delegacionales, lo que significó un cambio en la administración pública del DF al sustituir el DDF por un gobierno local electo de manera democrática y autoridades delegacionales con mayor responsabilidad política hacia la ciudadanía.

A pesar de los avances logrados con las reformas descritas, todavía falta mucho camino por recorrer para tener un gobierno local completamente autónomo en la toma de decisiones y la gestión pública de la entidad, ya que con el fin de asegurar el funcionamiento de los Poderes de la Federación que residen en el DF, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República conservan algunas facultades sobre el gobierno de la capital, como se puede apreciar en las fracciones A y B del Artículo 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (ver cuadro 1.1 y esquema 1.1, páginas 15-16).

Un ejemplo es la facultad que tiene el Congreso de la Unión de legislar sobre el monto de endeudamiento del GDF, cuando este hecho es una atribución de los congresos locales en el ámbito estatal. Acerca del tema, Octavio Rodríguez Araujo considera que: “este asunto es crucial porque se trata de la entidad que dispone de los más cuantiosos recursos económicos al concentrar gran parte de la actividad manufacturera y contar con los servicios más modernos, así como por tratarse de la principal metrópoli del país”.¹³

Las limitaciones de la ALDF respecto a la deuda pública de la entidad dejan en claro que la posibilidad de tener un verdadero congreso local aún continúa lejana. No obstante, dotar a la capital del país de los recursos necesarios para convertirse en un estado más de la Federación y la transformación de las 16 delegaciones en auténticos municipios¹⁴ son temas que continúan en debate ante una reforma política del DF inconclusa, donde la participación e interés de los partidos políticos, autoridades, empresarios y sociedad civil son parte fundamental para llegar a un acuerdo.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ La obra de Jesús R. Domínguez Albarrán presenta un análisis sobre el reestablecimiento de los municipios en el DF. El autor sostiene que muchos de los problemas que enfrentan los habitantes de la Ciudad de México se deben a la inoperancia de una administración pública centralista, por lo que muchas soluciones pueden encontrarse a partir del reconocimiento de gobiernos locales en las demarcaciones territoriales del DF con facultades que les permita responder a las necesidades predominantes en cada demarcación. Domínguez Albarrán, Jesús Ricardo. *Hacia el restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal*, p. 9.

2.1.3. Administración pública

El Artículo 87 del Estatuto de Gobierno del DF y el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF señalan que la administración pública de la entidad se divide en centralizada, desconcentrada y paraestatal.

Administración pública centralizada:

- Jefatura del GDF
- Secretarías:
 1. Cultura
 2. Desarrollo Económico
 3. Desarrollo Social
 4. Desarrollo Urbano y Vivienda
 5. Finanzas
 6. Gobierno
 7. Medio Ambiente
 8. Obras y Servicios
 9. Salud
 10. Seguridad Pública
 11. Transportes y Vialidad
 12. Turismo
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales
- Contraloría General del DF
- Oficialía Mayor
- Procuraduría General de Justicia del DF

Administración pública desconcentrada:

- Órganos político-administrativos o delegaciones
 1. Álvaro Obregón
 2. Azcapotzalco
 3. Benito Juárez
 4. Coyoacán
 5. Cuajimalpa de Morelos
 6. Cuauhtémoc
 7. Gustavo A. Madero
 8. Iztacalco
 9. Iztapalapa
 10. La Magdalena Contreras
 11. Miguel Hidalgo
 12. Milpa Alta
 13. Tláhuac
 14. Tlalpan
 15. Venustiano Carranza
 16. Xochimilco

Administración pública paraestatal:

- Organismos descentralizados: Caja de Previsión de la Policía Preventiva del DF, Red de Transporte de Pasajeros del DF, Sistema de Transporte Colectivo (METRO), Servicios de Transportes Eléctricos del DF y Sistema de Aguas del DF.
- Empresas de participación estatal mayoritaria: Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. y Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.
- Fideicomisos públicos:
 1. Fideicomiso Central de Abasto de la Ciudad de México
 2. Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal
 3. Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México
 4. Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal
 5. Fondo Ambiental Público
 6. Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal
 7. Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público
 8. Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal
 9. Fondo Mixto de Promoción Turística
 10. Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México

Del mismo modo, los Artículos 11 y 12 del Reglamento Interior de la Administración Pública del DF, determinan que las dependencias de la administración pública central del GDF se agrupan en cuatro gabinetes:

- **De Gobierno y Seguridad Pública**, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del DF y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Su coordinador es el titular de la Secretaría de Gobierno.
- **De Desarrollo Sustentable**, integrado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Obras y Servicios, y la Secretaría de Transporte y Vialidad. Su coordinador es el titular de la Secretaría de Obras y Servicios.
- **De Progreso con Justicia**, integrado por la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Cultura. Su coordinador es el titular de la Secretaría de Desarrollo Social.
- **De Administración y Finanzas**, integrado por la Secretaría de Finanzas, la Oficialía Mayor y la Contraloría General del DF. Su coordinador es el titular de la Secretaría de Finanzas.

Los gabinetes tienen por objeto la planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal, conforme a los lineamientos del Plan

Nacional de Desarrollo, del Programa General de Desarrollo del DF, los programas que deriven de éste y los que determine el Jefe de Gobierno de la entidad.

2.1.4. Finanzas públicas

El Artículo 94 del Estatuto de Gobierno determina que el GDF es responsable de su hacienda pública, la cual se compone de las contribuciones que determina la ALDF en la Ley de ingresos anual y de los gastos autorizados en el presupuesto de egresos de cada año. Acerca de los ingresos por concepto de participaciones en ingresos federales y las transferencias del gobierno federal, el Artículo permite la participación del DF en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, previo el Jefe del GDF debe suscribir con la Federación el convenio respectivo.

Con relación a la estructura orgánica, el Artículo 95 del Estatuto de Gobierno establece que el sistema de recaudación de impuestos y la administración de los demás ingresos son responsabilidad de las autoridades fiscales del GDF.

2.1.4.1. Marco jurídico

El marco jurídico que regula las finanzas públicas del DF se constituye con las siguientes normas:¹⁵

a) Locales

- **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)**, regula la organización y funcionamiento del GDF.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) y su Reglamento Interior (RIAPDF)**, establecen las atribuciones, facultades y obligaciones de las unidades ejecutoras del gasto que integran la administración pública del DF, mismas que ejercen el gasto público o que intervienen en la formulación del presupuesto de egresos, su contabilización y evaluación.
- **Código Financiero del Distrito Federal**, ordenamiento que en su Libro Primero establece las principales fuentes de ingresos del DF y en los Libros Segundo, Tercero y Cuarto contiene las disposiciones que regulan los servicios de la Tesorería, la programación, la formulación y ejercicio del presupuesto de egresos y el sistema de contabilidad gubernamental.
- **Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal**, regula las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que adquieran las unidades ejecutoras del gasto del GDF, excepto los relacionados con la obra pública.
- **Ley de Obras Públicas del Distrito Federal**, regula la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución y control de las obras públicas

¹⁵ SECRETARÍA de Finanzas del GDF. *Manual de normas y procedimientos para la administración del ejercicio presupuestal*, julio 2004 (ver www.df.gob.mx).

que lleve a cabo la administración pública del DF y de los servicios que se relacionen con éstas.

- **Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal**, cada año establece las disposiciones aplicables a las que queda sujeto el ejercicio presupuestal de las unidades ejecutoras del gasto, así como aquellas normas que tienen como propósito un mejor control del gasto público tendiente a garantizar su manejo racional y transparente.
- **Ley de Ingresos del Distrito Federal**, anualmente presenta las cantidades estimadas de los ingresos que solventarán el ejercicio fiscal correspondiente al presupuesto de egresos del DF.
- **Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las delegaciones y órganos desconcentrados que los generen mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos**, regulan la generación y administración de ingresos de aplicación automática o autogenerados que se obtienen por concepto de productos y aprovechamientos destinados a la unidad generadora de los mismos.
- **Manual de Normas y Procedimientos para la Administración del Ejercicio Presupuestal**, documento que contiene información sobre las operaciones que se realizan en materia presupuestal, órganos que intervienen, marco normativo y formatos que se deben utilizar, para homogeneizar las actividades relacionadas con la aplicación y registro del gasto de todas las unidades que forman parte de la administración pública del DF.
- **Clasificador por Objeto del Gasto del GDF**, es el agrupamiento ordenado, homogéneo y coherente de los bienes, servicios y erogaciones que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del DF requieren para desarrollar sus acciones, además permite el registro claro y detallado de las cuentas presupuestales para identificar los bienes y servicios que se utilizan.
- **Circular Número Uno y Uno-Bis**, es la normatividad que emite la Oficialía Mayor del GDF en materia de administración de recursos; la primera es para las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades, y la segunda es para las delegaciones.

b) Federal

- **Ley General de Deuda Pública**, regula los procedimientos de ejercicio, registro y control de la deuda contraída por la administración pública del DF.
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, establece los derechos y obligaciones de las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, así como las sanciones administrativas que se pueden determinar cuando se afecten los intereses públicos y su buen despacho.
- **Lineamientos para la aplicación y ejercicio de los recursos del Ramo general 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)**, documento que regula el uso de los recursos provenientes

del PAFEF, los cuales se utilizan para el saneamiento financiero (amortización de la deuda pública), inversión en obra pública y adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas.

Al hablar de administración pública y finanzas públicas no se puede ignorar la normatividad que determina las facultades y obligaciones de las unidades administrativas responsables de la recaudación de ingresos o de la ejecución, contabilización y evaluación del gasto. El servidor público no debe olvidar que sus actividades están reguladas y limitadas por un conjunto de normas, por lo tanto, excederse en sus actividades o evadirlas representa un incumplimiento en el ejercicio público que debe ser sancionado.

2.1.4.2. Principales ingresos y egresos

El GDF obtiene los recursos financieros, necesarios para realizar sus actividades y garantizar la continua prestación de los servicios públicos, de las siguientes fuentes de financiamiento: ingresos propios, participaciones federales, ingresos de organismos descentralizados y empresas paraestatales, transferencias federales y deuda pública (ver cuadro 2.1); las cuatro primeras fuentes corresponden a los ingresos conocidos como ordinarios, mientras que los recursos por concepto de endeudamiento son extraordinarios.

- **Ingresos propios.** Son recursos que se obtienen dentro del ámbito territorial de la entidad por el pago de impuestos (Ej. tenencia local, predial y 2% sobre nóminas), contribuciones de mejoras¹⁶, pago de derechos (Ej. consumo de agua y licencias), productos y aprovechamientos. Se denominan propios porque son resultado de las acciones recaudatorias directas del GDF y son la principal fuente de recursos financieros de la entidad, como se muestra en el cuadro 2.1 durante 2001 a 2003 el porcentaje de este rubro se mantuvo arriba del 45 % del total de los recursos financieros.
- **Participaciones en ingresos federales.** Son los recursos que destina el gobierno federal a los 31 estados de la República y DF por pertenecer al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El gobierno de la Ciudad de México al participar en actos de coordinación para la recaudación de impuestos federales recibe ingresos del Fondo General de Participaciones (FGP), el cual se divide principalmente de dos programas: el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES) y el PAFEF; la cantidad asignada del FGP depende del esfuerzo por parte de la entidad en el registro, cobro, fiscalización y administración de dichos impuestos.

¹⁶ “Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas”. *CÓDIGO Financiero del Distrito Federal*, Artículo 24, fracción II.

Este rubro, según el cuadro 2.1, representó durante el periodo 2001-2003 más del 30% del total de los recursos financieros de la entidad por lo que es considerado como la segunda fuente de ingresos del DF.

- **Ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.** Son recursos que se obtienen por la prestación de servicios públicos o la producción de bienes y/o productos de las empresas y organismos que integran la administración pública paraestatal del GDF, un ejemplo son los ingresos que genera el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) del DF.
- **Transferencias del gobierno federal.** Son recursos que provienen del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se dividen en fondos de aportaciones que de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal el gobierno federal debe integrar anualmente para fomentar el desarrollo de las entidades federativas del país. Los ingresos que se obtienen de los fondos¹⁷ sólo pueden utilizarse en programas y proyectos para creación de infraestructura y servicios públicos.
- **Deuda pública.** Aunque los recursos crediticios se utilizan para casos extraordinarios, el GDF recurre a este tipo de financiamiento anualmente para proyectos de obra pública entre los que destacan la conservación, mantenimiento y ampliación de vialidades, infraestructura hidráulica (drenaje y agua potable), infraestructura social (escuelas de nivel básico, museos, casas de cultura, centros sociales, deportivos, parques, etc.), seguridad pública y transporte.

**CUADRO 2.1
FUENTE DE INGRESOS ORDINARIOS DEL GDF (2001-2003)**

CONCEPTO	2001 RECAUDADO	%	2002 RECAUDADO	%	2003 RECAUDADO	%
Ingresos propios: impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos	\$30,146,575.1	48.3	\$31,464,065.7	46.4	\$33,130,972.6	45.5
Participaciones en ingresos federales	\$20,858,206.1	33.4	\$23,251,365.4	34.3	\$23,046,469.2	31.6
Ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal	\$5,422,086.9	8.7	\$7,075,147.2	10.4	\$8,520,086.8	11.7
Transferencias del gobierno federal	\$5,956,148.4	9.5	\$6,034,673.9	8.9	\$8,160,341.8	11.2
TOTAL	\$62,383,016.5	100.0	\$67,825,252.2	100	\$72,857,870.40	100.0
Elaboración propia, con datos de las Cuentas Públicas del GDF 2001, 2002 y 2003.						

¹⁷ Para mayor información sobre los fondos de aportaciones para estados y municipios que conforman el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y su comportamiento del año 1998 al 2003, consultar la página web: www.inafed.gob.mx/fondos.html

El siguiente capítulo del presente trabajo contiene en el apartado 3.1.3. la evolución y comportamiento de las fuentes de ingresos del DF conforme a la política de ingresos establecida por el GDF en los últimos 6 años. Referente al gasto público, de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto del GDF, se divide en:

- Gasto programable, es el que se destina a las acciones de gobierno. Con base en un criterio económico se identifican dos tipos de gasto:
 - a) Gasto corriente, se aplica para el pago de personal (servicios personales); adquisición de insumos y refacciones (materiales y suministros); pago de servicios como luz, teléfono, agua (servicios generales); ayudas y subsidios (transferencias directas).
 - b) Gasto de capital, destinado al mantenimiento, conservación y construcción de obras públicas e infraestructura urbana, también para la compra de bienes inmuebles duraderos.
- Gasto No Programable, se aplica al pago de los intereses de la deuda y de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.
 - a) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), son un conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas al cierre del ejercicio fiscal correspondiente, pero que el GDF se compromete a pagar durante el año inmediato posterior.
 - b) Intereses.

2.1.4.3. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno en el Artículo 67, de la fracción XII a la XIV, señala que el Jefe del GDF tiene la obligación de presentar anualmente ante la ALDF la iniciativa de Ley de ingresos, el proyecto de presupuesto de egresos, la cuenta pública del año anterior y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para integrar el financiamiento del presupuesto de egresos del GDF.

Para la gestión de los recursos financieros el titular del GDF cuenta con el apoyo de la Secretaría de Finanzas¹⁸, dependencia responsable de:

- Desarrollar las políticas de ingresos y administración tributaria.
- Programar, presupuestar y evaluar el gasto público del DF.
- Representar el interés del DF en controversias fiscales y toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad.

¹⁸ El artículo 7, fracción VIII del RIAPDF, establece la estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas; del artículo 68 al 92 del Reglamento se describen las atribuciones de las unidades administrativas que forman parte de la dependencia.

- Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el DF.
- Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan.
- Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base en la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto.

Los objetivos de la Secretaría de Finanzas son¹⁹:

- Lograr un ejercicio del gasto público racional y eficiente atendiendo a los criterios de austeridad en materia de erogaciones administrativas; privilegiando el gasto en salud, vivienda, educación, combate a la delincuencia y de infraestructura física para la ciudad.
- Implantar una política de ingresos cuyos objetivos sean redistribuir equitativamente las cargas fiscales entre los diferentes grupos sociales, así como fortalecer el carácter progresivo del sistema tributario local. También, incrementar la eficiencia en la recaudación a partir de una política de simplificación de trámites y de modernización administrativa.
- Lograr una eficiencia en la concentración y control de los recursos fiscales de la ciudad, conduciendo con responsabilidad la política de deuda pública.

La Secretaría de Finanzas, como parte del gabinete de Administración y Finanzas, trabaja en coordinación con la Contraloría General del DF para establecer los sistemas de auto evaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión financiera.

La Contraloría General es la dependencia que le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del DF. Tiene la atribución de opinar sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas.

El seguimiento de los procesos administrativos que realiza la Contraloría del GDF se divide en tres etapas: 1) preventiva, por medio de mecanismos como el control interno, participación en los órganos de gobierno y evaluación de la gestión pública; 2) correctiva, de acuerdo con los resultados que presenten las auditorías; y

¹⁹ Ver página web de la Secretaría de Finanzas del GDF (www.finanzas.df.gob.mx).

3) sancionadora, donde se fincan responsabilidades a los servidores públicos involucrados en actos de corrupción.

2.1.4.4. Mecanismos para la rendición de cuentas

A partir del año 1997, el GDF estableció un sistema de rendición de cuentas para transparentar la gestión de los recursos gubernamentales en la administración pública de la entidad, el sistema continúa vigente e incluye cuatro canales de información sobre la aplicación de los recursos.²⁰

- **Informe anual.** Documento que contiene datos sobre la situación en que se encuentra la administración pública local. Se presenta de forma escrita ante la ALDF, donde el Jefe de Gobierno realiza una exposición ante los diputados locales.
- **Informes de Avances Programáticos-Presupuestales.** Es un documento dirigido a la ALDF, donde se da a conocer la evolución de la aplicación del presupuesto por trimestre en las diferentes instituciones del gobierno; la información que se proporciona permite a los diputados locales llevar un seguimiento sobre el gasto público del gobierno.
- **Cuenta Pública.** Documento que presenta el GDF a la ALDF anualmente; contiene información completa y desglosada sobre el destino final del presupuesto asignado a cada una de las unidades ejecutoras del gasto del gobierno anualmente. La cuenta pública es revisada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF²¹, cuando se identifican deficiencias en el destino del gasto, la Contaduría ordena auditorías para encontrar una explicación.
- **Comisión de Fiscalización de los recursos públicos para evitar uso electoral.** Se crea a propuesta de la ALDF y está integrada por todos los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa. El GDF asumió el compromiso de mandar toda la información requerida sobre los programas de gobierno y de sancionar a cualquier funcionario que utilice recursos públicos para apoyar a algún candidato o partido político.

Los informes sobre los ingresos y egresos de la capital se entregan periódicamente a la Asamblea Legislativa del DF trimestral o anualmente. Acerca del estado que guarda la deuda pública del DF los informes se envían a la Asamblea y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dependiente del gobierno

²⁰ FLOTA Ocampo, Enrique. “Tres años en la construcción de un gobierno propio...”. En: Álvarez Enríquez, Lucía, *et. al. ¿Una Ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, pp. 37-39.

²¹ La Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, es un órgano autónomo que revisa y evalúa la utilización de los recursos financieros; cada año aplica un programa de auditorías para verificar la información que se presenta en la Cuenta Pública.

federal, quien a su vez informa al Congreso de la Unión sobre la aplicación de los recursos.

2.2. Administración pública desconcentrada del Gobierno del Distrito Federal

Con el propósito de mantener una relación directa entre la administración pública y la población, así como proporcionar servicios con mayor rapidez y oportunidad, el GDF cuenta con un órgano político-administrativo desconcentrado, en cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide la entidad, estos órganos se conocen como delegaciones.

Se considera necesario explicar en que consiste la desconcentración administrativa y las principales facultades de un gobierno delegacional, debido a que comúnmente la población piensa que las delegaciones son órganos descentralizados con plena autonomía en la administración de sus recursos o que tienen facultades similares al gobierno central para responder a todo tipo de demandas sociales, por tratarse de órganos que a partir del año 2000 cuentan con titulares electos por voto directo de la ciudadanía.

2.2.1. Las delegaciones como órganos político-administrativos desconcentrados

La desconcentración, “es una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía”.²² La desconcentración administrativa, permite que el titular de un órgano central delegue la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones a órganos subalternos, excepto las que legalmente debe cumplir directamente. Para el desempeño de las responsabilidades asignadas se otorgan los recursos necesarios; a pesar de la autonomía de gestión la relación de autoridad entre el órgano central y el desconcentrado no se pierde.

Es necesario destacar que la principal diferencia entre centralización y desconcentración es que: en la primera se tiene competencia normativa, es decir, se determinan las políticas, los criterios, las normas y la interpretación de la ley para todos los órganos tanto centrales como subalternos; y en la segunda sólo corresponde ejecutar las funciones conferidas. Entre la descentralización y la desconcentración la diferencia radica en que la primera no tiene un control jerárquico por parte del órgano central.²³

En el caso del GDF, las dependencias que integran la administración pública central tienen atribuciones de normatividad, planeación y control, mientras que las delegaciones por tratarse de órganos político-administrativos desconcentrados, sólo

²² FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. *Derecho Administrativo*, p.56.

²³ COLEGIO de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. *Diccionario de política y administración pública*, Vol. I, p. 387.

tienen atribuciones ejecutorias, de cooperación, de tramitación y facultad decisoria, por lo que todas sus acciones deben sujetarse a las normas y criterios que establezcan las dependencias del gobierno central.

Existen dos tipos de desconcentración: la vertical o por materia, dentro de una misma organización, un órgano superior transfiere a uno inferior poder decisorio y de competencia en determinada materia; y la horizontal o territorial, “el órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada”.²⁴

Por tratarse de un órgano desconcentrado de tipo territorial, una delegación del GDF sólo tiene autonomía funcional en acciones de gobierno dentro de un espacio geográfico conocido como demarcación territorial. Su misión es proporcionar de manera eficaz y eficiente los servicios públicos, así como atender las necesidades y demandas sociales en su respectiva demarcación territorial. La existencia de este tipo de órganos político-administrativos permite, según el Artículo 104 del Estatuto de Gobierno, la rápida toma de decisiones, el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales y una adecuada distribución del gasto público.

2.2.2. Facultades del gobierno delegacional.

El Artículo 117 del Estatuto de Gobierno establece las competencias que tiene cada delegación en su respectiva jurisdicción, en materia de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las que señalen las leyes. Los jefes delegacionales tienen las siguientes facultades:

- Dirigir las actividades de la administración pública de la delegación.
- Prestar los servicios públicos y realizar obras que beneficien a la población de su respectiva jurisdicción.
- Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el DF y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la delegación.
- Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables.
- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos.
- Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el DF.
- Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del DF que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la delegación.
- Designar a los servidores públicos de la delegación.
- Establecer la estructura organizacional de la delegación conforme a las disposiciones aplicables.

²⁴ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. *Op. cit.*, pp. 56-57.

De igual forma, el artículo 39 de la LOAPDF determina que los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial, les corresponde:

- Formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de la mujer, seguridad pública, desarrollo social, participación social, desarrollo económico de la delegación, vivienda y protección civil.
- Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la demarcación territorial.
- Administrar los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil.
- Prestar los servicios públicos de limpia, alumbrado, agua potable, drenaje y alcantarillado, tomando en consideración la previsión de ingresos y presupuesto de egresos del ejercicio respectivo.
- Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del GDF, así como participar, en los términos del Estatuto de Gobierno y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial.
- Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente.
- Construir, rehabilitar y mantener los parques y mercados públicos que se encuentren a su cargo.
- Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa.
- Proponer las modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales de su demarcación territorial.
- Realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan. Promover campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial.
- Organizar actos cívicos, culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo, en coordinación con las áreas centrales correspondientes.
- Atender el sistema de orientación, información y quejas.
- Formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto.
- Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del DF y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el Comité de Planeación para el Desarrollo del DF.
- Realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial.
- Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación.

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas.
- Difundir los programas y estrategias relacionadas con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente del DF.
- Realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana.

La estructura orgánica de las delegaciones del DF se compone, en un orden de mayor a menor grado, por el Jefe Delegacional, direcciones generales, direcciones de unidad, subdirecciones y jefaturas de unidad departamental.

El RIAPDF en el Artículo 122, señala que las delegaciones para el desempeño de sus atribuciones tienen en común las siguientes direcciones generales: jurídica y de gobierno, de administración, de obras y desarrollo urbano, de servicios urbanos y de desarrollo social. Según las características y necesidades de cada delegación los titulares pueden solicitar a la Oficialía Mayor la creación de nuevas direcciones, la fusión de éstas o adición de facultades, siempre y cuando exista suficiencia presupuestal.

2.2.3. Gestión de recursos financieros en el ámbito delegacional

Para el ejercicio de sus funciones y logro de las metas propuestas un gobierno delegacional cuenta con las siguientes fuentes de ingresos:

- a) Presupuesto normal u ordinario integrado con recursos que provienen del total de ingresos propios recaudados por el GDF.
- b) Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), provenientes del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- c) Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), provenientes del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- d) Ingresos que se recaudan por concepto de productos y aprovechamientos (autogenerados).
- e) Recursos de deuda.²⁵

Cada año, con base en el Artículo 112 del Estatuto de Gobierno, en la iniciativa del presupuesto de egresos, el GDF propone a la Asamblea Legislativa las asignaciones presupuestales necesarias para que las delegaciones lleven a cabo el ejercicio de las actividades que tienen a su cargo. El monto del presupuesto asignado se define considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano de cada demarcación territorial. Asimismo, cada delegación

²⁵ Una parte del monto de endeudamiento que adquiere el GDF se destina a las delegaciones para gastos relacionados únicamente con obra pública.

debe informar al GDF sobre el ejercicio de sus asignaciones presupuestales para la integración de la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente.

Las delegaciones ejercen, con autonomía de gestión, sus presupuestos, cumpliendo con las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la administración pública central del DF; cuando se realizan transferencias presupuestarias que no afectan programas prioritarios, el Jefe Delegacional debe informar sobre el ejercicio de esta atribución a la Jefatura del GDF de manera trimestral.

2.2.4. Aplicación de los recursos financieros en los órganos político-administrativos desconcentrados

Los recursos asignados a las delegaciones son destinados para responder a la desconcentración de actividades del sector central hacia las demarcaciones territoriales. De acuerdo con la información que se proporciona en las Cuentas Públicas del GDF 2001 y 2002, los recursos de las delegaciones se destinan a la realización de las siguientes acciones:

a) Beneficio social

- Realizar acciones de concertación y participación ciudadana, a través de los Comités Vecinales de Seguridad Pública para atender las demandas de la comunidad.
- Brindar mejores servicios a la ciudadanía en materia de Registro Civil y Juzgados Cívicos.
- Realizar medidas de simplificación administrativa, sistema de ventanilla única, cursos de capacitación.
- Realizar eventos de recreación y esparcimiento, así como culturales y cívicos, con el objeto de fomentar la integración familiar y los programas intersectoriales.
- Atender a la población de escasos recursos, poniendo énfasis en la atención a niños en guarderías; eventos y brigadas de asistencia social; niños en situación de calle y menores desvalidos, así como adultos indigentes.

b) Obra pública

- Mantener y conservar la infraestructura para la recolección y disposición de los residuos sólidos, principalmente en lo que corresponde a recolección de basura domiciliaria, limpieza de barrancas, y barrido manual y mecánico de las vialidades secundarias.
- Construir, conservar y mantener la carpeta asfáltica, banquetas y guarniciones de vialidades secundarias.
- Ampliar, conservar, mantener y rehabilitar el alumbrado público, a fin de mejorar la visibilidad en aquellas zonas que tienen mayor índice delictivo.
- Conservar y mantener mercados públicos.

- Construir, ampliar, conservar y mantener inmuebles públicos de las sedes delegacionales, así como la de construir y remodelar inmuebles de escuelas a nivel preparatoria.
- Mejorar las condiciones de los planteles escolares oficiales a nivel preescolar, primaria y secundaria del DF.
- Ampliar, conservar y mantener la red secundaria de drenaje y de agua potable, así como repartir agua en pipas y reparar fugas de agua.
- Mejorar y conservar unidades habitacionales y viviendas de interés social, a través de acciones de albañilería, alumbrado, repavimentación y plomería entre otras.
- Conservar, mantener y rehabilitar las áreas verdes, así como realizar acciones de forestación y reforestación de áreas rurales y urbanas (principalmente en parques, jardines y camellones).
- Estabilizar, regenerar y rehabilitar minas y taludes.
- Conservación y mantenimiento a panteones.

Las 16 delegaciones del GDF, representan el nivel más cercano entre la administración pública y la población, por lo tanto perciben de manera directa su nivel de vida, necesidades y demandas. Esta cercanía compromete a las autoridades delegacionales a tener capacidad de estructurar una administración pública local que proporcione un servicio eficiente y de calidad a la población. Sin embargo, las atribuciones de una delegación son limitadas en la atención de los asuntos públicos, por su carácter de órgano desconcentrado sólo tiene funciones ejecutivas que se reducen a implementar los programas del GDF en su ámbito de competencia.

Los jefes delegacionales, para actuar más allá de las atribuciones encomendadas deben solicitar autorización del GDF, situación que no conocen los ciudadanos, quienes al elegir a los titulares por medio de una elección directa, consideran que tienen más facultades que las establecidas por la normatividad. Después de conocer la estructura orgánica y los elementos que integran la gestión de los recursos financieros, tanto en el gobierno central como en el delegacional, el siguiente capítulo muestra un análisis de las políticas diseñadas para mejorar las finanzas públicas y su relación con la política social, ambas implementadas por el GDF a partir del 2001.

CAPÍTULO 3

FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL 2001-2003

El capítulo anterior muestra que la administración pública del Distrito Federal (DF) ha evolucionado de tal manera, que en noviembre del 2003 los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvieron que el representante del Poder Ejecutivo local tiene características y funciones similares a las que desempeña un gobernador estatal, como sostiene el ministro Juan Silva Meza:

“El avance constitucional que ha tenido el Distrito Federal nos permite considerar que se ha reconocido a sus autoridades locales con la capacidad de emitir, por sí solas, actos de gobierno; por tanto, al ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal el que tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública, función que recae en una sola persona, elegida por votación, universal, libre y secreta y directa, es que válidamente puede homologarse con un gobernador”.¹

Entre las acciones que dan sustento a la comparación del Jefe del Gobierno del Distrito Federal como un verdadero representante del poder ejecutivo local, destacan las relacionadas con las finanzas públicas y la política social diseñadas, según las demandas y necesidades de la población que habita en el DF. El contenido del presente capítulo muestra en la primera parte los avances en la administración de recursos financieros y desarrollo social con el objetivo de ver la forma en que se relaciona el marco jurídico y la estructura orgánica en materia de finanzas públicas, vistos en el capítulo anterior, con la promoción del desarrollo social en la capital del país.

Además, de concluir con la descripción del contexto político, económico y social en que se ubica el estudio de caso sobre la administración de ingresos autogenerados² en el ámbito delegacional, la segunda parte, se refiere a los antecedentes, características y estructura administrativa de la delegación Coyoacán.

3.1. Contexto de las finanzas públicas en el Distrito Federal durante 2001-2003

Mientras la capital del país era administrada por el Departamento del DF (DDF), la entidad dependía de los recursos y programas federales, por lo tanto las acciones y organización del DDF estaban condicionadas a las decisiones y requerimientos del gobierno federal y no a las necesidades propias de la entidad; tal situación ocasionó un desfase entre las características jurídicas, políticas y administrativas del gobierno de la capital y las de una sociedad cada día más exigente de soluciones efectivas a los problemas comunes, derivados de los cambios demográficos, sociales, políticos y económicos de una ciudad cada vez más metropolitana.

¹ FUENTES, Víctor. “Equiparan a AMLO con un gobernador”. En: *REFORMA*, México, DF, 5 de noviembre de 2003.

² Son ingresos por concepto de productos y aprovechamientos que las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados pueden recaudar y utilizar de acuerdo a sus propias necesidades. El capítulo 4 de la presente tesis contiene una descripción más detallada sobre esta fuente de ingresos.

Al comenzar la administración del primer gobierno del DF (1997-2000) elegido por voto directo de la ciudadanía, se encontraron con graves problemas como vacíos de información, presupuestos etiquetados y recortados, estructuras orgánicas ambiguas y una deuda pública difícil de controlar que el gobierno federal no absorbió con el cambio de gobierno, además de un marco jurídico que reducía su campo de acción.³

La nueva administración determinó la prioridad de actuar contra el estado de abandono en que se encontraba la administración pública del DF, lo que representaba un rezago en la prestación de servicios públicos a la sociedad, los trabajos consistieron en actualizar y modernizar tanto las estructuras como los procesos administrativos para mejorar la gestión pública en la entidad. La situación era difícil de resolver en un ambiente donde proliferaban grupos de personas o mafias quienes por no perder privilegios representaban una limitante para la actualización y modernización de la administración pública, a esto se suma, el inicio de un nuevo gobierno local con finanzas públicas deterioradas.

En materia de recursos financieros, Jorge Fernández ex delegado en Miguel Hidalgo señala que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) se encontraba en una situación crítica debido a las siguientes causas:⁴

- Herencia de la deuda no saldada por el gobierno federal.
- Reducción paulatina de las transferencias federales.
- Exclusión de los fondos de apoyo a los municipios.
- Limitación para contraer deuda pública.
- Carga financiera de las obras de infraestructura de escala metropolitana.
- Limitaciones de la fiscalidad local y los subsidios a los servicios públicos determinados por la crisis social.

Las causas se acentúan si las ubicamos dentro de un contexto donde el gobierno federal al implementar políticas neoliberales en la economía nacional provoca un deterioro en la infraestructura social, los servicios públicos y en el poder adquisitivo de la población con menores recursos, hecho del cual la economía local del DF no podía escapar, ocasionando reducciones en el financiamiento de los programas de desarrollo urbano, social, administrativo y prestación de servicios.

Un ejemplo de los efectos negativos de la economía nacional en la entidad, se puede identificar en el monto de las participaciones y transferencias federales asignadas al DF, el cual aumenta o decrecen según el resultado de las finanzas públicas del país, afectando las finanzas públicas del DF. Para el ejercicio fiscal del año 2000 la entidad recibió un porcentaje del 12% del Fondo General de

³ FLOTA Ocampo, Enrique. "Tres años en la construcción de un gobierno propio...". En: Álvarez Enríquez, Lucía, *et. al. Op. cit.*, pp. 29-30.

⁴ FERNÁNDEZ Souza, Jorge. "Manejo transparente y eficiente de los recursos de la administración pública". *Ibid.*, p. 70.

Participaciones, un nivel diez puntos menor al que se tenía diez años atrás, aunque su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional representaba el 23% del total.⁵

Durante los tres años que duró el primer GDF, no se logró reestructurar la administración pública local completamente, pero se establecieron las bases para responder ya no a los intereses del gobierno federal sino a las necesidades de los habitantes de la entidad y enfrentar los efectos negativos del modelo económico aplicado en el país. En todas las áreas del GDF se estableció una política de gasto basada en la transparencia para fomentar la fiscalización ciudadana y el combate a la corrupción; dicha política se llevo a cabo con la aplicación de medidas como:⁶

- Nuevos criterios y formas en la relación con el personal.
- Descentralización de recursos hacia las delegaciones.
- Cumplimiento estricto de la ley de licitaciones públicas.
- Coherencia y ahorro en el gasto.

3.1.1. Características demográficas y economía local

a) Población residente

El DF es una de las entidades más pobladas del país, según datos estadísticos del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, en este lugar habitan un poco más de 8.6 millones de personas, que a su vez representan el 8.8% de la población nacional. Como se puede apreciar en el cuadro 3.1 la población del DF se integra por un 54.8% de niños y jóvenes, un 35.2% de adultos jóvenes y maduros que tienen entre 30 y 59 años de edad y un 8.5% que corresponde a las personas de la tercera edad o adultos mayores, por lo tanto el mayor porcentaje de la población total es joven.

La pirámide de edades que caracterizó al país durante la década de los 90, presentaba una base muy ancha por el predominio de la población infantil y una punta que mostraba un reducido porcentaje de adultos mayores. Para el año 2000 se tiene una pirámide que va ampliándose en el centro por un mayor número de población joven y adulta (ver gráfica 3.1), por tal comportamiento y considerando que en el año 2002 se registró una esperanza de vida al nacer de 78 años⁷, la proyección que se tiene para el año 2020 es de una pirámide con una base angosta por la reducción de niños, una ampliación en los escalones de la pirámide que corresponden a la población en edad adulta y un porcentaje cada vez más amplio de personas de la tercera edad.⁸

⁵ FIDEICOMISO de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. *Op. cit.*, p. 312.

⁶ FERNÁNDEZ Souza, Jorge. *Op. cit.*, p. 71.

⁷ Ver página web del INEGI (www.inegi.gob.mx).

⁸ JUSIDMAN Bialostosky, Clara. “La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal”. En: Álvarez Enríquez, Lucía, *et. al. Op. cit.* p. 106.

CUADRO 3.1

POBLACIÓN TOTAL SEGÚN GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD Y SEXO EN EL DISTRITO FEDERAL (Miles)				
Grupos Quinquenales de Edad	Población Total	%	Distribución según sexo	
			Hombres	Mujeres
Distrito Federal	8,605,239	100.0	4,110,485	4,494,754
0-4 años	737,934	8.6	375,222	362,712
5-9 años	764,094	8.9	387,936	376,158
10-14 años	742,986	8.6	375,369	367,617
15-19 años	798,349	9.3	390,049	408,300
20-24 años	832,517	9.7	400,924	431,593
25-29 años	840,487	9.8	403,311	437,176
30-34 años	731,452	8.5	346,860	384,592
35-39 años	655,973	7.6	307,235	348,738
40-44 años	556,565	6.5	258,920	297,645
45-49 años	441,804	5.1	203,214	238,590
50-54 años	373,595	4.3	171,939	201,656
55-59 años	269,845	3.1	122,660	147,185
60-64 años	227,283	2.6	99,194	128,089
65 y más años	503,357	5.8	203,109	300,248
No especificado	128,998	1.5	64,543	64,455

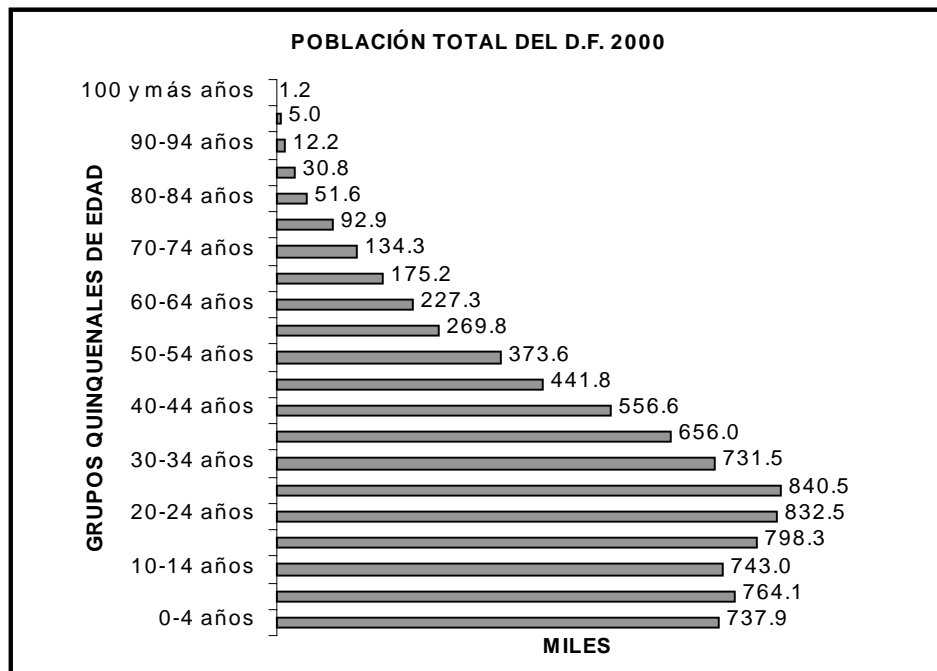
Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal, Aguascalientes, Ags., 2001.

El Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México señala que la tendencia demográfica para los próximos veinte años es la siguiente:⁹

- Los grupos de población de 0 a 14 y de 15 a 29 años si bien presentarán una reducción durante el periodo de veinte años, al final de este sumarán el 48% de la población total de la entidad.
- Los adultos jóvenes y maduros, cuya edad oscila entre los 30 y 59 años, observarán un incremento al pasar del 35.5% de la población total actual al 40.5% del total de la población del año 2020 (669,500 personas más).
- Los adultos mayores que conforman el grupo de edad de 65 años y más en los próximos 20 años crecerá tanto en términos absolutos como relativos, casi duplicando su participación en el DF al pasar del 8.6% de la población al 15.6%.

⁹ FIDEICOMISO de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. *Op. cit.*, pp. 85-86, 91.

GRÁFICA 3.1



Elaboración propia, con datos estadísticos del cuadro 3.1

Las proyecciones permiten tomar en cuenta que los próximos años será necesario diseñar políticas públicas de fomento del empleo y desarrollo social dirigidas a los grupos poblacionales que van en aumento, tal es el caso de los adultos mayores, quienes requerirán acciones que permitan integrarlos a la sociedad, mantenerlos activos, cuidar su salud y promover niveles de vida adecuados. Dichas acciones son urgentes para un futuro no muy lejano.

b) Población flotante

El DF recibe un gran número de personas que provienen de otros estados del país y que representan la población flotante de la entidad. Se calcula que entre 2.1 y 4.2 millones de personas¹⁰ visitan diariamente la capital del país por razones de trabajo, educación, turismo, salud, trámites, entre otras. Este tipo de población, si bien contribuye con el pago de impuestos federales como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR) no paga impuestos locales (tenencia, predial, agua) dentro del DF; además, no se toma en cuenta para el cálculo del monto de las participaciones, el cual se determinan según el número de habitantes y el nivel de recaudación de la entidad.

La población flotante es una de las principales causas que incrementan el gasto público del DF. Durante su estancia en la capital los visitantes también utilizan los servicios públicos que proporciona el gobierno local como salud, seguridad,

¹⁰ BALTAZAR, Elia. "En riesgo de urbanizarse 8 mil 559 hectáreas de suelo de conservación". En: *La Jornada*, México, DF, 11 de agosto de 2001.

transporte, vialidad, recolección de basura, agua y drenaje, servicios que son proporcionados con recursos del DF, de los cuales la población flotante no contribuye por tener lugar de residencia en otra entidad.

Un ejemplo, es el número de personas que utilizó el sistema de salud del GDF, durante el año 2003 los 26 hospitales públicos de la Ciudad de México atendieron a 112 mil pacientes que no cuentan con un seguro social, de los cuales el 22% provenían de los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chalco, Tlalnepantla y Naucalpan, debido a la insuficiente infraestructura en el Estado de México en materia de salud. Tal situación representó para el GDF un gasto de 407.8 millones de pesos para la atención de pacientes provenientes del Estado de México, donde la infraestructura en materia de salud es insuficiente, además de una saturación constante de los servicios de emergencia.¹¹

c) Economía local

La aportación del DF al Producto Interno Bruto (PIB) nacional en el 2001, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), fue del 22.54%¹², porcentaje que sitúa a la capital del país como la entidad que mayor aporta al PIB total de la Federación.

El DF cuenta con una población ocupada, por sector de actividad, de aproximadamente 3,582,781 personas. Del total el 0.6% se encuentra en el sector primario, el cual incluye agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza; el 21.2% en el sector secundario que abarca minería, industrias manufactureras, electricidad, agua y construcción; 75% participa en el sector terciario que comprende comercio, transporte, correos, almacenamiento, información en medios masivos, servicios y actividades; y el 3.2% no participa en algún sector en específico.¹³

La economía de la capital presenta un proceso de terciarización que afecta las finanzas públicas locales, ya que el sector terciario, (servicios financieros y personales necesarios para el desarrollo económico) se ha desvirtuado por la proliferación de los comercios informales que no contribuyen en la recaudación fiscal ni como apoyo en la producción económica local, ésto se acentúa como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) hace 10 años.

Durante ese tiempo los estados del norte del país como Baja California, Chihuahua y Nuevo León se han beneficiado económicamente con el TLC, convirtiéndose en la segunda opción, después del DF, de inversión extranjera

¹¹ FERNÁNDEZ, Emilio. "Mexiquenses saturan hospitales del DF". En: *El Universal*, México, DF, 12 de julio de 2004.

¹² INEGI. *Producto interno bruto por entidad federativa, para el periodo 1996-2001 en valores corrientes y a precios de 1993*, p. 34.

¹³ INEGI. *Cuaderno estadístico delegacional...*, op. cit. p. 89.

directa. Mientras que, en la región norte el PIB se ha incrementado y el nivel de ocupación informal es bajo, en el DF durante el periodo mencionado el PIB disminuyó del 23.9% al 23.0%.¹⁴

3.1.2. Participación del Distrito Federal en el Sistema de Coordinación Fiscal y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

- Sistema de Coordinación Fiscal

En el año 1980 se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, un mecanismo institucional para organizar todo el sistema fiscal y prevenir una doble o triple recaudación sobre una misma fuente de ingresos. Por medio de un convenio las entidades federativas se unieron voluntariamente al Sistema concediendo poderes recaudatorios a cambio de los fondos de ingresos que les transfiere el gobierno federal, quien fue nombrado para disponer de los impuestos más importantes, tales como el ISR y el IVA.¹⁵

Los recursos que se obtienen mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son distribuidos a las entidades federativas en diversos fondos, los tres más importantes son: a) el Fondo General de Participaciones (FGP), b) el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y c) el que concentra los recursos que se obtienen del impuesto sobre tenencia vehicular, el cual, según el Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, se devuelve a las entidades que tienen convenios de colaboración administrativa sobre este impuesto el 100% de la recaudación que se obtenga por este concepto.

La Ley de Coordinación Fiscal, también en su segundo artículo señala que el FGP o participaciones en ingresos federales, se distribuye entre las entidades federativas conforme a los siguientes criterios: el 45.17 % es asignado en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio fiscal de que se trate, el 45.17 % asignado con relación al esfuerzo fiscal de los estados y el resto 9.66% es para compensar a los estados con baja capacidad para generar ingresos; los estados deben compartir por lo menos el 20% con sus municipios.

El GDF firmó el convenio de coordinación fiscal con la Federación, en el año 1997, para formar parte del Sistema de Coordinación, asumiendo el compromiso de contribuir con la recaudación de impuestos federales, como: IVA, el impuesto especial sobre producción y servicios, tenencia o uso de vehículos y sobre

¹⁴ Entre 1994 y 2003 la región norte del país integrada por Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas aumentaron su contribución del 21.7% a 23.7% en el PIB, además Nuevo León, Chihuahua y Baja California tienen niveles de ocupación informal del 18.7%, 17.4% y 19.9% respectivamente. JARDÓN, Eduardo. "El Norte, el gran ganador del TLC". En: *El Universal*, México, DF 19 de julio de 2004.

¹⁵ MORENO, Carlos L. "Fiscal Performance of Local Governments in México: The Role of Federal Transfers", documento de trabajo del CIDE, p. 3. Este documento contiene un análisis sobre la forma en que las transferencias federales influyen en el esfuerzo fiscal de los municipios en México, para demostrar que los gobiernos locales al contar con el financiamiento de los fondos federales, mantienen una actitud pasiva en la recaudación de sus propios impuestos, es decir, no se preocupan por incrementarlos.

automóviles nuevos, derechos por registros a excepción de los trámites que corresponden al registro civil y al registro de la propiedad y del comercio.¹⁶

Otra parte de los ingresos que el Sistema de Coordinación Fiscal transfiere a las entidades que participan, se dividen en siete fondos considerados en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para financiar programas que el gobierno federal descentralizó durante la década de los 90 a los estados y municipios sobre educación, salud e infraestructura básica local; del conjunto, dos fondos son para los municipios: el de Aportaciones para la Infraestructura Municipal (FAIM) y el de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN-DF), el primero se destinan a financiar proyectos de infraestructura social básica, y el segundo se utiliza para fortalecer los programas de seguridad pública y pago de las obligaciones por endeudamiento.¹⁷

El GDF no recibe recursos del FAIM por no tener al interior una estructura municipal, por lo que sólo recibe recursos del FORTAMUN-DF. Para solventar los gastos que requiere la creación, conservación y mantenimiento de la infraestructura social de las delegaciones, se recurre en la mayoría de los casos a los recursos provenientes de endeudamiento, como se aprecia en los proyectos de obra pública financiados con recursos de crédito publicados en la Gaceta Oficial del DF durante los primeros cuatro meses de cada año.

Al formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal el GDF también renuncia a realizar una reforma fiscal por su cuenta, para ello tiene que coordinarse con el gobierno federal y el resto de las entidades federativas del país adheridas al Sistema. Un espacio relevante para fomentar dicha coordinación y para que el GDF tenga presencia en materia fiscal es el que representa la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

- Conferencia Nacional de Gobernadores

La CONAGO se constituyó en agosto de 2001, con la participación de los 31 gobernadores estatales del país y el Jefe de Gobierno del DF, su objetivo es convertirse en un foro permanente para que todos los miembros de la Federación trabajen en conjunto para impulsar el federalismo y el desarrollo integral de la nación.

La Conferencia Nacional trabaja por medio de comisiones, las cuales investigan y analizan temas que preocupan y afectan a las entidades federativas como: atención a migrantes, desarrollo del campo, combate a la pobreza, educación, Fondo Nacional de Desastres Naturales, hacienda pública, infraestructura, reforma del Estado, salud, seguridad pública, tiempos de radio y televisión, vinculación con asociaciones de autoridades municipales, grupos sociales, medios de comunicación, administraciones portuarias integrales, juegos y sorteos.

¹⁶ LÓPEZ Fernández, Armando. “Costos y finanzas públicas de la Ciudad de México”. En: Álvarez Enríquez, Lucía, *et. al. Op. cit.*, pp. 227-228.

¹⁷ MORENO, Carlos L. *Op. cit.*, pp. 4-5.

Los trabajos de las comisiones son presentados, evaluados y consensuados por los gobernadores en las reuniones plenarias; los acuerdos son presentados ante el gobierno federal, por ejemplo, propuestas para reformas en áreas que preocupan a los gobiernos estatales, como es el caso del tema fiscal. El 28 de octubre de 2003, a propuesta de la CONAGO, la Presidencia de la República presentó la convocatoria para realizar una Convención Nacional Hacendaria (CNH), con una duración aproximada de cinco meses (del 5 de febrero al 31 de julio de 2004) y con la participación del Ejecutivo Federal, Congreso de la Unión, gobernadores estatales, Jefe del GDF, congresos locales y la Conferencia Nacional de Municipios de México.

La CNH tiene la finalidad de convertirse en el espacio propicio para que los tres niveles de gobierno (con apoyo de ciudadanos, colegios de profesionistas, sector empresarial, tribunal de justicia fiscal y administrativos) generen consensos en materia de hacienda pública. Para integrar una propuesta de reforma fiscal se plantearon siete temas de discusión: gasto público, ingresos, deuda y patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.¹⁸

Durante las reuniones de la CNH, la CONAGO ha presentado las siguientes propuestas:

- Modificar el sistema financiero, que no ha tenido grandes cambios desde los 80.
- Desmantelar el sistema recaudatorio centralizado.
- Impulsar el federalismo fiscal para que los gobiernos locales puedan llevar a cabo la recaudación de impuestos como el ISR y el IVA para evitar la evasión fiscal.
- Determinar mecanismos para distribuir recursos a estados que más necesitan pero que menos generan.
- Evitar una reforma fiscal sustentada en el incremento y la creación de nuevos impuestos.
- Definir un reparto equitativo de facultades tributarias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno.
- Buscar mejores condiciones para el desarrollo de las entidades y regiones del país.
- No depender de los recursos enviados desde el centro.
- Simplificar leyes y modernizar la administración hacendaria.

3.1.3. Evolución de los ingresos públicos

El corto periodo de tres años del primer GDF (1997-2000) y una situación financiera con presupuestos afectados por recortes en las participaciones federales y en la capacidad de endeudamiento, limitó las acciones de gobierno durante ese tiempo; no obstante se establecieron las bases en la administración de recursos para cumplir con las responsabilidades adquiridas y mejorar las finanzas públicas de la entidad.

¹⁸ SALAZAR, Enrique. “La Convención Nacional Hacendaria”. En: Revista *Proteja su dinero*, pp. 34-35.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, el GDF tiene cuatro fuentes de ingresos de carácter ordinarios: los ingresos propios, las participaciones por ingresos federales, las transferencias del gobierno federal e ingresos del sector paraestatal. En los siguientes párrafos se presenta la evolución de cada rubro, las acciones que se han llevado a cabo para su incremento desde el primer GDF y las que determina el Programa General de Desarrollo 2001-2006 de la actual administración. El cuadro 3.2 permite conocer el monto de cada uno de los ingresos ordinarios y extraordinarios recaudados, así como su comportamiento durante el periodo 2001-2003.

CUADRO 3.2

INGRESOS NETOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL			
(Miles de Pesos)			
Concepto	2001	2002	2003
	Recaudado	Recaudado	Recaudado
Total	68,079,622.1	75,867,851.3	77,814,721.1
Sector Central (Jefatura del GDF, dependencias, órganos desconcentrados y delegaciones)	62,163,450.3	68,486,238.8	69,813,566.6
Ingresos Ordinarios	56,960,929.6	60,750,105.0	64,337,783.6
Propios	30,146,575.1	31,464,065.7	33,130,972.6
Participaciones en ingresos federales	20,858,206.1	23,251,365.4	23,046,469.2
Transferencias federales	5,956,148.4	6,034,673.9	8,160,341.8
Ingresos Extraordinarios	5,202,520.7	7,736,133.8	5,475,782.9
ADEFAS	-	2,530,104.7	1,864,997.3
Financiamiento neto	4,014,883.7	4,657,905.4	3,517,054.8
Remanentes del año anterior	1,187,637.0	518,123.7	93,730.9
Sector Paraestatal (organismos, empresas de participación estatal y fideicomisos)	5,916,171.8	7,381,612.4	8,001,154.6
Ingresos propios	5,422,086.9	7,075,147.2	8,520,086.8
Financiamiento neto	494,084.9	306,465.1	-518,932.3

Fuente: Cuentas Públicas del GDF 2001, 2002 y 2003, sección Apéndice Estadístico.

a) Ingresos propios

Ante la disminución de las participaciones y las transferencias federales, la política de ingresos del primer GDF se ocupó del fortalecimiento de los ingresos propios mejorando los sistemas de captación de recursos y la actualización de las tarifas

tributarias. Los ingresos propios que han aumentado son el impuesto predial, el derecho por servicio de agua y las participaciones por actos de coordinación en la recaudación de impuestos federales.

A partir de 1997, se estableció una política de ingresos basada en montos diferenciados para el pago del impuesto predial y el pago de agua de acuerdo con la condición socioeconómica de los grupos que conforman la población de la entidad, entre los cuales se beneficia con subsidios y exenciones a las personas de la tercera edad, madres solteras y personas con alguna discapacidad.

Dos limitantes en el incremento de los ingresos propio son: 1) el monto de los impuestos, no se puede aumentar constantemente si los ingresos de la población no aumenta en la misma proporción, y 2) el apoyo que se da a los grupos vulnerables y de escasos recursos, ésta acción tiene un impacto social favorable para la población, pero desfavorable para las finanzas públicas si consideramos las proyecciones demográficas de la entidad y los futuros niveles de recaudación. El Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad señala que esta situación se agravaría aún más si no se tiene cuidado de que las reducciones, subsidios y exenciones lleguen realmente a los grupos que lo necesitan.

b) Participaciones en ingresos federales

Las finanzas públicas locales han sido afectadas por una constante reducción en los ingresos que provienen de este rubro, a consecuencia de las características demográficas del DF como la decisión de los capitalinos a cambiar su lugar de residencia hacia la zona conurbana, ya que la fórmula de distribución de las participaciones determinada en la década de los 90, considera dos elementos: la población residente y la capacidad de recaudación de las entidades federativas (ver apartado 3.1.2., página 66).

c) Transferencias federales

En el DF los recursos que se obtienen por transferencias federales se destinan al apoyo del transporte público, para subsidiar la tarifa del usuario, ampliar las líneas del Sistema de Transporte Colectivo (METRO) y prestación de servicios públicos. En 1983 las transferencias representaban el 21.5% del ingreso total de la entidad, en el mismo año los recursos se destinaron al apoyo de las deterioradas finanzas públicas locales. En los años 1985 y 1986 el monto de las transferencias se incrementó para apoyar las acciones de reconstrucción después de los sismos.

La Ley de Coordinación Fiscal en 1998 estableció los criterios para distribuir a los estados, municipios y DF los recursos de los siete Fondos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. En la distribución, la Ciudad de México no fue considerada para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) por no contar con los convenios de descentralización en materia de educación.

En 1998 el DF fue excluido del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) y en 1999 del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), lo que limitó las acciones para el desarrollo social. El cuadro 3.3 muestra los fondos y cantidades que recibió el GDF por concepto de transferencias federales durante 1998-2004.

CUADRO 3.3

RAMO 33 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (APORTACIONES FEDERALES POR FONDOS DEL AÑO 1998 AL 2004) DISTRITO FEDERAL (millones de pesos a precios corrientes)							
FONDO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	-	-	-	-	-	-	-
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	668.0	841.0	1,175.0	1,485.0	1,612.5	1,796.8	1,962.3
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (consolidado) (FAIS)	-	-	-	-	-	-	-
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUN-DF)	627.0	-	-	1,619.0	1,849.8	1,896.4	1,996.6
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	531.0	560.0	630.0	701.0	737.7	737.7	737.7
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	-	-	-	-	-	-	-
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	-	325.0	371.6	397.5	204.9	154.2	154.2
TOTAL	1,826.0	1,726.0	2,176.6	4,202.5	4,404.9	4,585.1	4,850.8

Elaboración propia, con datos obtenidos en: www.inafed.gob.mx/fondos.html

d) Ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal

Dentro de este rubro, los ingresos del Sistema de Transporte Colectivo (METRO) representan la mayor parte del total. Dichos ingresos, de acuerdo con el Plan General de Desarrollo del GDF 2001-2006, han aumentando de manera notable, pero lenta, pues la tarifa del METRO no se ha incrementado al valor real del costo por persona.

3.1.4. Política de ingresos

La orientación de la política fiscal durante el periodo 1997-2000, se caracterizó por las siguientes acciones: no aumento a las tarifas del METRO y trolebuses, servicio gratuito de la Red de Transporte Público (RTP) a las personas de la tercer edad, tarifas diferenciadas en predial y agua, programas de descuento a los contribuyentes cumplidos y programas de regularización fiscal de apoyo a deudores del fisco. También, se aplicaron reducciones en el pago de impuestos y derechos para sectores de la población en condiciones de rezago social, escasos recursos o

extrema pobreza, tales como: jubilados, pensionados, discapacitados, viudas, huérfanos, personas de la tercera edad sin ingresos fijos, mujeres abandonadas y madres solteras.¹⁹

La segunda administración del GDF, que comenzó el 5 de diciembre del año 2000, continuó e incrementó dichas acciones con el fin de mantener niveles de gastos adecuados aún en épocas de recesión por medio del Programa General de Desarrollo (PGD) del DF 2001-2006, donde establece un conjunto de objetivos para fortalecer las fuentes ordinarias de ingresos en la entidad, los cuales consisten en:

- Redistribuir equitativamente las cargas fiscales entre los diferentes grupos sociales o tipos de contribuyentes, a efecto de fortalecer el carácter progresivo del sistema tributario del DF y eliminar las distorsiones que existen en el pago de las diversas contribuciones fiscales.
- Impulsar una nueva cultura fiscal en la que los contribuyentes comprendan la importancia que sus obligaciones fiscales tienen para el buen funcionamiento de la vida pública y la atención de las necesidades sociales.
- Desarrollar una política de gasto transparente, por medio de la cual los ciudadanos conozcan en qué y para qué se utilizaron sus contribuciones fiscales.
- Implementar programas de actualización, depuración y modernización de los padrones fiscales, agua, predial, nómina y vehicular, así como las tarifas de los servicios públicos.
- Mejorar los canales de atención a los contribuyentes.
- Reducir adeudos, créditos fiscales y recursos interpuestos en contra de la acción de la autoridad fiscal.

Entre las acciones y programas destacan:

- La modernización en los sistemas para el pago de los impuestos, derechos y aprovechamientos. Ahora los contribuyentes pueden realizar sus pagos en los bancos y centros comerciales, por transferencias electrónicas (Internet) o tarjeta de crédito.
- La publicación en la página de Internet del GDF sobre los ingresos, su uso y destino.
- El programa de reemplacamiento del parque vehicular; el programa de modernización del sistema catastral y la inauguración de dos Centros de Servicios de la Tesorería, las primeras oficinas del GDF en centros comerciales que ofrecen servicio los 365 días del año para el pago de diversos trámites y servicios.
- La creación de un formato universal para el pago de impuestos, que incluye ocho tipos de conceptos de pago, como parte de la revolución administrativa²⁰ anunciada por el GDF.

¹⁹ CHÍGUIL Figueroa, Francisco. “La política de finanzas públicas del gobierno democrático”. En: Álvarez Enríquez, Lucía, *et. al. Op. cit.*, pp. 232-233.

²⁰ Ver página web del GDF (www.df.gob.mx).

Con base en los objetivos y programas expuestos el actual GDF busca mejorar y optimizar la recaudación de los ingresos propios, considerados como la fuente de recursos más importante de la capital, sin recurrir a la necesidad de aumentar las cuotas y las tarifas de contribuciones, bienes y servicios. Los resultados del trabajo para fortalecer los ingresos ordinarios, facilitar el pago de las obligaciones fiscales, así como evitar la evasión y elusión del pago de impuestos, muestran un incremento gradual de los ingresos recaudados durante el periodo 2001-2003, como se puede apreciar a detalle en el cuadro 3.2 (ver página 69).

3.1.4.1. Deuda Pública

Además, de las características demográficas expuestas, las geográficas también obligan a la capital a efectuar grandes inversiones en infraestructura vial, drenaje, abastecimiento de agua y transporte público, lo que implica un incremento del gasto de capital, el cual sólo se puede financiar por medio de un endeudamiento, sin afectar el gasto corriente destinado a servicios públicos y desarrollo social.

En materia de deuda pública el GDF aún se encuentra lejos de decidir con plena autonomía sobre el techo de endeudamiento, debido a que el gobierno federal tiene el control sobre el tema. Al respecto, Raúl Contreras señala que el “candado legal” impuesto para controlar los límites de endeudamiento afecta la autonomía financiera de la entidad y la vuelve dependiente de los lineamientos políticos de la Cámara de Diputados:

“Una metrópoli de las dimensiones del Distrito Federal, sus enormes exigencias económicas, y la cuestión relativa a su deuda histórica –que no se saldó durante el proceso de transformación de departamento administrativo a Ciudad-Estado-, obligan –casi indefectiblemente- a revisar anualmente el asunto relativo a la necesidad de recurrir al endeudamiento público, lo cual efectivamente, se convierte en una seria limitante.

La deuda pública fue uno de los asuntos que se negociaron de manera inconveniente, debido a las prisas en reformar jurídica y políticamente a la Ciudad, puesto que su tratamiento requería de un manejo cuidadoso e inteligente para aprovechar la etapa de transición, a efecto de evitar que esta pesada carga se endosara a la nueva condición jurídica de la metrópoli, como entidad federativa.

A fin de evitar una excesiva dependencia respecto del poder legislativo federal, la nueva condición jurídica de la Ciudad de México debió emerger libre de endeudamiento, es decir, la deuda histórica del Departamento del Distrito Federal tuvo que ser absorbida por el gobierno nacional, con el fin de cimentar y transparentar una nueva relación fiscal-financiera, entre la propia federación y la nueva entidad, en su modalidad estadual”.²¹

¿Cómo se pueden apreciar las limitantes de un control por parte del gobierno federal sobre el techo de endeudamiento? Para el presupuesto de 1999 se presentó un techo de endeudamiento por 7 mil 500 millones de pesos, cantidad similar a la autorizada en 1998, sin embargo el Congreso recortó la cantidad a mil 700 millones,

²¹ CONTRERAS Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México. Historia y perspectivas*, p. 441.

77.3% menor a lo solicitado, argumentando que era el total de la suma de proyectos bien requisitados.²² Los años subsecuentes hasta el 2004 el monto propuesto sigue rechazándose en el Congreso, obligando al gobierno local a reducir los proyectos de obra pública e infraestructura urbana considerando sólo los más prioritarios y los que son parte de compromisos multianuales.

El GDF ha implementado medidas orientadas a garantizar que el ritmo de crecimiento de la deuda sea acorde con su capacidad de pago sin afectar los requerimientos de inversión en infraestructura, como: reducción del costo financiero, renegociación de empréstitos con mejores condiciones de tasas de interés y periodos de vencimiento. En el informe de actividades de la Secretaría de Finanzas del GDF, que corresponde al último trimestre del año 2003, la dependencia sostiene que la deuda de la DF se encuentra en márgenes manejables debido a los resultados de las medidas instrumentadas. Agencias especializadas en evaluar el manejo de los recursos crediticios en el sector público (Moody's y Fitch), asignaron a la entidad en el 2003 la calificación más alta en la escala nacional (AAA-mex).²³

3.1.5. Política de gasto

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo (PGD) del DF 2001-2006, el gasto público de la entidad se caracteriza por la aplicación de los recursos financieros en más del 50% al gasto corriente, debido a las funciones que el gobierno local desempeña para responder a las demandas de la población en materia de seguridad pública, salud, justicia, transporte y bienestar social. El resto se destina a gasto de capital, que al mismo tiempo se divide en inversión financiera y obra pública, la primera se ha incrementado a partir de 1997 por los programas de vivienda.

Para mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de los grupos considerados como vulnerables o de escasos recursos, la política de gasto público del GDF da prioridad al gasto social, el cual incluye seguridad pública, procuración de justicia, salud, educación, asistencia social, fomento del empleo y vivienda. Por esta razón, el Programa de Austeridad y el Programa Integral Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) juegan un papel importante en la actual administración para el ejercicio de los recursos dentro de la esfera social.

²² *Primer informe de finanzas, comportamiento de la deuda pública del GDF*, documento publicado en: www.shcp.gob.mx/docs/info199/ddf.html

²³ SECRETARÍA de Finanzas del GDF. *Informe de Actividades, 18 de septiembre a 5 de diciembre de 2003*, p. 134. La calificación "triple A" se considera como la capacidad crediticia más alta y con menor probabilidad de pérdida de crédito con relación a otras entidades. Para asignar la calificación se consideran aspectos como el manejo adecuado de su deuda, índices de crecimiento económico, desempeño financiero y el manejo adecuado de su administración.

3.1.5.1. Programa de Austeridad del Gobierno del Distrito Federal

El 10 de diciembre de 2000, el GDF anunció en el Bando número 4 un *Plan de Austeridad Republicana* para evitar la duplicidad de funciones, el personal innecesario y el dispendio de recursos. El plan contiene un conjunto de acciones para generar ahorros en el gasto público, meses después la Jefatura del GDF lo formaliza como un *Programa de Austeridad* y el 30 de diciembre de 2003 el programa se convierte en ley, publicándose en la Gaceta Oficial del DF la Ley de Austeridad del GDF.

El Programa consiste en liberar recursos financieros a partir de la reducción o eliminación de gastos no prioritarios; el ahorro generado se destina a programas de desarrollo social, en especial al PITDS. Entre las medidas implementadas destacan:²⁴

- Cancelación de plazas excesivas.
- Disminución del salario al personal de mandos medios y superiores.
- Eliminación de los gastos por concepto de alimentos a los servidores públicos del GDF.
- Autorización sólo de los estudios que realizan las Secretarías del Medio Ambiente, de Obras y Servicios en materia ambiental, asimismo, los que realizan los organismos denominados Servicios de Salud Pública y Desarrollo Integral de la Familia del DF.
- Compactación de horarios.
- Distribución de los bienes informáticos de conformidad con las necesidades prioritarias de los programas sustantivos y en las áreas de mayor carga de trabajo.
- Reducción de la asignación de vehículos a funcionarios públicos y la racionalización de las dotaciones para los de uso oficial.
- Restricción de las llamadas de larga distancia y a teléfonos celulares en las líneas telefónicas del GDF.
- Utilización de los recursos propios del GDF para fletes y maniobras, y con la licitación abierta de servicios.
- Redistribución de maquinaria y equipo de construcción asignándolos exclusivamente a las áreas que cuentan con un programa de trabajo, previamente determinado eliminando los tiempos muertos de los mismos.
- Reducción y reglamentación en los gastos por concepto de viáticos y pasajes.
- Promoción de un uso racional y aprovechamiento del servicio de agua, fotocopiado, gas LP y arrendamiento de inmuebles.
- Redistribución del mobiliario de oficina.

²⁴ Para mayor información sobre los ahorros obtenidos con estas medidas consultar la página web www.df.gob.mx/jefatura/ahorros/medidas

3.2. Política social del Gobierno del Distrito Federal

De acuerdo con los diagnósticos realizados a partir de 1997 por el primer GDF sobre la situación en que se encontraba la capital del país, en lo social, se identificaron cinco problemas:²⁵

- Desigualdad. Personas con distintos niveles socioeconómicos que conviven en un espacio relativamente pequeño.
- Pobreza urbana. Un tipo de pobreza considerada como denigrante para las personas, que genera comportamientos destructivos en los seres humanos.
- Falta de equidad social. Discriminación o trato desigual a las personas por su sexo, edad, etnia, religión y orientación sexual. Los principales afectados son mujeres, niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, discapacitados e indígenas.
- Exclusión o vulnerabilidad. Población realmente excluida como: niños de la calle, indigencia, infectados por VIH, adicciones, prostitución, etcétera.
- Transformación de los ámbitos privado y público. Privatización de espacios públicos y cambios acelerados de la vida privada que se está volviendo pública. Relaciones familiares fragmentadas, cambio de roles, violencia familiar, comercio ambulante, transporte público informal y zonas de nadie.

Los problemas expuestos no sólo requerían una política social enfocada en la atención de las necesidades básicas de la población, como: alimentación salud, educación y vivienda, también demandaban una política con estrategias, programas y políticas que fomentaran la convivencia pacífica, la promoción de valores sociales, la reconstrucción del tejido social y la atención prioritaria a grupos con alto grado de vulnerabilidad.²⁶

Se implementaron programas para desarrollar capacidades individuales y comunitarias, prevenir y atender casos de violencia familiar, procurar la participación comunitaria y la corresponsabilidad, además de ofrecer opciones de recreación, salud mental comunitaria y deporte, por medio del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), implementado a partir de julio de 1999 con la participación de todas las delegaciones del DF.

Los servicios se comenzaron a proporcionar por medio de los centros sociales o de desarrollo comunitario y deportivos de las delegaciones, lo que permitió rescatar espacios propicios para la educación no formal de la comunidad, el fomento de la participación social, la recuperación de autoestima, el aprovechamiento del tiempo libre, la capacitación para el trabajo, el rescate de los valores de solidaridad, respeto y tolerancia, así como la identificación de problemas sociales de manera oportuna.²⁷

²⁵ JUSIDMAN, Bialostosky, Clara. *Op. cit.*, pp. 109-111.

²⁶ *Ibíd.*, pp. 111-112.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 120-121.

El SECOI se convirtió en un medio adecuado para incluir a la población de menores recursos económicos a la oferta de servicios y actividades que presentan los centros de desarrollo social, deportivos y casas de cultura. Igualmente, permitió recuperar y aprovechar la infraestructura social existente para el fomento del desarrollo social. El segundo GDF (2001-2006), conservó las acciones en materia de desarrollo social y aprovechó los logros del SECOI para la instrumentación del PITDS.

3.2.1. Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS)

La actual política social del GDF está orientada a grupos de la población que se consideran vulnerables, como: adultos mayores, madres solteras, niños y niñas, discapacitados, jóvenes e indígenas por tratarse de grupos con tendencia a vivir situaciones de iniquidad e injusticia a consecuencia de un trato diferenciado en el acceso a oportunidades de trabajo, educación, salud y vivienda, así como la existencia de ideas discriminatorias relacionadas con el sexo, edad, origen étnico y condición física.²⁸

Para mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables en materia de alimentación, salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda, transporte y cultura, el GDF instrumentó el PITDS, el cual consiste en vincular la democracia participativa, la política social y la eficiencia administrativa en cada una de las 1,352 unidades territoriales en que se divide la entidad, que a su vez se integran por barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales.

La instrumentación del programa requiere un trabajo ordenado y coordinado entre las dependencias de la administración pública centralizada y las 16 delegaciones del GDF, lo que da origen a un programa general integrado por programas locales, sectoriales y delegacionales para disminuir la discrecionalidad en la asignación de los recursos y los costos administrativos.²⁹

Para configurar las unidades territoriales se consideraron 21 variables relacionadas con características poblacionales, económicas y sociales de la entidad, clasificadas en cinco dimensiones: educación, salud, vivienda, bienes patrimoniales e ingreso familiar. Una vez delimitadas, las unidades se clasificaron en cinco rangos, según su grado de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja. Las unidades de más alta marginación son las que tienen mayor prioridad en la implementación del PITDS.³⁰

La participación ciudadana es el eje de la planeación en el DF y por tanto del Programa, en cada una de las unidades territoriales los ciudadanos están organizados en asambleas, comisiones y comités. Las personas que participan en

²⁸ FIDEICOMISO de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. *Op. cit.*, p. 86.

²⁹ MENCHACA Mier, Manuel. "El Programa Integrado Territorial". En: *Derechos Sociales y Estado Igualitario. Principios de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal*. pp. 7-11(ver www.df.gob.mx).

³⁰ *Ibidem*.

estas formas de representación elaboran propuestas que concentran las demandas de la comunidad, el gobierno local las ordena, jerarquiza e incluye en los programas operativos anuales (POA).³¹ En cada unidad se proporciona la información necesaria para que la población conozca el destino de los recursos, número de personas beneficiadas y dependencias o áreas del gobierno responsables de su cumplimiento.

Para el ejercicio fiscal del año 2003 se establecieron los siguientes subprogramas o programas prioritarios en cada unidad territorial:

1. Prevención del delito.
2. Apoyo a adultos mayores de 70 años.
3. Apoyo a personas con discapacidad.
4. Apoyo a niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
5. Ampliación y rehabilitación de vivienda.
6. Rescate de unidades habitacionales de interés social.
7. Estancias infantiles.
8. Crédito a microempresarios.
9. Desayunos escolares.
10. Apoyo a la producción rural.
11. Construcción y mantenimiento de escuelas.
12. Apoyo a mercados públicos.
13. Becas de capacitación a trabajadores.
14. Apoyo a consumidores de leche LICONSA.
15. Apoyo a jóvenes en situación de riesgo.

En la búsqueda por garantizar el incremento en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México el ahorro generado con el Programa de Austeridad se destina a los programas prioritarios mencionados. Por su estructura y resultados en beneficio de la población, el PITDS se ha convertido en el principal instrumento del GDF en materia de desarrollo social. Para alcanzar los objetivos y metas planteados en el PITS no sólo se requiere la acción gubernamental, también necesita la constante participación de la comunidad.

3.3. Recursos financieros de la delegación Coyoacán y su aplicación para el desarrollo social de la demarcación

Si bien los organismos político-administrativos desconcentrados o delegaciones políticas del DF actualmente desempeñan funciones similares a los municipios, por ejemplo: prestación de servicios públicos básicos, implementación de programas sociales, así como la operación, conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles públicos, también es cierto que tienen un campo de acción limitado en materia de recursos financieros porque no pueden recaudar impuestos locales ni obtener ingresos propios significativos por la prestación de servicios públicos, lo que representa una situación financiera a nivel delegacional sometida a las decisiones de la Jefatura del GDF y de la ALDF, en las cuales no se toman en cuenta las

³¹ *Ibidem.*

necesidades propias de cada demarcación, de acuerdo con sus características territoriales y demográficas.³²

Las delegaciones del DF reciben recursos financieros etiquetados, es decir, ingresos que sólo pueden utilizarse para programas establecidos por la Jefatura del GDF como se muestra en el anexo 1³³ (ver página 139), donde el monto de la asignación presupuestal para cada demarcación territorial corresponde a la suma de los programas autorizados. Tal situación obliga a las delegaciones a ajustar el ejercicio de los recursos únicamente para las actividades aprobadas.

Cada año las delegaciones se enfrentan con el dilema de utilizar los recursos asignados para dos situaciones que se consideran prioritarias: una es construir, mantener y conservar los centros e infraestructura social a su cargo para garantizar su funcionamiento y proporcionar una oferta de actividades atractivas para la población; la otra es instrumentar los subprogramas del PITDS y cumplir con los programas de construcción y reparación de escuelas de educación básica, mantenimiento del alumbrado público, imagen urbana, mantenimiento de parques y jardines, limpieza de calles y recolección de basura. Ante este conflicto, Octavio Acosta sostiene que:

“Las autoridades locales (delegados), en su mayoría sufren por la insuficiencia crónica de recursos económicos, que afectan el desempeño de sus actividades principales, como la dotación de los servicios públicos y la promoción del desarrollo. No tienen oportunidad de participar en la planificación del desarrollo, limitando su horizonte de trabajo (en el mejor de los casos) a los 3 años de gobierno y en muchos casos incluso a los periodos anuales para la aprobación de recursos del GDF y se conciben así mismos, como gestores de servicios públicos, y no se reconocen como actores del desarrollo.

La problemática que cotidianamente enfrentan, afecta directamente a la comunidad: la falta de recursos, el desequilibrio regional, el centralismo político y la limitación de facultades y atribuciones. El diseño centralizado del GDF, ha hecho que las delegaciones tengan un peso menor en la dinámica cotidiana y en las decisiones que se toman”.³⁴

La dependencia financiera de las delegaciones hacia el gobierno central, resalta la importancia de los recursos autogenerados, los cuales representan una fuente de ingresos que proporciona a cada demarcación: a) una alternativa para garantizar el desarrollo social de la población; b) presentar opciones para un mejor aprovechamiento del tiempo libre principalmente de los niños, jóvenes y adultos mayores; y c) generar ofertas de empleo con la contratación de personal docente, administrativo y de mantenimiento o intendencia.

³² CONTRERAS Bustamante, Raúl. *Op. cit.*, p. 319.

³³ El anexo 1, muestra los programas prioritarios del GDF y los recursos que fueron asignados y ejercidos por las delegaciones durante el periodo 2001-2003.

³⁴ ACOSTA, Octavio. “Una ciudad democrática y participativa, hacia un gobierno descentralizado, la experiencia delegacional”. En: Álvarez Enríquez, Lucía, *et. al. Op. cit.*, p. 510.

Para conocer cómo una delegación resuelve el dilema sobre el destino de su asignación presupuestal, además, de concluir con el marco de referencia del estudio de caso sobre la delegación Coyoacán y sus ingresos autogenerados, los siguientes apartados describen las características de Coyoacán, estructura orgánica, política de ingresos y acciones en materia de desarrollo social más relevantes durante el periodo 2001-2003.

3.3.1 Delegación Coyoacán

La delegación Coyoacán³⁵, es la demarcación territorial que se eligió para el estudio de caso, por ser el órgano político-administrativo, del cual se tiene información y conocimiento sobre la administración de los ingresos autogenerados.

3.3.1.1. Antecedentes históricos

Coyoacán es una de las demarcaciones territoriales en que se divide el DF, su origen, según José B. Morelos, se ubica a partir del año 1332. En una parte de la orilla del lago de Texcoco se ubicaban las poblaciones Copilco, Xotepingo, Tepetlapa, Coapan y Culhuacán, que a su vez formaban parte del territorio conocido como Coyohuacan, “lugar de quienes tienen o veneran coyotes”.³⁶

En 1521, con la llegada de Hernán Cortés, este lugar se designó como la ciudad capital de la Nueva España, aquí se instaló el primer Ayuntamiento o cabildo de la región para gobernar a la ciudad. En 1890 inicia la etapa de crecimiento, modernización y de cambio social en la demarcación con la inauguración de la colonia Del Carmen. Por decreto, el 16 de diciembre de 1899 se considera como parte integrante del territorio del DF.

A principios del siglo XX, Coyoacán se convirtió en zona de quintas (casas de recreo) y casas de fin de semana para las clases acomodadas de la Ciudad de México. El desarrollo urbano del lugar inició en la década de los 40, primero en su zona norte y después paulatinamente hacia la zona del pedregal.³⁷

Coyoacán deja de ser un municipio en 1929 para convertirse en una delegación del DF; en 1970 la Ley Orgánica del DDF la redefine como una de las 16 delegaciones políticas en que se divide el DF. A partir 1997 forma parte de la administración pública central del nuevo gobierno local y se le denomina órgano político-administrativo desconcentrado; para el año 2000 las delegaciones forman parte de la administración pública desconcentrada del DF y Coyoacán, igual que el resto de las delegaciones, se convierte en órgano desconcentrado con facultades

³⁵ Ver www.coyoacan.df.gob.mx, página web que proporciona información sobre el gobierno de la demarcación, su historia, características geográficas, actividades sociales y culturales, trámites y servicios, noticias y temas de interés para la comunidad coyoacanense.

³⁶ B. Morelos, José. “Delegación Coyoacán”. En: Garza, Gustavo (coord.). *Op. cit.*, p. 558.

³⁷ *Ibidem*.

para resolver y tomar decisiones dentro de su demarcación territorial, al respecto José B. Morelos, comenta:

“El nuevo estatuto de gobierno, promulgado en diciembre de 1997, transformó la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y los delegados fueron designados por última vez por el jefe del Gobierno capitalino, al asumir la jefatura, Cuauhtémoc Cárdenas designó a Arnoldo Martínez Verdugo como delegado de Coyoacán, quien al renunciar fue sustituido por Laura Itzel Castillo. Con este cambio, los problemas de gobernabilidad derivados tanto de la intervención de instituciones locales y federales como de la permanencia de prácticas clientelistas distan mucho de haberse solventado, aunque es indudable que se ha avanzado en la construcción de una administración local más cercana a la ciudadanía”.³⁸

En las elecciones del 2 de julio del año 2000, se eligieron por primera vez a los jefes delegacionales del DF. En Coyoacán fue electa por voto directo la C. María de Lourdes Rojo E Incháustegui, candidata del Partido de la Revolución Democrática (PRD), para el periodo octubre 2000-septiembre 2003, meses antes de concluir el tiempo establecido renuncia a la jefatura. El lugar es ocupado por el Lic. Roberto Sánchez Lazo hasta las elecciones de julio de 2003, donde la titularidad de la delegación es ganada por el maestro Miguel Bortolini, candidato del PRD, para el periodo 2003-2006.

3.3.1.2. Características geográficas, demográficas y económicas

a) Ubicación y territorio

La delegación Coyoacán representa el 3.6 % de la superficie del DF y está situada en la porción central de la entidad. Sus colindancias son: al norte con las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez e Iztapalapa; al este con las delegaciones Iztapalapa y Xochimilco; al sur con la delegación Tlalpan y al oeste con la delegación Álvaro Obregón.

La demarcación territorial incluye colonias, pueblos, barrios, unidades habitacionales, fraccionamientos, asentamientos y ejidos; el suelo urbano representa 5,389 hectáreas y el suelo de conservación o áreas verdes urbanas abarca solo 183 hectáreas.³⁹ Las principales localidades se dividen en tres zonas: Centro Histórico de Coyoacán, Pedregales y Culhuacanes.

El manual administrativo de la delegación señala que el territorio de Coyoacán se distribuye de la siguiente manera:

- 38 Colonias
- 07 Pueblos
- 08 Barrios
- 51 Unidades habitacionales

³⁸ *Ibíd.*, p. 563.

³⁹ INEGI, *Cuaderno Estadístico...*, *op. cit.*, p. 3.

- 28 Fraccionamientos
- 03 Asentamientos
- 03 Ex –ejidos

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán⁴⁰ expone que la demarcación representó el espacio propicio para el desarrollo de grandes conjuntos habitacionales entre los años 50 y 60. A partir de la construcción de Ciudad Universitaria, el papel de Coyoacán se transformó y en las décadas de los 70, 80 y 90 disminuyó la construcción de los conjuntos habitacionales al preferir la instalación de zonas comerciales y de servicios.

b) Población

La delegación cuenta con una población aproximada de 640 mil 423 personas, de las cuales 339 mil 994 son mujeres y 300 mil 429 son hombres⁴¹, en conjunto representan el 7% de la población total del DF. Los habitantes que se encuentran entre los 0 y 29 años de edad integran el 52% del total, el 37% corresponde a la población adulta joven y madura, mientras que cerca del 10% lo representan las personas de la tercera edad que tienen entre 60 y más de 100 años.

Es una demarcación territorial con una población en su mayoría joven pero con un significativo porcentaje de adultos mayores, según los datos del XII Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI la mayor parte de su población se integra por mujeres jóvenes, adultas y de la tercera edad (ver cuadro 3.4).

c) Aspectos económicos

Con base en los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, publicados por el INEGI, de las actividades económicas que se identifican en la delegación Coyoacán el 0.2% corresponde al sector primario; el 17.9% al sector secundario; el 78.6% al sector terciario; por último el 3.3% representa actividades no específicas. Los porcentajes demuestran que en Coyoacán predominan las actividades del sector terciario, mostrando un comportamiento similar al DF.

La Población Económicamente Activa (PEA) en Coyoacán es de 287,911 habitantes, de los cuales 167,770 son hombres y 120,141 son mujeres. Respecto a la Población Económicamente Inactiva (PEI), se integra por 225,438 personas, las cuales se distribuyen de manera porcentual, como muestra el cuadro 3.5, en estudiantes, personas con alguna discapacidad, de la tercera edad, jubilados, pensionados y personas dedicadas al hogar.

⁴⁰ Ver página web de la Asamblea Legislativa del DF (www.asambleadf.gob.mx).

⁴¹ INEGI. *Cuaderno estadístico...*, op. cit., pp. 21-23.

CUADRO 3.4

POBLACIÓN DE LA DELEGACIÓN COYOACÁN				
Total de la población del año 2000:	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	
	640,423	339,994	300,429	
Total de la población según grupo quinquenal:				
	TOTAL	%	MUJERES	HOMBRES
de 0 - 4 años	47,311	7.4	23,377	23,934
de 5 - 9 años	48,703	7.6	23,874	24,829
de 10 - 14 años	48,605	7.6	24,397	24,208
de 15 - 19 años	57,817	9.0	30,213	27,604
de 20 - 24 años	63,817	10.0	33,725	30,092
de 25 - 29 años	63,684	9.9	33,449	30,235
de 30 - 34 años	52,485	8.2	27,800	24,685
de 35 - 39 años	47,155	7.4	25,457	21,698
de 40 - 44 años	43,920	6.9	24,302	19,618
de 45 - 49 años	38,710	6.0	21,490	17,220
de 50 - 54 años	34,168	5.3	18,482	15,686
de 55 - 59 años	24,191	3.8	13,140	11,051
de 60 - 64 años	19,078	3.0	10,648	8,430
de 65 y más años	41,711	6.5	25,066	16,645
No especificado	9,068	1.4	4,574	4,494

Fuente: INEGI. Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBA), XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos (ver www.inegi.gob.mx).

CUADRO 3.5

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA DE LA DELEGACIÓN COYOACÁN (Porcentajes)		
Total: 225,438 personas	HOMBRES: 68,195	MUJERES: 157,243
Tipo de actividad:	%	%
Estudiantes.	56.5	25.8
Incapacitados permanentemente para trabajar.	1.4	0.5
Jubilados y pensionados.	16.2	5.5
Personas dedicadas a los quehaceres del hogar.	1.1	53.5
Otro tipo de inactividad.	24.8	14.7
Total	100	100

Fuente: INEGI, Cuaderno Estadístico Delegacional: Coyoacán, p. 87.

3.3.2. Estructura orgánica

Para la atención de los asuntos de su competencia la delegación Coyoacán tiene la siguiente estructura orgánica:

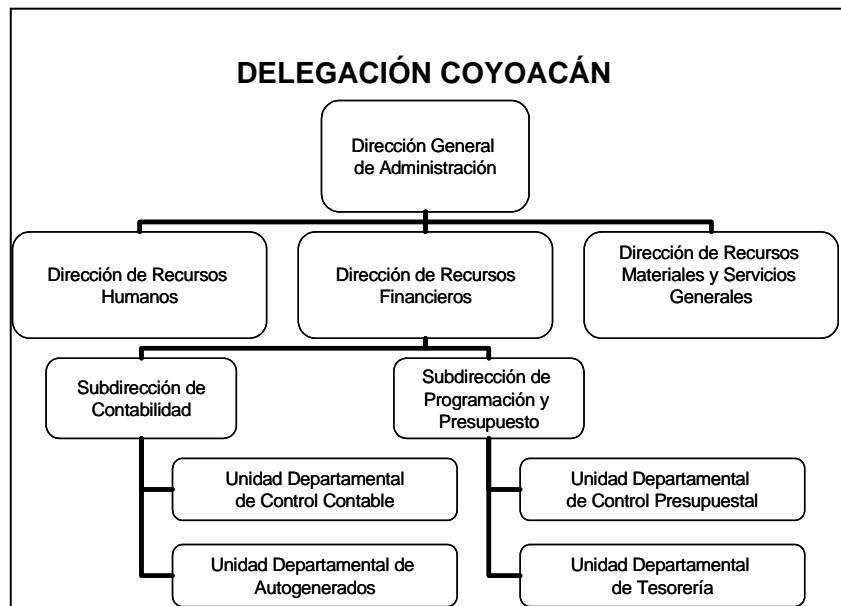
- a) Jefatura Delegacional.
- b) Dirección General Jurídica y de Gobierno.
- c) Dirección General de Administración.

- d) Dirección General de Obras, Desarrollo y Servicios Urbanos.
- e) Dirección General de Desarrollo Social.
- f) Dirección General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana.
- g) Dirección General de Desarrollo Delegacional.
- h) Dirección General de Cultura.

En la gestión de los recursos financieros de la delegación Coyoacán participan la Dirección General de Administración y la Dirección de Recursos Financieros, el manual administrativo de este órgano político-administrativo, describe el objetivo principal de cada una:

Objetivo de la Dirección General de Administración. Implementar procesos administrativos para el manejo de los recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y los servicios generales, de acuerdo con la normatividad establecida y en apoyo a las funciones sustantivas del órgano político-administrativo. Conforme a las políticas, lineamientos, criterios y normas establecidas por la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas del GDF. El esquema 3.1 presenta la estructura de ésta dirección y su relación con las unidades dedicadas a la administración y control de los recursos financieros.

ESQUEMA 3.1



Fuente: www.coyoacan.df.gob.mx

Objetivo de la Dirección de Recursos Financieros. Planear y controlar el ejercicio del presupuesto autorizado, el registro y análisis de las operaciones financieras, de acuerdo con las normas establecidas. Entre sus funciones destacan:

- Servir de enlace entre la Dirección General de Programación y Presupuesto del GDF y las distintas áreas operativas de la delegación, en la transmisión e

interpretación de la metodología, lineamientos e instructivos en materia de planeación interna financiera.

- Coordinar y supervisar la formulación de los programas operativos anuales y los anteproyectos de presupuesto anuales de las distintas áreas operativas y la integración del documento final para su remisión al GDF.
- Llevar el control del ejercicio presupuestal.
- Recibir de las distintas áreas de la delegación, la documentación comprobatoria del gasto, para su revisión, dictamen de aceptación y pago que proceda.
- Elaborar las cuentas por liquidar certificadas (CLC) ⁴² para el pago de bienes, servicios y mano de obra contratada por la delegación.
- Desarrollar los sistemas de contabilidad y elaborar los informes y estados financieros correspondientes.

3.3.3. Ejercicio presupuestal de la delegación Coyoacán 2001-2003

La distribución de los recursos financieros de la delegación Coyoacán, se aplicó durante la primera administración (octubre 2000-septiembre 2003) en seis grandes apartados:⁴³

1. Pago de materiales y suministros (materiales de construcción, eléctrico, estructuras y manufacturas, herramientas, refacciones y material didáctico, entre otras necesidades).
2. Pago de servicios generales que incluye alumbrado público, seguros de mercados públicos, estancias infantiles, museos, casas de cultura, registro civil, seguro de los camiones de basura, equipo de barrido mecánico y de almacenes. También, para el pago de requerimientos indispensables como agua, luz, teléfono, capacitación, impuesto sobre nómina y mantenimiento de vehículos para servicio público, entre otros.
3. Ayudas sociales, que consisten en becas a estudiantes de nivel básico con escasos recursos económicos, maestros jubilados, niños en situación de calle, mujeres con problemas de violencia intrafamiliar o familias de escasos recursos.
4. Equipamiento de la delegación, compra de instrumental y equipo para servicios públicos, educativos, salud, obra, mantenimiento y cultura.
5. Obra pública de alto impacto social, por ejemplo, trabajos de conservación y mantenimiento que la delegación realiza con sus propios recursos humanos y materiales (obra pública por administración).
6. Servicios personales, relacionados con el pago salarial, prestaciones y seguridad social de los trabajadores.

⁴² La Cuenta por Liquidar Certificada (CLC), es el documento que se expide para cubrir y registrar las erogaciones con cargo al presupuesto de egresos; debe ser autorizada por el titular de la unidad ejecutora del gasto o por el servidor público en quien se delegue esta atribución. SECRETARÍA de Finanzas del GDF. *Manual de normas y procedimientos para la administración del ejercicio presupuestal 1999*, p. 44.

⁴³ DELEGACIÓN Coyoacán. “2º Informe de Gobierno”. En: *La Rosita*, febrero 2003, p. 10.

La estrategia general del gobierno en Coyoacán, aplicada durante la administración del primer Jefe Delegacional (2001-2003) electo por voto directo de la ciudadanía, se dividió en tres etapas:⁴⁴

- a) Primera fase (despegue). Consistió en implementar acciones precisas para dar continuidad al proceso administrativo, al mismo tiempo diseñar y establecer las distintas metas, objetivos y estrategias de orientación y ejercicio del gasto hacia 2003.
Además, de realizar acciones concretas de conservación y mantenimiento de la infraestructura instalada, garantizando a la vez, los servicios públicos que la delegación ofrece a los coyoacanenses.
- b) Segunda fase (consolidación). Consistió en innovar y fortalecer técnica, financiera y operativamente todos los programas y actividades institucionales, incluso aquellos compromisos o acciones de obra de carácter multianual.
- c) Tercera fase (evaluación y nuevo despegue). Inició en enero de 2003, en ésta fase se consideraron dos factores esenciales: por un lado, los recursos y acciones que permitieran una sólida conclusión de los programas de esta administración; y por el otro, la necesidad de ofrecer al nuevo gobierno delegacional todos los recursos y herramientas financieras para iniciar sus tareas de gobierno.

La aplicación de los recursos financieros en seis grandes grupos y la estrategia general implementada para el ejercicio presupuestal, permitieron concluir en cada año fiscal con un ejercicio mayor del 99% con relación a la cantidad total aprobada, como se puede ver en el cuadro 3.6, por lo tanto, la delegación no presentó problemas de subejercicio, ya que todos los recursos se utilizaron para los programas y actividades propuestas al inicio de la administración.

CUADRO 3.6
EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LA DELEGACIÓN COYOACÁN
(Millones de pesos)

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
2001	1,012.6	876.8	872.5
2002	1,007.4	957.2	957.2
2003	1,115.2	1,066.5	900.5

Elaboración propia, con datos de las Cuentas Públicas del GDF 2001-2002 e Informe de avance programático-presupuestal 2003.

3.3.4. Modelo de desarrollo social del gobierno delegacional en Coyoacán

La delegación Coyoacán por conducto de su Dirección General de Desarrollo Social a partir de la primera administración octubre 2000-septiembre 2003, instrumentó un modelo de redes sociales con tres propósitos: fomentar la participación social en las colonias, barrios, unidades habitacionales, centros comunitarios y de trabajo,

⁴⁴ MARTÍNEZ, Alberto. "Entrevista a María Rojo, Jefa Delegacional en Coyoacán". En: www.reforma.com, sección Ciudad de México, 15 de noviembre de 2002.

deportivos, lugares de trabajo y ámbitos educativos; mejorar la calidad de vida de las familias, adultos mayores, jóvenes, mujeres, niñas y niños; y aprovechar los recursos sin limitarse sólo a la atención de las demandas y el cumplimiento de las políticas sociales definidas por el sector central.

Las redes sociales se apoyan con la participación de ciudadanos como promotores voluntarios, quienes sin percibir un sueldo contribuyen en el diseño, operación y evaluación de programas y proyectos para beneficiar a diversos sectores de la población, tales como: salud comunitaria, mujeres que apoyan a mujeres, adolescentes que apoyan a otros adolescentes, apoyo ante la farmacodependencia, embarazo de adolescente, salud de las personas adultas mayores, violencia familiar, entre muchos otros temas, logrando por este medio tejer una red de protección y apoyo basada en una coordinación más estrecha entre ciudadanos y el gobierno local, donde las necesidades más prioritarias son identificadas por la comunidad.

Los promotores de las redes son capacitados por el gobierno delegacional, la información que reciben en los cursos la transmiten en la familia, con los amigos, compañeros de trabajo o escuela invitando a las personas a que también se conviertan en promotores, de esta manera cada participante puede conformar su propio grupo para llevar a cabo los proyectos de desarrollo social. Esta forma de trabajo permite fomentar la solidaridad y la participación social, a diferencia de los modelos tradicionales, como se muestra en el cuadro 3.7.

CUADRO 3.7

DIFERENCIAS ENTRE MODELOS DE ATENCIÓN Y MODELOS DE REDES SOCIALES

Modelos de operación en programas tradicionales de atención	Modelos operados por redes sociales
La atención que se brinda es especializada	La atención que se brinda es a nivel preventivo
El beneficio se queda en quien lo recibe	El beneficio se multiplica hacia más personas
La atención la brinda el personal operativo capacitado	La atención la brinda el promotor voluntario
Ejemplos:	Ejemplos:
Centro Integral de Apoyo a la Mujer (CIAM)	Red de mujeres que ayudan a mujeres
Centros de Salud	Brigada escolar de promoción de la salud
Escuelas técnico deportivas	Comisión de deporte comunitario

Fuente: www.coyoacan.df.gob.mx

Las ventajas que la comunidad obtiene con las redes sociales son orientación y canalización a los programas prioritarios para grupos vulnerables, así como información sobre asesoría en trámites, actividades recreativas, talleres, capacitación para el trabajo, salud y actividad física en centros de desarrollo comunitario, deportivos y casas de cultura.

3.3.5. Programas prioritarios instrumentados en la delegación

Por su carácter de órgano desconcentrado, la delegación Coyoacán aplica los programas prioritarios establecidos por la Jefatura del GDF, en respuesta a los problemas sociales identificados en la demarcación y sus características demográficas, entre los programas del GDF son considerados como básicos los siguientes:

- Programa de Atención al Adulto Mayor.
- Programa de Atención a Personas con Discapacidad.
- Programa de Apoyo Escolar.
- Programa de Jóvenes.
- Programa de Equidad de Género.
- Programa de Pueblos Originarios (Indígenas).
- Programa de Atención a Niños, Niñas y Jóvenes en Situación de Calle.
- Programa para el Fomento del Deporte.

3.3.6. Avances en el desarrollo social de la comunidad coyoacanense

Para beneficio de los más de 640 mil 423 habitantes, los programas operativos anuales de Coyoacán aplicados del 2001 al 2003 se orientaron a cubrir las necesidades de carácter social, cultural, de infraestructura básica, de servicios, trámites y atención a la demanda ciudadana en cada una de las tres zonas en que se divide la demarcación (Pedregales, Culhuacanes y Centro Histórico de Coyoacán).

Una parte de los recursos financieros asignados se destinó a la realización de acciones consideradas de beneficio social, la otra se utilizó para acciones de obra pública como la realización de trabajos de construcción, remodelación y mantenimiento de las calles y avenidas, así como de edificios administrativos, educativos, culturales, sociales, deportivos y de recreación.

La delegación Coyoacán instrumentó un programa de austeridad como eje de la gestión pública⁴⁵, de la misma manera que el GDF, los ahorros obtenidos de ese programa se destinaron a gasto social e inversión: en el primer caso para ampliar el número de becas escolares a niños de escasos recursos, despensas a madres solteras, brigadas comunitarias e incrementar las campañas de salud pública; en el segundo para impulsar la inversión pública en proyectos de desarrollo y mantenimiento de infraestructura urbana, hidráulica y de mejoramiento ambiental.

De los dos informes de actividades presentados por la administración delegacional correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 2001 y 2002 en

⁴⁵ “Pide Delegación Coyoacán más de mil millones para 2003”. En: *La Crónica*, México, DF, 15 de noviembre de 2003.

Coyoacán, destacan importantes avances en materia de desarrollo social y cultura, como los que se mencionan a continuación:

a) Desarrollo Social

Para impulsar el desarrollo social en la demarcación se consideraron tres aspectos: el desarrollo y fortalecimiento de los servicios sociales, la organización ciudadana y el desarrollo humano.

- **Salud.** Se fortalecieron los servicios de salud con actividades de asistencia, prevención y comunitarias. En los consultorios médicos adscritos a la delegación, en las estancias infantiles y en tres escuelas primarias se proporcionaron durante el año 2001, 13 mil 397 consultas generales, 4 mil 576 de optometría y 38 mil 291 odontológicas.

También se realizaron 228 brigadas comunitarias que atendieron a 61 mil 518 personas entre menores y mujeres. Se realizó una campaña de salud integral para que los mayores de 60 años recibieran servicios gratuitos en los consultorios médicos adscritos a la delegación y en las colonias por medio de la unidad médica móvil.

- **Población con alguna discapacidad.** Durante el año 2002 se organizaron dos encuentros y un foro donde participaron 900 personas quienes analizaron la problemática y las alternativas de solución para este tipo de población.

Se canalizaron 491 personas a distintas instituciones para complementar su rehabilitación, recibir capacitación laboral y becas de apoyo. Además, se impartieron varios cursos gratuitos de movilidad total, donde personas con sillas de ruedas aprendieron técnicas de desplazamiento para trasladarse por las calles de la ciudad. El 14 de agosto de 2003, las autoridades de la delegación anunciaron una inversión de 7 millones de pesos en la adquisición de equipo deportivo especial para personas con discapacidad y seguir impulsando la cultura deportiva en este grupo.

- **Educación.** Junto con los apoyos derivados del programa escolar, se impulsaron en todos los centros comunitarios de la delegación talleres de apoyo a tareas, donde maestros jubilados ayudan a los niños y las niñas en la realización de sus tareas; con el programa se apoya aproximadamente 6,000 niños y niñas por año.
- **Redes sociales.** Con el propósito de fortalecer el modelo de redes sociales se realizaron dos encuentros de promotores voluntarios, donde los asistentes pudieron compartir sus experiencias, conocimientos y propuestas durante la dinámica de apoyo comunitario.
- **Deportes.** La delegación adquirió material y equipo deportivos por un monto de 4 millones 400 mil pesos considerados en el ejercicio fiscal del año 2002. Al

organizar los eventos de las ligas de fútbol en las instalaciones deportivas e incrementar los espacios se logró atender a 45 mil personas mensualmente en los deportivos.

A partir del año 2001 la delegación rescató la función principal de las escuelas técnico-deportivas en el fomento de la actividad física, actualmente atienden al mes un promedio de 3 mil 500 alumnos. Como complemento, se organizaron en las calles, plazas y jardines campañas de activación física, recreación y deporte; realizando 60 actividades de este tipo para fomentar la organización y la convivencia de las familias y vecinos.

b) Cultura

Se implementaron siete programas para fomento de la cultura: 1) dignificación de la infraestructura cultural, 2) cultura propia, 3) descentralización cultural, 4) democratización del quehacer cultural, 4) casas de cultura temáticas, 5) memoria colectiva de los coyoacanenses y 7) formas de financiamiento de la cultura.

Durante el año 2002 se supervisaron 60 festejos tradicionales en diversas colonias de la demarcación, continuando con la política de contribuir a la preservación de las costumbres y tradiciones de los pueblos.

c) Infraestructura social

Realizar acciones de conservación y mantenimiento en la infraestructura cultural y social es una premisa para continuar instrumentando en los espacios públicos los programas señalados en el apartado 3.3.5; de igual forma, la necesidad de dignificar los centros se vuelve constante si consideramos que la afluencia de personas, quienes aprovechan las actividades y servicios que se ofrecen, ocasiona el deterioro de las instalaciones, por tal razón se realizaron los siguientes trabajos:

- Remodelación de tres casas de cultura (Jesús Reyes Heróles, Ricardo Flores Magón y Raúl Anguiano), con acciones de mantenimiento, renovación de herrería, pintura e impermeabilización. Los espacios destinados a talleres, galerías y áreas de exposición también fueron remodelados para ampliar su capacidad de atención al público.
- En los cuatro teatros de la delegación (Carlos Ancira, Hugo Argüelles, Ana Ma. Hernández y Enrique Alonso) se incorporó alta tecnología en iluminación y sonido, nuevas butacas y vestimenta teatral, para hacerlos funcionales, atractivos y cómodos al público. Con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento e integridad de los equipos se creó un comité de vigilancia compuesto por distinguidos vecinos de Coyoacán.
- Los deportivos: Gimnasio Coyoacán, Huayamilpas, El Copete, La Fragata, Faja Taxqueña, Parque de la Juventud y la Alberca Aurora fueron atendidos con obra pública por administración, realizando trabajos de mantenimiento de instalaciones

hidráulicas, eléctricas, sanitarias y rehabilitación de canchas, bardas y mallas perimetrales.

- Se invirtieron 13 millones 500 mil pesos en la remodelación de los deportivos Clark Flores, Francisco J. Mújica, Ruiz Cortines, Santa Úrsula y Emiliano Zapata.
- Se atendieron 12 centros de desarrollo social, y se realizó una inversión en la construcción, remodelación y ampliación de 4 estancias infantiles.

El GDF logró salir adelante con los objetivos, responsabilidades y atribuciones asumidas a partir del 5 de diciembre de 1997, por lo que ahora se tiene una administración pública local más acorde a las necesidades y características de la población capitalina. A pesar de que los retos en infraestructura social y urbana son constantes, las acciones para el fortalecimiento de las finanzas públicas del DF permiten atender los asuntos y proyectos prioritarios, como se ha mostrado en el presente capítulo.

En el caso de la administración de recursos financieros en las delegaciones, se ha visto que existen fuertes limitantes para resolver los problemas propios de cada demarcación territorial, sin embargo, las delegaciones hacen lo posible por dar atención a las necesidades prioritarias en la prestación de servicios básicos y obra pública. Por tratarse de organismos desconcentrados los procesos administrativos que llevan a cabo están en función de las atribuciones que el GDF les delegó, las asignaciones presupuestales sólo pueden utilizarse en los programas considerados prioritarios por el GDF y para los cuales fueron autorizados los recursos.

El siguiente capítulo presenta un diagnóstico administrativo sobre la administración de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán con el propósito de poner en relieve una fuente de ingresos que complementan los recursos financieros que reciben las delegaciones, sin perder de vista su impacto social.

CAPÍTULO 4

ESTUDIO DE CASO: LA DELEGACIÓN COYOACÁN Y SUS INGRESOS AUTOGENERADOS (2001-2003)

Las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal (GDF), además de recibir recursos financieros provenientes de asignaciones presupuestales, también tienen la facultad de recaudar ingresos autogenerados o de aplicación automática, éstos son una fuente de ingresos alterna que les permite tener un poco más de liquidez, es decir, mayor capacidad de pago para la prestación de un servicio público.

En el capítulo anterior se mostró que los recursos financieros de las delegaciones son limitados y su utilidad está sujeta a un programa de austeridad; por un lado Coyoacán y el resto de las delegaciones destinan la mayor parte de los recursos al gasto en obras públicas e infraestructura y el resto a programas sociales específicos, por otro, tienen la responsabilidad de administrar distintas instalaciones públicas, que generan ingresos de aplicación automática, como: casas de cultura, centros sociales, deportivos y estancias infantiles, los cuales requieren de importantes inversiones para mantenimiento mayor.

Los recursos que se obtienen por concepto de autogenerados, en las delegaciones del GDF se destinan a garantizar la operación, mantenimiento y conservación de dichos espacios, además de representar una utilidad social, al permitir generar empleos con la contratación de personal docente, administrativos, de limpieza y mantenimiento, quienes prestan sus servicios para el funcionamiento de las instalaciones; de igual forma, el régimen de autogenerados permite aprovechar espacios que proporcionan una oferta de servicios y actividades para la recreación, capacitación y convivencia entre los miembros de una comunidad.

4.1. Ingresos autogenerados o de aplicación automática

Las características de la recaudación y aplicación de los ingresos autogenerados en el Distrito Federal (DF) son poco conocidas, debido a que la atención se concentra, en la mayoría de los casos, en el estudio de los principales impuestos y derechos locales, como el pago de predial, nóminas, tenencia y suministro de agua potable, pues la cantidad que se recauda por estos conceptos representa la mayor parte de los ingresos ordinarios del DF. En la delegación Coyoacán los recursos autogenerados representan aproximadamente el 1% del ingreso total de la delegación¹, no obstante, el proceso de recaudación y el uso que se le da a este tipo de recursos impacta de manera esencial tanto en la comunidad como en la administración delegacional.

¹ CUENTA Pública del GDF 2003, anexo delegacional (ver www.df.gob.mx).

4.1.1. Definición

Los ingresos autogenerados o de aplicación automática son aquellos que las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados, conocidas como unidades ejecutoras del gasto, obtienen por concepto de aprovechamientos y productos no identificados específicamente en la Ley de ingresos del DF, por tratarse de conceptos, cuotas y procedimientos regulados con una normatividad específica publicada anualmente en la Gaceta Oficial del DF denominada: *Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las delegaciones y órganos desconcentrados que los generen mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos.*

Estos ingresos provienen del:²

- a) Uso o enajenación de bienes del dominio público.
- b) Prestación de servicios en el ejercicio de funciones de derecho público.
- c) Servicios que correspondan a funciones de derecho privado.
- d) Uso o enajenación de bienes del dominio privado del propio GDF.

Los **aprovechamientos** se obtienen por el pago del uso o alquiler de bienes muebles e inmuebles, vías y áreas públicas, por ejemplo: alquiler de instalaciones o máquinas; concesiones para la prestación de servicios públicos, como transporte público; pagos por daños a las vías, áreas e infraestructura pública; pago por la instalación de puestos fijos o semifijos y panteones.

Los **productos** corresponden al pago de diversos servicios que presta el GDF y por la realización de funciones de las áreas que los generan, son ingresos que se obtienen por concepto de enseñanza y servicios médicos en casas de cultura, centros sociales o comunitarios y deportivos.

Son ingresos de aplicación automática porque tienen la característica de ser ejercidos directamente por las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que los generen sin previo trámite de la Cuenta por Liquidar Certificada (CLC), un documento que justifica la realización de un gasto, el cual se regulariza posteriormente. A diferencia de los ingresos que provienen de una obligación fiscal, los ingresos autogenerados tienen su origen en el pago de cuotas que pueden determinarse en común acuerdo entre las partes, es decir, entre las Secretaría de Finanzas del GDF y las unidades ejecutoras, según las instalaciones, necesidades y características de cada una. La administración de los ingresos autogenerados se divide en:

- a) **Ingresos.** La Secretaría de Finanzas autoriza a las unidades ejecutoras del gasto, a recaudar directamente los ingresos que se cobran por los conceptos y

² “REGLAS para el control y manejo de los ingresos...”. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, DF, 20 de enero de 2003.

cuotas detallados en el anexo 1 de las reglas que regulan su ejercicio³, debiendo utilizar para su registro y control los formatos que apruebe la Tesorería del GDF. La relación de conceptos es enunciativa y no limitativa, para modificación o inclusión de una nueva cuota o concepto las unidades ejecutoras del gasto deben presentar la solicitud, con su respectiva justificación y propuesta, ante la Secretaría de Finanzas.

- b) **Egresos.** Los recursos de aplicación automática se asignan a las unidades ejecutoras del gasto que los generen, siempre y cuando se utilicen para cubrir las necesidades inherentes a la realización de las funciones y actividades que den lugar a la captación de los ingresos; el ejercicio de los recursos no puede rebasar el monto de lo recaudado y debe apegarse a los conceptos de gasto establecidos en la normatividad. El anexo 3 (ver página 147) contiene los conceptos por medio de los cuales sólo se pueden utilizar los recursos, de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto vigente para el DF.

4.1.2. Marco jurídico

La recaudación, registro, manejo y aplicación de los recursos autogenerados, son actividades reguladas por las siguientes normas:

- Libro tercero del Código Financiero del DF.
- Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos del DF.
- Ley de Adquisiciones para el DF.
- Ley de Obras Públicas del DF.
- Ley del Régimen Patrimonial del GDF.
- Normas y procedimientos para la afectación, baja y destino final de bienes muebles.
- Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las delegaciones y órganos desconcentrados que los generen mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos.
- Manual de normas y procedimientos para la administración del ejercicio presupuestal.
- Los demás ordenamientos aplicables en la materia.

De la lista, las *Reglas para el control y manejo de los recursos de aplicación automática* destacan por contener los lineamientos para la administración de este tipo de recursos, cada año la Secretaría de Finanzas publica estas reglas en la Gaceta Oficial del DF antes del 20 de enero del ejercicio fiscal correspondiente. Las Reglas son actualizadas anualmente y describen los procedimientos para la recaudación de los ingresos, regularización de los recursos y ejecución del gasto.

³ El anexo 2 del presente trabajo, contiene una relación de claves, conceptos y cuotas autorizadas para los años 2003 y 2004, que las delegaciones pueden recaudar como ingresos de aplicación automática, de acuerdo a los lineamientos que regulan los autogenerados. Es necesario resaltar que dicho anexo sólo muestra las actividades que permiten fomentar el desarrollo social y cultural en las delegaciones del DF (ver página 140).

4.1.3. Recaudación de ingresos autogenerados en el Distrito Federal durante 2001-2003

De acuerdo con el cuadro 4.1 durante los años 2001, 2002 y 2003 el GDF recaudó por concepto de ingresos propios (impuestos locales, contribución de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos) \$24,667,907.2 en el primer año, \$26,528,923.7 en el segundo año y \$28,522,479.3 en el tercer año. De los totales, el 25.54%, 28.51% y 29.80% respectivamente, corresponden a los ingresos que se obtienen por productos y aprovechamientos.

Entre los productos y aprovechamientos, los que se destinan a la unidad generadora de los mismos conocidos como ingresos autogenerados o de aplicación automática, representaron en el año 2001 el 2.2%, en el 2002 sólo el 2.6% y para el año 2003 el 3.4% del total. Como muestra el cuadro 4.2 en el ejercicio fiscal 2003 el 1.0% del total de ingresos propios corresponde a los ingresos autogenerados recaudados durante el año.

Lo anterior, significa que los ingresos autogenerados si bien actualmente representan sólo el 1% del total de ingresos propios de carácter ordinario en el DF, éstos muestran un constante incremento, de \$140,360.9 en el año 2001 a \$290,937.0 en el 2003, lo que representa para el último año una recaudación adicional respecto al primero de \$150,576.1 pesos.

El incremento se debe al trabajo de las delegaciones del DF en la administración de los ingresos y la recuperación de instalaciones y espacios para el desarrollo social y prestación de servicios públicos. Cabe recordar que a finales del año 2000, los nuevos jefes delegacionales electos por voto popular adquirieron mayores atribuciones, entre las cuales destacan la administración, conservación y mantenimiento de infraestructura para el desarrollo social, como casas de cultura, centros comunitarios, deportivos, estancias infantiles, foros, parques, teatros, entre otros.

Dichas instalaciones ofrecen servicios de carácter cultural, recreativo y social a la comunidad a cambio de una cuota de recuperación, la cual se conoce como ingreso de aplicación automática, por lo que existe una relación entre la oferta de servicios y actividades de las instalaciones que tiene cada delegación y la demanda de la población.

De acuerdo con los datos que muestra el cuadro 4.2, el aumento de los ingresos autogenerados también representa la existencia de un sector de la población que aprovecha la oferta de servicios y actividades que ofrecen las delegaciones para la recaudación de este tipo de recursos, un ejemplo son las personas que forman parte de Población Económicamente Inactiva (PEI) compuesta por estudiantes, personas de la tercera edad, mujeres dedicadas al hogar y personas con alguna discapacidad.

CUADRO 4.1

INGRESOS PROPIOS DEL GDF (2001-2003)						
Miles de pesos						
Concepto	2001	%	2002	%	2003	%
Impuestos	13,342,281.6	54.09	14,017,757.3	52.84	14,766,681.3	51.77
Contribuciones de Mejoras	14,771.8	0.06	12,731.7	0.05	16,351.4	0.06
Derechos	5,009,806.1	20.31	4,934,386.0	18.60	5,240,071.6	18.37
Productos	1,280,370.9	5.19	6,210,448.9	23.41	4,708,860.9	16.51
Aprovechamientos	5,020,676.8	20.35	1,353,599.8	5.10	3,790,514.1	13.29
Total de ingresos propios	24,667,907.2	100.00	26,528,923.7	100.00	28,522,479.3	100.00
Total de productos y aprovechamientos	6,301,047.7	25.54	7,564,048.7	28.51	8,499,375.0	29.80

Elaboración propia, con datos obtenidos de las Cuentas Públicas del GDF 2001,2002 y 2003.

CUADRO 4.2

INGRESOS DE APLICACIÓN AUTOMÁTICA O AUTOGENERADOS DEL GDF (2001-2003) Miles de pesos			
Concepto	2001 Recaudado	2002 Recaudado	2003 Recaudado
Productos destinados a la unidad generadora de los mismos	109,890.8	148,105.8	167,149.3
Aprovechamientos destinados a la unidad generadora de los mismos	30,470.1	46,220.0	123,787.7
Total de ingresos autogenerados	140,360.9	194,325.8	290,937.0
Porcentaje con relación al total de productos y aprovechamientos	2.2%	2.6%	3.4%
Porcentaje con relación al total de los ingresos propios del GDF	0.6%	0.7%	1.0%

Elaboración propia, con datos obtenidos de las Cuentas Públicas del GDF 2001, 2002 y 2003.

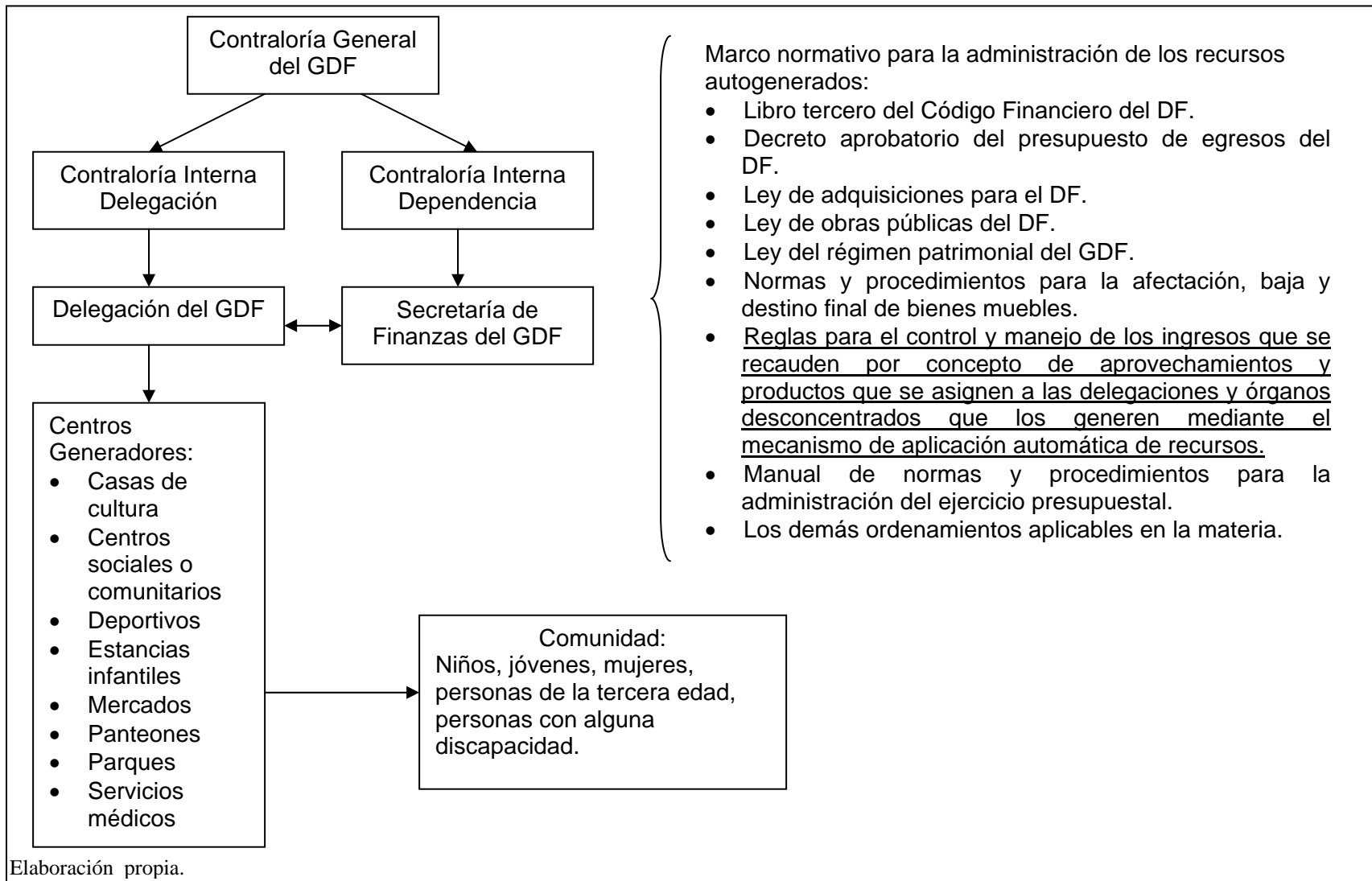
El esquema 4.1 muestra, de forma general, las características de la administración de los ingresos autogenerados en el ámbito delegacional, las dependencias del GDF que intervienen, la normatividad que regula su aplicación, centros generadores y miembros de una comunidad que aprovechan las actividades y servicios que ofrecen los centros.

En dicho esquema se puede apreciar lo siguiente:

La administración de los ingresos autogenerados se fundamenta en un marco normativo que regula las actividades de las partes involucradas, desde las dependencias del GDF y las delegaciones, hasta los usuarios o miembros de una comunidad que pagan un servicio o actividad.

La Secretaría de Finanzas, es la dependencia responsable de vigilar que la administración de los autogenerados se realice conforme a la normatividad. La delegación, es la unidad ejecutora del gasto responsable de la administración de los centros generadores, los cuales recaudan los ingresos de aplicación automática para el mantenimiento, conservación y funcionamiento de los mismos.

ESQUEMA 4.1
ADMINISTRACIÓN DE LOS INGRESOS AUTOGENERADOS EN EL ÁMBITO DELEGACIONAL



- Marco normativo para la administración de los recursos autogenerados:
- Libro tercero del Código Financiero del DF.
 - Decreto aprobatorio del presupuesto de egresos del DF.
 - Ley de adquisiciones para el DF.
 - Ley de obras públicas del DF.
 - Ley del régimen patrimonial del GDF.
 - Normas y procedimientos para la afectación, baja y destino final de bienes muebles.
 - Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las delegaciones y órganos desconcentrados que los generen mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos.
 - Manual de normas y procedimientos para la administración del ejercicio presupuestal.
 - Los demás ordenamientos aplicables en la materia.

Elaboración propia.

La Contraloría General del GDF, por medio de sus Contralorías Internas, evalúa la gestión de los ingresos autogenerados en la Secretaría de Finanzas como dependencia normativa, en las delegaciones como unidades ejecutoras del gasto y en los centros como instalaciones o espacios que ofrecen una actividad o servicio a cambio de una cuota que representa un ingreso para la delegación.

4.1.4. La delegación Coyoacán y sus ingresos autogenerados

La delegación Coyoacán tiene la responsabilidad de administrar distintos espacios e inmuebles públicos para la prestación de un servicio y el fomento del desarrollo social y cultural de los habitantes de la demarcación, como: casas de cultura, centros de trabajo, centros de desarrollo comunitario, deportivos, estancias infantiles, foros, parques y teatros. Los centros ofrecen actividades y servicios a la población a cambio de una cuota que se considera como ingreso autogenerado, por lo que estas instalaciones se identifican como centros generadores o de captación.

Los ingresos de aplicación automática que se generan se destinan al pago del personal que presta sus servicios en actividades relacionadas con la operación de los centros generadores como profesores, coordinadores, administradores, personal de intendencia y mantenimiento.

Durante la primera administración electa por voto directo en Coyoacán (octubre 2000-septiembre 2003), se recuperaron y rehabilitaron varios centros que presentaban un alto grado de deterioro por el uso constante y falta de mantenimiento preventivo en años anteriores, tal es el caso de las casas de cultura⁴. También, se implementaron en los espacios programas sociales y de fomento cultural para promover actividades físicas, culturales y recreativas en los niños, jóvenes, mujeres, personas con alguna discapacidad y adultos mayores, así como el aprovechamiento del tiempo libre de la comunidad por medio de actividades, cursos de capacitación y talleres.

4.1.4.1. Centros generadores

Para la recaudación de los ingresos autogenerados, en materia de desarrollo social y cultura, Coyoacán cuenta con aproximadamente 60 centros de captación, entre los cuales se identifican: 16 centros de desarrollo comunitario (CDC), 14 deportivos, 20 estancias infantiles, 3 casas de cultura y 2 foros de teatro. Cada centro está bajo la

⁴ El diario *La Jornada* publicó un reportaje sobre las condiciones físicas y jurídicas en que se encuentran las 73 casas de cultura del DF, número insuficiente para el total de la población que habita en la capital. El reportaje señala que la Secretaría de Cultura del GDF no cuenta con un programa general que coordine las actividades de estos espacios, para trabajar en conjunto e impulsar la cultura en el DF. La administración de las casas de cultura está a cargo de las delegaciones, pero al no contar con un presupuesto anual, puesto que funcionan bajo el régimen de autogenerados, para subsistir tienen que ofrecer tanto talleres artísticos como clases de baile, karate y aeróbics. Los espacios se han rescatado del abandono, pero todavía están muy lejos de representar una estrategia global para el fomento cultural en el DF que integre a la comunidad de cada demarcación territorial; actualmente, las acciones en materia de cultura sólo se limitan a exposiciones y eventos masivos. MATEOS Vega, Mónica. “Recintos en orfandad legal”. En: *La Jornada*, México, DF, lunes 23 de junio de 2003.

responsabilidad de diferentes áreas de la delegación según el tipo de actividad, como se muestra en el cuadro 4.3, algunos pertenecen a la Dirección General de Desarrollo Social y otros a la Dirección General de Cultura.

CUADRO 4.3

CENTROS GENERADORES DE LA DELEGACIÓN COYOACÁN 2001-2003				
DESARROLLO SOCIAL				CULTURA
CENTROS DE DESARROLLO COMUNITARIO	DEPORTIVOS	ESTANCIAS INFANTILES	OTROS	CASAS DE CULTURA, TEATROS Y FOROS
1. Ajusco 2. Ana María Hernández 3. Cafetales 4. Carmen Serdán 5. Cuauhtémoc 6. Culhuacanes 7. El Reloj 8. Francisco I. Madero 9. Imán 10. La Cantera 11. Marisol 12. San Francisco Culhuacan 13. San Pablo Tepetlapa 14. Santa Úrsula (Ex Tienda) 15. Santa Úrsula Coapa 16. Villa Panamericana	1. Adolfo Ruiz Cortines 2. Alberca Aurora 3. Copete 4. Emiliano Zapata 5. Espartaco 6. Francisco J. Mújica 7. Gimnasio Ajusco 8. Gimnasio Coyoacán 9. Gorostiza 10. Huayamilpas 11. J.J. Clark Flores 12. La Fragata 13. Parque Recreativo los Culhuacanes 14. Santa Úrsula	1. Ajusco Coyoacán 2. Ajusco Moctezuma 3. Ajusco Monserrat 4. Ana María Hernández 5. Aquiles Serdán 6. Avante 7. Candelaria 8. Churubusco 9. Coyoacán 10. Las Nieves 11. Los Reyes 12. Marisol 13. Pescaditos 14. Plutarco E. Calles 15. Prado Churubusco 16. San Fco. Culhuacan 17. San Pablo Tepetlapa 18. Santa Úrsula Coapa 19. Santo Domingo 20. Xotepingo	a) Casa de la Tercera Edad b) Parque Huayamilpas c) Servicios Médicos: 1. Subdirección Social y Educativa Ana Ma. Hernández 2. Fomento a la Salud los Reyes	1. Casa de Cultura Jesús Reyes Heróles 2. Casa de Cultura Raúl Anguiano 3. Casa de Cultura Ricardo Flores Magón 4. Foro Cultural Ana María Hernández 5. Foro Cultural Hugo Argüelles
Nota: A partir de la segunda administración (octubre de 2003) el Parque Huayamilpas, la Casa de la Tercera Edad, el Deportivo Huayamilpas y la Casa de Cultura Raúl Anguiano forma parte de la Coordinación Operativa del Parque Ecológico Huayamilpas, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Social (DGDS). Elaboración propia, con información publicada en la página web de la delegación Coyoacán.				

Junto con los centros sociales y culturales, se tienen registrados otros centros que también generan recursos por la prestación de servicios como: estacionamientos públicos, lavaderos públicos, mercados públicos (por servicio de sanitarios),

panteones, residuos sólidos (por retiro de cascajo) y vía pública (por concepto de puestos fijos y semifijos). Es necesario recordar que para los fines de esta tesis, sólo se analizan los centros relacionados con el aspecto social.

4.1.4.2. Usuarios

Las personas que habitan en Coyoacán y las que forman parte de la población flotante de la delegación, interesadas en participar en los cursos y disciplinas que ofrecen los centros de captación, son consideradas como usuarios vigentes o potenciales; todos tienen la oportunidad de realizar alguna actividad en los centros, donde el principal objetivo es ofrecer servicios, cursos y talleres a un bajo costo para impulsar el desarrollo social de la comunidad, la convivencia, el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación. A continuación se presenta un análisis sobre los usuarios de los centros de desarrollo comunitario (CDC), deportivos, estancias infantiles, casas de cultura y foros.

a) Centros de Desarrollo Comunitario (CDC)

Los CDC cumplen con dos objetivos, el primero generar ingresos por medio de servicios y actividades a la comunidad y el segundo garantizar la implementación de los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo del GDF, puesto que continúan trabajando bajo el esquema del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), junto con la organización de redes de participación social (ver apartados 3.2. y 3.3.4., páginas 76 y 86).

Los CDC ofrecen cursos y talleres de cocina y repostería, corte y confección, aeróbics, baile de salón, artes marciales, manualidades, serigrafía, inglés, clases de regularización, música, hawaiano, danza regional y guitarra. Además, los centros Ana Ma. Hernández, Carmen Serdán y Santa Úrsula Coapa ofrecen cursos de capacitación para el trabajo con reconocimiento oficial, en actividades como: secretariado, computación, corte y confección, cultura de belleza y electrónica

El cuadro 4.4 muestra que los centros durante el periodo enero-septiembre del año 2003 atendieron por mes a un promedio de 1,620 usuarios, de los cuales, en su mayoría son mujeres jóvenes y en edad adulta quienes prefieren actividades manuales y recreativas, también asisten niños y niñas en especial a los talleres de club de tareas y clases de regularización nivel primaria, así como hombres jóvenes que prefieren los talleres de oficios (electrónica, herrería, carpintería) y los cursos de capacitación. Los centros que tienen mayor demanda son: Ana Ma. Hernández con un 30.8% de asistencia, Santa Úrsula Coapa con el 12.1% y Carmen Serdán con el 11.2%.

Los CDC, además de tener áreas destinadas a las actividades administrativas, cursos y talleres, trabajo social, consultorios médicos y/o dentales, también cuentan con salones de usos múltiples, los cuales son rentados a los particulares para la realización de diversos eventos, lo que representa una captación de ingresos adicional a la que se obtiene por concepto de enseñanza y capacitación.

CUADRO 4.4

DELEGACIÓN COYOACÁN											
TOTAL DE USUARIOS EN LOS CENTROS DE DESARROLLO COMUNITARIO DURANTE ENERO SEPTIEMBRE 2003											
C.D.C.	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Total de usuarios por centro	%
Ajusco	58	90	77	40	52	92	31	44	80	564	3.9
Ana Ma.Hernández	766	535	423	0	745	321	781	471	451	4,493	30.8
Cafetales	59	150	187	160	95	86	147	70	101	1,055	7.2
Cantera	0	22	22	27	22	26	20	21	18	178	1.2
Carmen Serdán	300	35	237	180	165	254	116	273	74	1,634	11.2
Cuauhtemoc	0	68	14	33	15	58	273	301	317	1,079	7.4
Culhuacan	42	98	97	50	50	55	46	52	24	514	3.5
El Reloj	14	20	24	18	18	14	6	12	16	142	1.0
Ex tienda	110	143	164	119	87	237	67	109	96	1,132	7.8
Francisco I. Madero	38	39	36	77	12	16	0	32	41	291	2.0
Iman	18	34	28	13	12	7	8	0	0	120	0.8
Marisol	72	50	86	34	63	24	44	29	34	436	3.0
San Pablo Tepetlapa	51	49	56	29	38	59	31	50	0	363	2.5
Santa Ursula Coapa	374	266	243	82	149	227	199	188	38	1,766	12.1
Villa Panamericana	117	0	224	85	71	74	86	18	134	809	5.6
Total de usuarios por mes	2,019	1,599	1,918	947	1,594	1,550	1,855	1,670	1,424	14,576	100.0

Nota: Usuarios de actividades y servicios, no incluye rentas e inscripciones.
Elaboración propia, con datos proporcionados por la coordinación de autogenerados de la DGDS.

b) Deportivos

De acuerdo con el cuadro 4.5, los deportivos atendieron durante el periodo enero-septiembre del año 2003 a 34,320 usuarios, del total se obtiene un promedio de 3,813 usuarios por mes. Los centros con mayor demanda son la Alberca Aurora con el 40.5% de asistencia, el deportivo Francisco J. Múgica con el 16% y el deportivo Huayamilpas con el 8.6%.

Las actividades deportivas más solicitadas son: natación (por el número de usuarios es la actividad que genera la mayor parte de los ingresos en los deportivos), fútbol, voleibol, básquetbol, aeróbics, gimnasia, yoga, artes marciales, frontón, tenis, fisicoculturismo, box y lucha libre. A estos centros acuden personas de todas las edades desde niños hasta personas de la tercera edad. La asistencia de la población infantil se incrementa durante los cursos de verano.

CUADRO 4.5

DELEGACIÓN COYOACÁN											
TOTAL DE USUARIOS EN LOS DEPORTIVOS DURANTE ENERO-SEPTIEMBRE 2003											
DEPORTIVOS	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Total de usuarios por centro	%
Adolfo Ruíz Cortínez	93	80	45	0	113	56	0	78	16	481	1.4
Alberca Aurora	1,855	1,694	1,890	1,591	1,826	1,618	1,789	1,640	0	13,903	40.5
Clark Flores	239	258	282	284	618	334	406	228	242	2,891	8.4
El Copete	20	0	0	0	0	0	0	165	0	185	0.5
Emiliano Zapata	0	0	0	64	153	131	146	141	0	635	1.9
Espartaco	132	265	160	157	174	204	217	231	150	1,690	4.9
Francisco J. Mujica	501	728	669	564	630	673	718	659	335	5,477	16.0
Gimnasio Ajusco	101	125	204	135	98	154	144	104	43	1,108	3.2
Gimnasio Coyoacán	141	264	203	175	155	200	234	118	0	1,490	4.3
Gorostiza	9	36	37	39	51	9	69	41	11	302	0.9
Huayamilpas	304	336	335	223	347	352	341	351	369	2,958	8.6
La Fragata	122	146	182	152	165	148	286	194	0	1,395	4.1
Parque Culhuacanes	2	2	4	2	15	29	9	0	0	63	0.2
Santa Ursula	226	215	102	171	371	191	153	169	144	1,742	5.1
Total de usuarios por mes	3,745	4,149	4,113	3,557	4,716	4,099	4,512	4,119	1,310	34,320	100.0

Nota: Usuarios de actividades y servicios, no incluye rentas e inscripciones.
Elaboración propia, con datos proporcionados por la coordinación de autogenerados de la DGDS.

c) Estancias Infantiles

Las estancias infantiles administradas por la delegación, son espacios que permiten apoyar a las madres trabajadoras de escasos recursos económicos, que no cuentan con seguro social y por lo tanto no pueden utilizar servicios de guardería para dejar a sus hijos mientras ellas desempeñan sus labores. Para complementar este apoyo se amplió el horario de atención en 4 estancias al establecer un turno vespertino y en otras se proporciona servicio de alimentación.

En general, todas las estancias reciben una población infantil entre 6 meses y 6 años de edad. El cuadro 4.6 permite ver que durante enero-septiembre del año 2003, las estancias infantiles atendieron en el periodo a 13 mil 379 niños, con un promedio mensual de 1,487 niños. Las estancias con mayor población son: Candelaria 8.1%, Santa Úrsula 8% y Carmen Serdán con 7.4%.

d) Casas de cultura y foros

No se tiene información sobre el número de usuarios en casas de cultura, teatros y foros culturales, pero se conoce por una entrevista realizada a coordinadores culturales en Coyoacán⁵, que las personas asisten a los talleres de danza clásica y moderna, pintura, artes escénicas, idiomas, teoría musical, cerámica, vitrales, dibujo,

⁵ *Ibidem.*

narrativa, creación de juguetes, entre otros. También se consideran como usuarios a las personas que prefieren las exposiciones, funciones de teatro, cine, música, charlas y conferencias que se organizan cada mes en estas instalaciones.

CUADRO 4.6

DELEGACIÓN COYOACÁN											
TOTAL DE USUARIOS EN LAS ESTANCIAS INFANTILES DURANTE ENERO-SEPTIEMBRE 2003											
ESTANCIAS	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Total de usuarios por centro	%
Ajusco	21	18	22	0	70	22	0	0	0	153	1.1
Ajusco Moctezuma	88	81	87	84	86	83	102	93	88	792	5.9
Ajusco Monserrat	87	87	84	84	80	81	76	102	98	779	5.8
Ana María Hernández	94	94	108	100	100	100	120	107	113	936	7.0
Aquiles Serdán	102	102	99	100	101	99	100	102	104	909	6.8
Avante	66	66	62	64	60	58	46	54	53	529	4.0
Candelaria	117	112	115	112	117	117	143	130	126	1,089	8.1
Carmen Serdán	84	84	83	83	83	83	182	159	153	994	7.4
Churubusco	48	52	49	47	48	44	70	65	61	484	3.6
Coyoacán	71	69	68	70	67	67	82	74	73	641	4.8
Las Nieves	90	96	92	88	90	90	86	101	94	827	6.2
Los Reyes	92	87	85	73	87	86	9	186	101	806	6.0
Marisol	57	52	52	52	52	57	64	66	65	517	3.9
Pescaditos	107	103	112	93	119	96	156	0	0	786	5.9
Prado Churubusco	42	41	43	42	51	49	102	60	63	493	3.7
San Fco. Culhuacan	61	61	57	56	56	53	99	79	82	604	4.5
San Pablo Tepetlapa	32	41	42	37	41	41	66	68	63	431	3.2
Santa Ursula	115	113	113	113	111	109	152	127	123	1,076	8.0
Santo Domingo	31	28	27	27	26	26	31	29	56	281	2.1
Xotepingo	28	27	25	25	25	26	16	45	35	252	1.9
Total de usuarios por mes	1,433	1,414	1,425	1,350	1,470	1,387	1,702	1,647	1,551	13,379	100.0

Nota: Incluye inscripciones.
Elaboración propia, con datos proporcionados por la coordinación de autogenerados de la DGDS.

4.1.4.3. Estructura orgánica

La Secretaría de Finanzas es la dependencia del GDF con facultades para controlar, fijar y modificar los ingresos por aprovechamientos y productos que generen las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados de la administración pública del DF. Por tal razón, en la administración de los ingresos autogenerados la Secretaría desempeña funciones normativas, mientras que las delegaciones tienen funciones operativas o ejecutoras (ver esquema 4.1, página 97).

Dentro de la organización administrativa de la delegación Coyoacán, participan tres áreas o direcciones en el mecanismo de aplicación automática de recursos, éstas son: la Dirección de Recursos Financieros, la Dirección General de Desarrollo Social y la Dirección General de Cultura, cada dirección se apoya en una o más

unidades departamentales para la administración de los ingresos y coordinación de las actividades en los centros generadores (ver esquema 4.2).

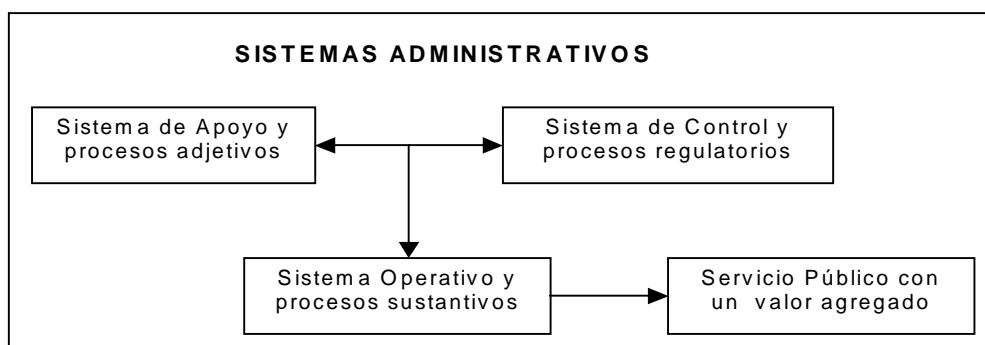
Las unidades departamentales⁶ interactúan entre si para la recaudación, control y aplicación de los autogenerados, en las Direcciones Generales de Desarrollo Social y Cultura las unidades tienen a su cargo la administración y operación de los centros, así como la responsabilidad de garantizar la correcta captación de los ingresos por concepto de autogenerados. En la Dirección de Recursos Financieros, la Unidad Departamental de Autogenerados es responsable de concentrar, registrar y controlar los recursos, además de realizar las gestiones pertinentes para su regularización ante la Secretaría de Finanzas.

Por las actividades que desempeña la Unidad de Autogenerados, también se conoce como unidad departamental de enlace entre la administración pública central y la administración pública desconcentrada. Todas las unidades llevan a cabo sus actividades de acuerdo con las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática*.

4.2. Subsistemas en la administración de los ingresos autogenerados en Coyoacán

La Administración Pública, vista desde el enfoque de sistemas, se concibe como un suprasistema integrado por sistemas administrativos y subsistemas, funciones o procesos. Los sistemas básicos que se identifican dentro de una organización son: el operativo y sus procesos sustantivos, el de apoyo y sus procesos adjetivos y el de control y sus procesos regulatorios.⁷

ESQUEMA 4.2



Fuente: Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Diagnóstico Administrativo*, pp. 179-183.

El esquema 4.2 muestra que el sistema de apoyo junto con el de control proporcionan los instrumentos administrativos necesarios para el funcionamiento de la organización; la coordinación de ambos permite que el sistema operativo junto con

⁶ Las unidades departamentales, son oficinas que se caracterizan por contar con personal que realiza el mismo trabajo o está involucrada en un mismo proceso.

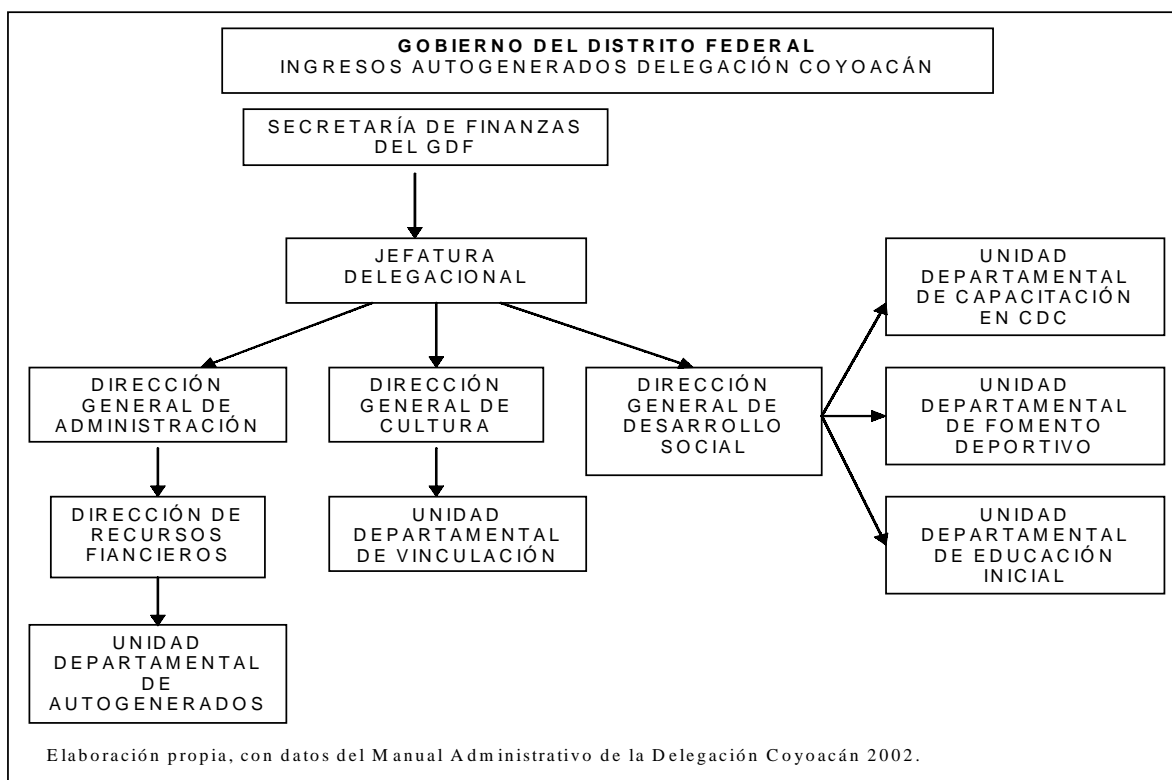
⁷ Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Diagnóstico Administrativo*, pp. 179-183.

sus procesos sustantivos presente un desempeño eficaz, eficiente y con un valor agregado, lo que permite ofrecer a la población un servicio público con calidad.

También, existen sistemas auxiliares como: el sistema de información y estadística y el sistema de control de gestión y auditoría, los cuales proporcionan la información necesaria para la retroalimentación y verificación de resultados de la gestión pública. Respecto a los subsistemas o procesos, dentro de la administración pública, se clasifican según su ámbito de aplicación y alcances en:⁸

1. **Macroadministrativos.** Se aplican en toda la administración de una organización o en más de un sector administrativo.
2. **Mesoadministrativos o sectoriales.** Incluyen a un sector administrativo, a dos o más instituciones que lo integran. En este nivel se establecen relaciones intrasectoriales o de descentralización.
3. **Microadministrativos.** Los procedimientos se aplican al interior de la organización y se dividen en generales, que incluyen operaciones que efectúan todas o más de una dirección general; y específicos, que se limitan al ámbito de una dirección general y las unidades administrativas que la conforman.

ESQUEMA 4.3



⁸ *Ibíd.*, p. 100.

Tomando en cuenta los esquemas 4.1 (ver página 97) y 4.3, el estudio de caso sobre la administración de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán se apoya en los sistemas administrativos: de operación, apoyo y control. Asimismo, el mecanismo de aplicación automática de recursos se ajusta al nivel microadministrativo y sus procedimientos generales, por incluir la participación de varias direcciones generales dentro de una organización. En los siguientes apartados se describen las características principales de cada sistema, de igual manera, como parte del diagnóstico administrativo sobre el estudio de caso se presenta un análisis de los sistemas y subsistemas relacionados con los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán.

4.2.1. Sistema operativo y procesos sustantivos

El sistema operativo permite a una organización cumplir con las atribuciones y objetivos asignados, por medio de la producción de bienes o la prestación de servicios. Dentro del sistema operativo los niveles de eficacia y eficiencia son necesarios para lograr los objetivos que conforman la naturaleza de la función sustantiva de una organización. Se identifican dos subsistemas o procesos:

- **Operativos internos.** Incluye las operaciones internas de la organización para la producción de un bien o producto.
- **Operativos de servicios al público.** Integrados por un conjunto de procedimientos y actividades relacionadas entre sí para la prestación de un servicio que permita a los usuarios ejercer sus derechos o cumplir con sus obligaciones.

La administración de los ingresos autogenerados corresponde a un proceso operativo de servicio al público, éste es el mecanismo de aplicación automática de recursos, el cual incluye el procedimiento⁹ para el control y manejo de los recursos autogenerados por centro de captación, que a su vez se integra con las siguientes actividades: a) solicitud de recibos¹⁰ por productos y aprovechamientos a la Unidad Departamental de Autogenerados, b) elaboración o llenado de los recibos, c) remuneraciones del personal contratado y d) aplicación de descuentos, todas las actividades son necesarias para un adecuado control y registro de los recursos.

4.2.1.1. Mecanismo de aplicación automática de recursos

Las unidades ejecutoras del gasto con facultades en materia de autogenerados deben sujetarse a los lineamientos, que establecen las reglas generales publicadas en la Gaceta Oficial del DF, sobre las actividades necesarias para el manejo, registro

⁹ Un procedimiento, es un conjunto de actividades o pasos que se deben seguir para alcanzar un fin determinado.

¹⁰ Los recibos son documentos fiscales que ampara la recaudación de ingresos autogenerados, al representar un valor monetario según la actividad y cuota por el cual se expide. Se trata de formas valoradas como los cheques de las instituciones bancarias por lo tanto su impresión, dotación y resguardo requieren de un mayor control para evitar la pérdida, robo o un mal uso de estos documentos.

y aplicación de los ingresos autogenerados. Los lineamientos, también determinan las políticas y descripción de las operaciones que sustentan el mecanismo de aplicación automática de recursos.

- **Políticas de operación:** ¹¹

1. Abrir una cuenta de cheques debiendo ser ésta productiva en la institución bancaria que indique la Secretaría de Finanzas (SF), por conducto de la Dirección General de Administración Financiera (DGAF).
2. Designar a los servidores públicos responsables del manejo de las cuentas de cheques cuyas firmas deben registrarse, tanto en la DGAF, como en la Subsecretaría de Egresos (SE), para los trámites a realizar.
3. Recaudar los ingresos utilizando como comprobante de pago los recibos, boletos o formatos que autorice previamente la Tesorería del DF, los cuales deberán ser foliados y sellados, además de ostentar nombre y firma del cajero o servidor público responsable para efectuar la recaudación.
4. En la cuenta, que tendrá el carácter de mancomunada entre los servidores públicos designados, se depositarán los ingresos que se generen, elaborando mensualmente un reporte de los ingresos, el cual debe contener un desglose analítico de los conceptos de ingresos y egresos, de acuerdo a la clave y conceptos autorizados (ver anexo 2, página 140).
5. El reporte mensual, es un formato que las unidades ejecutoras deberán requisitar para regularizar el registro contable y presupuestal de los autogenerados (ver anexo 4, página 149). El formato deberá integrarse con la siguiente documentación soporte: reportes mensuales por cada centro generador, estados de cuenta y conciliaciones bancarias.
6. Sobre los rendimientos financieros que generen las cuentas de cheques:
 - Los intereses generados en las cuentas productivas serán entregados a la DGAF, dentro de los primeros diez días naturales de cada mes.
 - De los intereses se restarán las comisiones y gastos inherentes al manejo de la cuenta y el Entero¹² corresponderá al monto resultante.
7. Entregar a la DGAF el Impuesto al Valor Agregado (IVA) retenido por la enajenación de bienes, prestación de servicios o por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes (alquiler de instalaciones). Los recargos, multas y actualizaciones que pudiera generar no entregar oportunamente el Entero serán con cargo al servidor público responsable del área generadora.

¹¹ Una política, es una guía para realizar determinadas actividades, que permiten alcanzar un objetivo e indica los límites que existen al realizar una actividad.

¹² El Entero, es un documento que expide la Secretaría de Finanzas del GDF, mediante el cual la dependencia certifica el registro y notificación del pago de intereses e IVA que realizan las unidades ejecutoras del gasto.

8. Las cuentas por liquidar certificadas (CLC), que son documentos que justifican la realización de un gasto, en el caso de los autogenerados sólo se tramitarán para regularizar el ejercicio de los ingresos, no representan salida de efectivo y se elaborarán con base en los comprobantes del gasto. La documentación deberá cumplir con los requisitos legales, fiscales y administrativos que establezca el marco normativo sobre la materia.
9. Los servidores públicos que no cumplan con la normatividad presupuestaria o no expidan la documentación que señalan los procedimientos serán sujetos al respectivo fincamiento de responsabilidades. La Contraloría General del GDF dentro del ámbito de su competencia vigila el cumplimiento de las obligaciones y en caso de incumplimiento dictará las medidas que el caso amerite.

- **Descripción narrativa**

Las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática*, son vigentes para el ejercicio presupuestal correspondiente al año en que son publicadas; a pesar de que anualmente tienen modificaciones en esencia el procedimiento entre los años 1998 al 2004 no ha cambiado. Al realizar un análisis de las diferentes versiones sobre las Reglas en los últimos 7 años, se identifican cambios en los periodos para trámite, así como actualizaciones y modificaciones en claves, conceptos y cuotas.

La única modificación relevante, por significar un mayor control en el registro de los ingresos, es la que se establece en las *Reglas para ingresos autogenerados* correspondientes al ejercicio fiscal 2002; a partir de ese año, además de elaborar y entregar un reporte de captación general se deben anexar los reportes mensuales por cada centro generador cuya suma total debe ser igual al documento global, lo que requiere de mayor coordinación entre las partes involucradas.

Durante la investigación documental y de campo para la realización del estudio de caso no se localizó algún manual de procedimientos vigente que describa el mecanismo de aplicación automática de recursos, por lo tanto en el cuadro 4.7 se presenta una descripción del mecanismo basada en un análisis comparativo de las *Reglas para ingresos autogenerados* publicadas entre los años 1998 y 2004, tratando de reflejar las actividades que se realizan actualmente en la delegación Coyoacán. Antes se presenta una relación de siglas y su significado que se utilizan en el contenido del cuadro descriptivo:

Siglas

- **CLC**- Cuenta por Liquidar Certificada
- **DC**- Dirección de Contabilidad
- **DGAF**-Dirección General de Administración Financiera
- **DI** – Dirección de Ingresos
- **DPPS**- Dirección de Programación y Presupuesto Sectorial
- **IVA**- Impuesto al Valor Agregado
- **SAT**- Subsecretaría de Administración Tributaria
- **SE**- Subsecretaría de Egresos
- **SF**- Secretaría de Finanzas
- **UEG**- Unidad Ejecutora del Gasto delegación Coyoacán)

CUADRO 4.7
DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL MECANISMO DE APLICACIÓN AUTOMÁTICA DE RECURSOS

UNIDAD RESPONSABLE	ACTIVIDAD
Unidad Ejecutora del Gasto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Designa a los funcionarios responsables del manejo de estos recursos, y abre, en la sucursal bancaria que le indique la DGAF, una cuenta de cheques productiva mancomunada, para el depósito de los ingresos de aplicación automática que genere. 2. Registra las firmas autorizadas y comunica a la DGAF y SE, junto con el número de cuenta que le fue asignado por el banco. 3. Recauda, realiza el depósito de los ingresos. Conforme a los saldos disponibles en la cuenta de cheques, hace uso de los recursos y obtiene la documentación justificante y comprobatoria del gasto. 4. Entera a la DGAF, dentro de los diez días hábiles posteriores al cierre del mes, los intereses generados en la cuenta productiva, restándoles antes el importe de las comisiones y gastos del manejo de cuenta. 5. Llena el formato denominado "Reporte Mensual de Ingresos por Aprovechamientos y Productos de Aplicación Automática", anexa copias de los estados de cuenta que amparan los movimientos bancarios realizados durante el periodo de que se trate, originales de los reportes por centro generador y recaba la firma del titular de la unidad ejecutora del gasto y del coordinador administrativo o equivalente, directamente responsable de la recaudación de estos recursos. 6. Presenta el Reporte y sus anexos al SAT por conducto de la DI, dentro de los primeros diez días naturales del mes siguiente al de su ejercicio. 7. Entrega a la DGAF, el IVA retenido por enajenación de bienes, prestación de servicios, por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.
Dirección General de Administración Financiera	<ol style="list-style-type: none"> 8. Recibe el informe de IVA concentrado y emite el recibo de Entero. 9. SAT por conducto de la DI recibe el Reporte y verifica que proceda conforme a los conceptos de ingreso y demás normatividad dictada en las Reglas emitidas para este efecto. <ol style="list-style-type: none"> 9.1. Si no procede lo regresa a la unidad ejecutora del gasto para su corrección. 9.2. Si está correcto, registra y regresa

UNIDAD RESPONSABLE	ACTIVIDAD
	<p>el documento validado con sello y firma para que la unidad ejecutora del gasto continúe el trámite.</p> <p>9.3. Turna a la Dirección de Contabilidad de la SE, la póliza de ingreso respectiva para su registro contable.</p>
Unidad Ejecutora del Gasto	<p>10. Recibe el Reporte rechazado y si procede corrige y reinicia.</p> <p>11. Recibe el Reporte mensual de ingresos, validado por la DI y elabora la CLC para gestionar la autorización del gasto ante la SE. En caso de que sea necesario adecuar el presupuesto autorizado elaborará una afectación presupuestaria, afectación programática y justificación.</p> <p>12. Envía a la DPPS la CLC acompañada del Reporte y, en su caso, de la afectación programático-presupuestaria y justificación.</p>
Subsecretaría de Egresos	<p>13. La DPPS correspondiente recibe la CLC, el reporte y, en su caso, la afectación programático-presupuestaria; revisa que estén correctos.</p> <p>13.1 Si no proceden los regresa a la unidad ejecutora del gasto para su corrección o cancelación.</p> <p>13.2 Si están correctos los registra en el Sistema Presupuestal conforme a los procedimientos para la afectación programático-presupuestaria y CLC.</p> <p>NOTA: Como las CLC no implican salida de efectivo, el original y la copia que corresponde a la DGAF se turnarán a la DC para su registro y archivo.</p>
Unidad Ejecutora del Gasto	<p>14. Recibe de la Dirección de Programación y Presupuesto Sectorial la documentación rechazada y si procede, corrige y reinicia.</p> <p>15. Al final del ejercicio paga todos sus compromisos pendientes y entrega a la DGAF los saldos existentes en la cuenta de cheques al 31 de diciembre, a más tardar en los primeros diez días hábiles del mes próximo (enero).</p>
Dirección General de Administración Financiera	<p>16. Recibe los saldos existentes al 31 de diciembre y expide recibo de Entero.</p> <p>17. Registra el Entero verificando que no haya duplicidad con el registro del ingreso que se realiza a través de los reportes mensuales que presentan las UEG.</p> <p>18. Fin del procedimiento.</p>

4.2.1.2. Procedimiento para el control y manejo de los recursos autogenerados por centro de captación

Del mecanismo de aplicación automática de recursos que se expone en el cuadro 4.7 deriva el procedimiento para el control y manejo de los recursos autogenerados, el cual incluye la participación de los centros de captación mediante la realización de las siguientes actividades:

a) Solicitud de recibos por productos y aprovechamientos a la Unidad Departamental de Autogenerados

1. Los coordinadores de cada centro generador solicitarán mediante oficio¹³ firmado por subdirector, director y/o director general, a la Dirección de Recursos Financieros, la dotación de recibos de ingresos por productos o aprovechamientos para el cobro de cuotas, con copia para la Unidad Departamental de Autogenerados.
2. El titular de la Unidad de Autogenerados designará a una persona como responsable de entregar los recibos o documentos oficiales a los solicitantes.
3. Las personas designadas para recoger los recibos, boletos y/o formatos ante la Unidad de Autogenerados necesitarán la oportuna autorización y notificación de su firma.
4. El responsable de los recibos en la Unidad de Autogenerados al entregar los recibos solicitados por la persona autorizada llenará el formato denominado *Control de Recibos por Productos y Aprovechamientos*, el cual es firmado por la persona que entrega los recibos y por el responsable del centro de captación que los recibe. El responsable del centro generador también recibirá una copia de dicho formato, mismo que ampara la cantidad de blocks entregados y el número consecutivo de folios.
5. Los coordinadores de los centros generadores deberán resguardar bajo llave los recibos de productos y aprovechamientos utilizados para la recaudación de los recursos, con el objeto de evitar extravíos y llevar un estricto control de los mismos.

b) Elaboración de recibos y recaudación de ingresos

1. La cuota se deberá aplicar conforme a las claves, conceptos y cuotas que determinan las Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática (ver anexo 2, página 140) o que están autorizadas por la Secretaría de Finanzas. Para el redondeo de cantidades, el monto a pagar se ajusta hasta cincuenta centavos al peso inferior y a partir de cincuenta y un centavos hasta noventa y nueve centavos, al peso superior.

¹³ El oficio, es un documento que representa una comunicación formal escrita.

2. Entre los conceptos autorizados los relativos a servicios por concepto de enseñanza que ofrecen las casas de cultura, casas de la tercera edad, centros de trabajo o de desarrollo comunitario, deportivos y estancias infantiles están exentos del IVA. Los relacionados con alquiler de instalaciones, inscripciones, estacionamiento y sanitarios públicos incluyen el pago del IVA.
3. La elaboración de los recibos de ingresos autogenerados deberá efectuarse en forma clara, sin tachaduras, enmendaduras o alteración alguna.
4. El responsable de la elaboración del recibo de ingresos deberá incorporar la clave y/o numeral correspondiente al concepto por el cual se va a cobrar, según las reglas mencionadas y los oficios que autorizan alguna modificación.
5. El IVA deberá desglosarse cuando el concepto aplique dicho impuesto.
6. El responsable registrará en una libreta u hoja de cálculo (Excel) los ingresos diarios incluyendo los siguientes datos: fecha de cobro, folio, clave, nombre del usuario, concepto y total, asimismo, realizará un corte cada mes.
7. El responsable del centro y el usuario deberán depositar los ingresos captados o el monto de la cuota en la cuenta bancaria autorizada por la Secretaría de Finanzas del GDF a nombre de la delegación. El depósito se deberá realizar, en el caso de los administradores, el mismo día de la recaudación o al día siguiente. Los usuarios deberán realizar el depósito antes de tramitar la inscripción o reinscripción a una actividad, o bien antes de solicitar un servicio.
8. Durante todo el mes y hasta el último día hábil del mismo, el responsable de cada centro generador deberá entregar a la Unidad de Autogenerados, los recibos que amparan el cobro de cuotas, las fichas de depósito, hoja de liquidación¹⁴ y registro de ingresos correspondientes al mes que se reporta.
9. En caso de que el centro generador no cumpla con el punto anterior, los directores generales deberán enviar una justificación por escrito sobre los motivos por los cuales no se reportó ingresos en el mes correspondiente.
10. Para registrar una cuota no incluida en la Gaceta Oficial del DF o un incremento en el importe, las áreas generadoras deberán solicitar autorización por escrito a la Dirección de Recursos Financieros, la cual deberá incluir una justificación para que la dirección pueda solicitar la autorización de la Secretaría de Finanzas. La justificación debe contener los siguientes aspectos:
 - Descripción del servicio.
 - Justificación de los costos por la prestación del servicio.
 - Propuesta de los costos a los solicitantes del servicio.

¹⁴La liquidación, es un formato donde se registra periodo de captación, número de folio de los recibos utilizados, clave, concepto y monto de los ingresos.

- Población beneficiada con el servicio.
- Cálculo de los recursos por el cobro de la cuota.
- Proyección de la utilización de los recursos a captar.

c) Remuneraciones del personal contratado

1. Las remuneraciones o pagos con cargo a ingresos autogenerados se autorizará únicamente para la contratación mensual del personal que presta sus servicios relacionados con el funcionamiento de los centros.
2. El formato de los contratos será revisado y autorizado por la Dirección de Recursos Humanos y la Dirección Jurídica y de Gobierno.
3. La elaboración de los contratos del personal bajo el régimen de autogenerados estará a cargo de las direcciones generales responsables de la administración de los centros generadores, la documentación deberá tener la firma de los servidores públicos autorizados para avalar la contratación.
4. Para la solicitud de pago del personal, el responsable del centro generador elaborará un oficio solicitando el pago correspondiente, indicando periodo de contratación, número de contratos enviados, relación del personal y cantidad a pagar, dicha petición deberá ser autorizada y firmada por el director general del área que corresponda.
5. Las solicitudes de pago extemporáneo serán recibidas con un mes máximo de atraso y sustentadas con justificación escrita.

e) Aplicación de descuentos

El numeral décimo de las Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática, señala que las unidades ejecutoras pueden hacer descuentos a los usuarios de escasos recursos económicos, con el propósito de motivar a la población al uso o aprovechamiento de los centros culturales, deportivos, sociales y recreativos propiedad del GDF y administrados por las delegaciones.

Se aplican descuentos para alumnos y personal docente de escuelas de nivel básico del sistema oficial; personas de la tercera edad, pensionados, jubilados, discapacitado y grupos vulnerables; trabajadores adscritos a las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados; personas que acrediten escasa capacidad económica, asociaciones deportivas y ligas de fútbol delegacionales.

Las áreas responsables de los centros deberán proponer al Jefe Delegacional la reducción de cuotas, quien por conducto de la Dirección General de Administración notificará a la Secretaría de Finanzas del GDF la aplicación de los descuentos, el porcentaje y el tipo de beneficiario.

El cuadro 4.8 contiene la descripción narrativa del procedimiento para el control y manejo de los recursos autogenerados por centro de captación, el cual se integra con las actividades mencionadas. Cabe destacar, que el contenido de dicho cuadro se complementa con información proporcionada por el personal de la Unidad Departamental de Autogenerados de la delegación Coyoacán.

**CUADRO 4.8
INGRESOS Y EGRESOS POR CENTRO DE CAPTACIÓN**

UNIDAD RESPONSABLE	ACTIVIDAD
Centro de Captación	1. Remite a la Unidad Departamental de Autogenerados recibos o boletos con una copia, ficha(s) del depósito bancario originales y el reporte de liquidación de ingresos semanalmente con copia para su revisión y aprobación.
Unidad Departamental de Autogenerados	2. Recibe, revisa y verifica. 2.1. Si no está bien comunica verbalmente las observaciones y devuelve documentos para su corrección. 2.2. Si es correcto registra en libreta de control, asigna número de folio, firma acuse de recibo. 3. Reproduce una copia de cada ficha de depósito bancario y entrega a la Unidad Departamental de Contabilidad: Original del reporte semanal de ingresos, copia del recibo y original de ficha (s) de depósito. 3.1. Se capturan los ingresos para la base de datos en Excel y se archiva.
Centro de Captación	4. Remite a la unidad departamental del área responsable de su administración oficina para solicitar elaboración de contratos y el pago de la mensualidad correspondiente.
Área Responsable del Centro (dirección general)	5. Elabora y envía contratos a los centros para firma del interesado.
Centro de Captación	6. Recibe, revisa y solicita firma del personal contratado por autogenerados. Regresa contratos firmados a la unidad departamental del área responsable.
Área Responsable del Centro (dirección general)	7. Remite a la Unidad Departamental de Autogenerados oficios de petición de pago de nóminas anexando contratos; en caso de adquisiciones con su respectiva solicitud de compra.
Unidad Departamental de Autogenerados	8. Recibe y revisa contratos firmados. 9. Verifica la disponibilidad de los recursos. 9.1 Si los contratos son correctos y hay ingresos disponibles se elabora el cheque para el pago. 9.2 Si los contratos están mal y hay disponibilidad se regresan para corrección. 9.3 Si son correctos y no hay disponibilidad,

UNIDAD RESPONSABLE	ACTIVIDAD
	<p>se elabora cheque hasta tener recursos suficientes.</p> <p>10. Se elabora póliza cheque y se turna para firmas del director administrativo y el director de recursos financieros.</p> <p>11. Se realiza el pago al interesado, quien debe proporcionar una copia de identificación oficial por cada pago efectuado.</p> <p>12. Póliza cheque original y tres copias: Original- Unidad Departamental de Presupuestos para elaboración de CLC. Copia 1- Unidad Departamental de Contabilidad para su registro contable. Copia 2- Archivo, se captura para la base de datos. Copia 3- Minutario.</p> <p>13. Concilia cifras con estados de cuenta bancarios y centros para elaboración del Reporte Mensual de Ingresos que se envía a la Secretaría de Finanzas del GDF e integra los reportes por centro.</p> <p>14. Fin del procedimiento.</p>

4.2.2. Sistema de apoyo y procesos adjetivos

Proporciona al personal de las dependencias y entidades de la administración pública, los servicios, recursos financieros y materiales necesarios para el desarrollo de sus actividades. Los subsistemas o procesos adjetivos son:

- **Apoyo administrativo.** Actividades y procedimientos que suministran a todas las unidades ejecutoras: personal, recursos financieros, materiales y servicios generales de limpieza, transportación, mensajería, archivo y correspondencia, necesarios para el cumplimiento de sus funciones; además, son responsables del mantenimiento y control de los bienes muebles e inmuebles y del ejercicio presupuestal.
- **Apoyo institucional.** Consiste en actividades relacionadas con la comunicación social y asesoría jurídica de la organización, tanto en lo interno como en lo externo.

Para el análisis de la delegación Coyoacán y sus ingresos autogenerados se consideran los procesos adjetivos relacionados con el apoyo administrativo. Por el papel que desempeñan dentro del mecanismo de aplicación automática de recursos a continuación se presentan las características de los centros de captación y la Unidad Departamental de Autogenerados, así como, el personal, instalaciones, materiales y equipo que disponen para el desempeño de sus funciones.

4.2.2.1. Centros de Captación

Para el funcionamiento de los centros de captación se contrata personal bajo el régimen de autogenerados, es decir, personas que reciben el pago de sus servicios con recursos de aplicación automática y contratadas mensualmente, como: coordinadores, auxiliares administrativos, profesores o personal de mantenimiento y limpieza. Adicionalmente, la delegación Coyoacán proporciona a los centros recursos materiales y personal, cuyos gastos se solventan con recursos provenientes de su asignación presupuestal, con el objetivo de garantizar el funcionamiento continuo de las instalaciones. No obstante, el apoyo es limitado para evitar el deterioro de las instalaciones y proporcionar seguridad pública a los usuarios.

A pesar de que Coyoacán cuenta con infraestructura social para la realización de eventos culturales, sociales y deportivos, ésta no es suficiente para el número de habitantes y usuarios potenciales especialmente en las colonias populares (Zona Pedregales y Zona Culhuacanes). El gran número de personas que utilizan los centros representa un constante deterioro y desgaste de las instalaciones, por lo que se requiere de un continuo mantenimiento para ofrecer instalaciones óptimas donde se proporcionen servicios con calidad a la comunidad.

El numeral décimo segundo de las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática*, determina que la utilización presupuestal de los recursos debe destinarse al mantenimiento de las instalaciones de los centros de captación, con el propósito de continuar fomentando las actividades de los centros. En el caso de que la operación óptima de los centros este garantizada, los recursos pueden utilizarse para apoyar otras áreas generadoras de la misma organización, previa autorización de la Secretaría de Finanzas.

Para el financiamiento de los centros generadores, en especial los que tienen mayor afluencia de usuarios, la delegación Coyoacán y el resto de las delegaciones del DF, además de los ingresos autogenerados utilizan recursos de otras fuentes de ingresos, por ejemplo deuda pública y recursos provenientes de su asignación presupuestal (ver esquema 4.4, página 117).

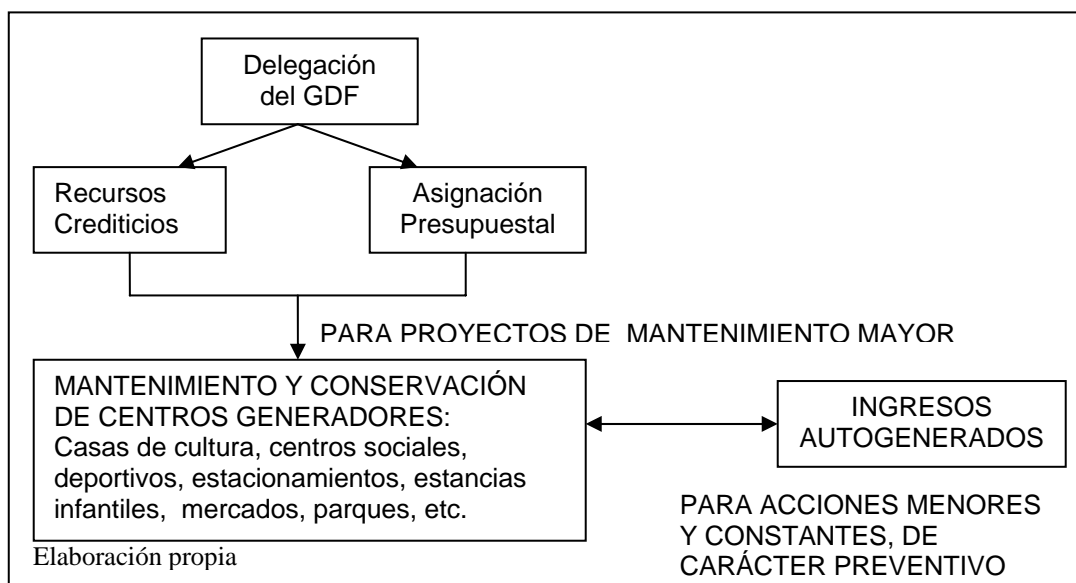
Los ingresos autogenerados, sólo se destinan a la operatividad de los centros, por ejemplo, pago del personal y de mantenimiento preventivo, como pintura e impermeabilización. Mientras que, las otras dos fuentes (crediticios y fiscales) se aplican para realizar proyectos de mantenimiento mayor a los centros, es decir, trabajos que se realizan cada tres o más años y que consisten en ampliación de los espacios, construcción de nuevos centros, renovación de los sistemas hidráulicos o eléctricos, y reparación o reconstrucción de centros con un alto grado de deterioro.

La Dirección General de Desarrollo Social, cuenta con un coordinador que se ocupa del análisis y control de los recursos generados por los más de 50 centros adscritos a esta Dirección; su principal función es vigilar y controlar las actividades administrativas de los responsables de cada centro. El coordinador realiza las siguientes funciones:

- Capturar ingresos y egresos autorizados por la Unidad Departamental de Autogenerados.
- Realizar conciliaciones con la Unidad de Autogenerados para revisar los reportes mensuales por cada centro adscrito a la Dirección General de Desarrollo Social.
- Elaborar bases de datos de ingresos y egresos.
- Asesorar a los coordinadores cuando tienen problemas en la interpretación de la normatividad vigente en materia de recursos de aplicación automática.
- Vigilar las actividades administrativas de los coordinadores.
- Verificar el control contable de los recursos, los saldos y los recibos fiscales.

La Dirección General de Cultura no cuenta con un coordinador para sus cinco centros de captación, porque la Unidad Departamental de Vinculación y Gestión es la responsable de realizar actividades similares a las que desempeña el coordinador de desarrollo social.

**ESQUEMA 4.4
FINANCIAMIENTO DE CENTROS GENERADORES**



4.2.2.2. Unidad Departamental de Autogenerados en Coyoacán

La Unidad Departamental de Autogenerados pertenece a la Dirección de Recursos Financieros, además de ser la oficina de enlace entre la delegación y la Secretaría de Finanzas del GDF, su objetivo es programar y administrar los recursos de aplicación automática de conformidad con las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática* vigentes. Sus principales atribuciones son:¹⁵

- Aplicar las reglas para el control y manejo de ingresos de aplicación automática y su monitoreo.
- Revisar y dictaminar el programa anual de ingresos y egresos.

¹⁵ “MANUAL Administrativo de la Delegación Coyoacán”. *Op. cit.*, pp. 73-74.

- Gestionar ante la Secretaría de Finanzas las propuestas de modificación de cuotas y conceptos de ingreso.
- Actualizar la relación de los centros generadores de ingresos.
- Registrar los ingresos diarios generados por centro de captación.
- Registrar los egresos mensuales por centro de captación.
- Elaborar los reportes mensuales globales de ingresos por productos y aprovechamiento de aplicación automática.
- Tramitar los Enteros correspondientes del IVA e intereses generados por las cuentas bancarias.
- Presentar la declaración del ISR, retenido al personal que cobra por honorarios profesionales.
- Controlar la asignación de recibos por productos y aprovechamientos a los centros generadores por medio de un registro consecutivo de folios.
- Revisar los contratos celebrados con los prestadores de servicio adscritos al programa de Autogenerados.
- Elaborar los cheques correspondientes a la erogación mensual para el pago de personal y adquisición de materiales.
- Informar a la Unidad Departamental de Control Contable sobre los ingresos generados para la elaboración de la afectación presupuestal correspondiente, así como los egresos en las partidas presupuestarias, con el objeto de regularizar el gasto mensual ante la Secretaría de Finanzas.
- Informar a la Unidad Departamental de Control Presupuestal, sobre los egresos para su debida regularización en la Dirección Sectorial correspondiente.
- Realizar las tareas que le sean asignadas de manera directa por el Subdirector de Contabilidad y de cualquier autoridad superior.

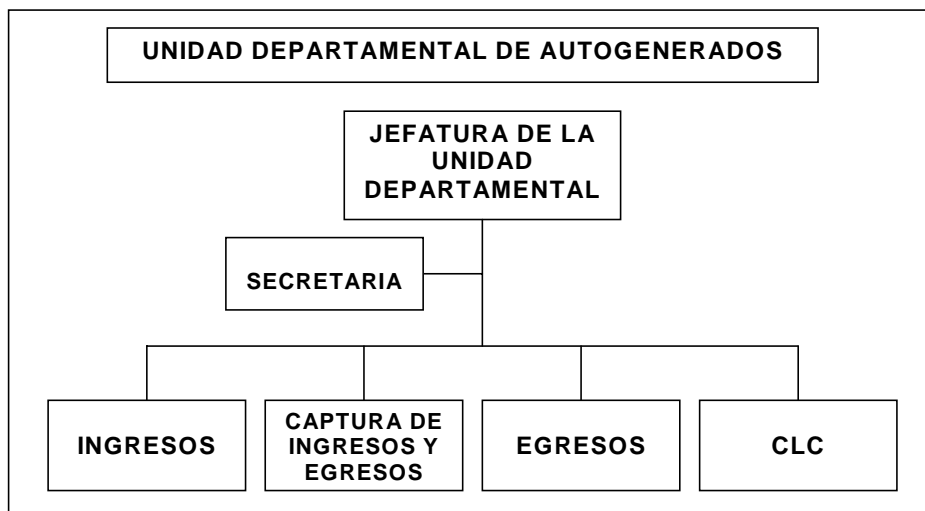
La Unidad de Autogenerados al tener la atribución de controlar y administrar este tipo de recursos debe contar con un registro de los ingresos y egresos en forma concentrada de los centros generadores a fin de conocer en forma inmediata el monto total de las operaciones realizadas y la disponibilidad de recursos que se tiene derecho a ejercer, por tal razón, la Unidad elabora para uso interno lo siguientes documentos:

- Concentrado de ingresos por folio y fecha.
- Auxiliar de ingresos y egresos por centro de captación.
- Control de existencias y utilización de recibos por centros.
- Registro del libro mayor por cada cuenta bancaria.
- Conciliación bancaria por cada cuenta.
- Libreta de control de ingresos para asignación de folio.

El registro de ingresos y egresos de los centros de captación se realiza en hoja de cálculo (Excel) en la cual se capturan los datos diariamente en orden progresivo. La Unidad de Autogenerados emite el pago correspondiente conforme a las peticiones realizadas por las direcciones generales a que pertenecen los centros de captación.

Para cumplir con su objetivo y las atribuciones encomendadas la Unidad de Autogenerados se divide en distintas áreas, donde el personal operativo desempeña actividades específicas relacionadas con ingresos, captura, egresos y elaboración de las Cuentas por Liberar Certificadas (CLC)¹⁶, como se muestra en el siguiente esquema:

ESQUEMA 4.5



Elaboración propia.

El personal operativo adscrito a la Unidad de Autogenerados de la delegación Coyoacán se integra por un promedio de 11 personas, quienes ocupan dos tipos de plazas laborales: a) de base, donde se establece un contrato fijo que termina hasta la jubilación o retiro voluntario del servidor público y b) eventuales, que son contratos por un periodo de tres a seis meses. Cuando existe la oportunidad, la Unidad también cuenta con el apoyo de una persona, quien realiza su servicio social, cuatro horas diarias de lunes a viernes por aproximadamente seis meses. El cuadro 4.9 contiene las características del personal operativo adscrito a la Unidad, tipo de plaza, así como sus principales funciones.

El horario de labores es de lunes a viernes y se divide en dos turnos: matutino y vespertino, la mayoría del personal labora en el primer turno, sólo la persona responsable de elaborar las CLC trabaja durante las tardes. Según las cargas de trabajo el horario para el personal de base adscrito a la Unidad de Autogenerados se puede ampliar, el cual es considerado como tiempo extra, lo que significa un pago adicional. El personal eventual no tiene derecho a recibir una remuneración por concepto de tiempo extra, por lo tanto, no se puede quedar más tiempo de lo que establece su horario de labores.

¹⁶ La Cuenta por Liquidar Certificada (CLC) es el documento que se expide para cubrir y registrar las erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos; debe ser autorizada por el titular de la unidad ejecutora del gasto o por el servidor público en quien se delegue esta atribución. SECRETARÍA de Finanzas del GDF. *Manual de normas y procedimientos...*, p. 44.

CUADRO 4.9
PERSONAL OPERATIVO DE LA UNIDAD DEPARTAMENTAL DE AUTOGENERADOS

Áreas	Número	Tipo de plaza	Actividades
Ingresos	3	1 base 2 eventual	Recepción y revisión de liquidaciones. Entrega y control de boletos y recibos fiscales.
Egresos	3	3 base	Recepción y revisión de contratos. Elaboración de cheques para el pago del personal contratado bajo el régimen de autogenerados, IVA, Intereses, ISR y saldos no utilizados.
Captura	3	1 base 2 eventual	Captura de ingresos y egresos en libro mayor y auxiliares de ingresos y egresos, ambos necesarios para las conciliaciones bancarias y por centro generador.
CLC	1	1 base	Elaboración de las cuentas por liquidar certificadas (CLC) para regularizar el gasto ejercido, así como la integración de documentación soporte.
Otros	1	Servicio social	Desempeña actividades de apoyo.
Total	11		
Elaboración propia, con datos proporcionados por el personal de la Unidad Departamental de Autogenerados, enero del año 2004.			

4.2.3. Sistema de control y procesos de regulación

El sistema de control establece las bases para la operación interna de la institución, en actividades relacionadas con la planeación, programación, presupuestación, contabilidad, desarrollo institucional (organización, sistemas y métodos), informática, estadística, control y evaluación.

La existencia de un control interno permite verificar que todas las operaciones se ajusten a la normatividad establecida y correspondan a los principios, políticas y procedimientos definidos. Los resultados del control interno muestran posibles deficiencias como falta de planeación, desorganización, nula eficiencia de mando, ausencia de coordinación, entre otras; éstas se pueden corregir para evitar que las irregularidades sean constantes.

4.2.3.1. Control interno del mecanismo de aplicación automática

El antecedente de los controles internos para la administración de los ingresos de aplicación automática, de acuerdo con la Contraloría General del GDF, radica en la problemática de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del GDF en el área de control y registro de los autogenerados. La Contraloría estableció un control interno en este rubro para que las áreas responsables de su recaudación y operación desempeñen sus actividades dentro del marco normativo vigente.¹⁷

¹⁷ Contraloría General del GDF. *Control interno de ingresos por aprovechamientos y productos*, p. 7.

Los objetivos del mecanismo de control y orientación de los recursos autogenerados son los siguientes:¹⁸

- Verificar que la aplicación de los ingresos corresponda con los objetivos, metas y programas autorizados.
- Propiciar el óptimo aprovechamiento de los recursos autorizados mediante un adecuado control y aplicación de los ingresos.
- Vigilar que el manejo de los ingresos se lleve a cabo conforme a los criterios de economía, eficiencia, eficacia y transparencia, y que su registro se realice con apego a los programas, políticas, leyes, reglamentos, normas y procedimientos a que se encuentren sujetos.
- Verificar que las inversiones financieras se efectúen con apego a la normatividad en la materia.

El control interno se divide en cuatro procesos:

- Proceso de Control 1. Verificar la existencia de cuenta de cheques y formatos autorizados para la recaudación de ingresos.
- Proceso de Control 2. Verificar que los intereses generados en la cuenta de cheques sean enviados a la Dirección General de Administración Financiera, dependiente de la Secretaría de Finanzas del GDF.
- Proceso de Control 3. Verificar reportes validados de los depósitos e ingresos generados y su autorización para poder regularizar el gasto.
- Proceso de Control 4. Verificar existencia del recibo de Entero de los saldos no ejercidos al 31 de diciembre.

El control interno que estableció la Contraloría General del GDF tiene como objetivo homogeneizar en todas las delegaciones las actividades y los tiempos para la entrega de documentación ante la Secretaría de Finanzas. De igual forma las contralorías internas de cada delegación aplican un proceso de control a las áreas administrativas que tienen a su cargo centros generadores para verificar la existencia de posibles actos de corrupción, evasión de responsabilidades o desvío de recursos.

Cuando se identifica alguna irregularidad, las contralorías internas elaboran un informe donde se describen las actividades que no se realizan o que se llevaron a cabo de forma incorrecta. El informe, es un documento de carácter correctivo y preventivo, no implica una posible sanción, por lo que las unidades administrativas sólo se ocupan en regularizar los procedimientos.

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 2-3.

4.3. Problemática identificada en la administración de los ingresos autogenerados de la delegación Coyoacán

Si bien, el objetivo de obtener ingresos autogenerados en la delegación es utilizarlos en los gastos necesarios para un mejor aprovechamiento de los centros culturales, sociales y deportivos en beneficio de la comunidad, en especial de las personas con recursos económicos limitados, se identifica un conjunto de problemas que afecta la administración de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán.

Con base en el análisis de los sistemas y procesos, presentado en los apartados anteriores, junto con el resultado de las entrevistas realizadas a personas que participan directamente en el mecanismo de aplicación automática de recursos durante el mes de diciembre de 2003, se presentan las siguientes observaciones generales:

- El cambio constante del personal de estructura (jefes de unidad, subdirectores, directores y directores generales) de la delegación genera retrasos en los procedimientos, al no existir un programa que permita dar continuidad a los proyectos y procesos implementados por administraciones anteriores, cuyos resultados puedan ser de utilidad para el fortalecimiento del mecanismo de aplicación automática de recursos.
- No existe un programa de capacitación para personal de nuevo ingresos y sin experiencia en este tipo de recursos, tampoco cursos de actualización para las personas que ya se encuentran laborando pero desconocen los procedimientos y las modificaciones en la normatividad.
- El cambio de las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática* del año 2002 complicó la administración de los autogenerados, porque estableció como requisito presentar un informe mensual de ingresos y egresos por cada centro generador, también se establecieron más requisitos para aplicación y modificación de cuotas, transferencias entre centros y autorización de los descuentos.
- El reporte general que se requisita cada mes, es un resumen que incluye el acumulado de los ingresos, transferencias y gastos realizados por todos los centros generadores de la delegación. El reporte mensual de ingresos por aplicación automática para regularizarse completamente debe integrarse por:
 - Las conciliaciones bancarias.
 - Los reportes mensuales por centro generador, el cual contiene un desglose analítico de los ingresos de acuerdo a los conceptos, cuotas y claves que se especifican en las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática*.
 - Enteros de IVA e intereses generados.

- CLC autorizada o número de cédula del documento cuando se encuentre en trámite.

Los procedimientos necesarios para obtener cada documento están desfasados al no existir coordinación entre la Unidad Departamental de Autogenerados y las unidades responsables de administrar los centros de captación, provocando que la información requerida ante la Secretaría de Finanzas del GDF no se entregue en tiempo y forma de acuerdo a la normatividad vigente, ocasionando que la regularización de los reportes mensuales de ingresos se lleve a cabo hasta con 6 meses de atraso cuando se deben entregar los primeros 10 días de cada mes.

- No existe una planeación que permita hacer frente a las modificaciones de los conceptos, claves y cuotas autorizadas en las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática* que se publican cada año en la Gaceta Oficial del DF. Un problema recurrente durante los primeros meses de cada ejercicio es la aplicación de cuotas que ya no son vigentes o que fueron modificadas por no conocer los cambios mencionados a tiempo. Mientras se regularizan los montos no autorizados, éstos no se pueden utilizar, lo que ocasiona un retraso en el pago de nómina y adquisiciones.
- La ausencia de organización y comunicación entre las áreas involucradas retrasa las actividades administrativas; los responsables de los centros no reciben a tiempo la información sobre los cambios en la normatividad, ocasionando pérdida de tiempo regularizando acciones y trámites que se realizaron incorrectamente por falta de información.
- El pago del personal que cobra por autogenerados es complejo y laborioso; cada fin de mes la persona que trabaja bajo el régimen de autogenerados debe firmar por triplicado un contrato que señala la actividad realizada y la cantidad a pagar, los contratos son firmados por más de tres personas, luego se revisan, si hay disponibilidad y el contrato cumple con todos los requisitos se elabora el cheque, el cual es firmado por dos personas más. Todo el procedimiento de elaboración, firma, revisión y pago dura un tiempo aproximado de 15 días hábiles lo que implica un constante retraso en el pago del personal.

El pago del personal por autogenerados, se efectúa hasta dos meses después, cuando el pago no debe rebasar los primeros cinco días hábiles inmediatos al último día del periodo que ampara el contrato, lo que ocasiona un constante enojo de las personas contratadas, quienes reflejan su molestia en el trato hacia los usuarios y en la prestación de los servicios; por ejemplo, algunos profesores suspenden actividades hasta recibir su remuneración afectando a las personas que pagaron su cuota a cambio de un servicio.

Las observaciones mencionadas tienen origen en la problemática que presentan en particular la Unidad Departamental de Autogenerados dependiente de la Dirección de Recursos Financieros y los centros generadores adscritos a las Direcciones Generales de Desarrollo Social y Cultura.

4.3.1. Unidad Departamental de Autogenerados

La Unidad Departamental de Autogenerados de la delegación Coyoacán presenta los siguientes problemas, los cuales para una mejor comprensión se dividen en tres grupos: los que afectan al personal y su desempeño laboral, los derivados de la forma en como se trabajo durante 2001-2003 y los relacionados con las instalaciones y equipo disponible.

Personal:

1. El personal operativo tiene cargas de trabajo que se incrementan a fin de mes con la recepción de liquidaciones a última hora y a principios del siguiente con las solicitudes de pago. En condiciones regulares se reciben al mes un promedio de 300 liquidaciones y se elabora casi la misma cantidad de cheques, pero cuando existen retrasos en la entrega de documentos las cantidades se incrementan al doble.
2. El personal no recibe cursos de capacitación de ningún tipo, ya sea administrativo, secretarial, computación, trabajo en equipo, entre otros.
3. El personal desempeña funciones que no corresponden a sus capacidades y habilidades. Por ejemplo, quien tiene conocimientos de contabilidad realiza otras actividades como dotación de recibos, recepción de documentación o administración de archivos.

Formas de trabajo:

1. No existe un manual de procedimientos actualizado e impreso sobre el mecanismo de aplicación automática de recursos. En la Unidad de Autogenerados el personal trabaja siguiendo sólo los lineamientos de las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática* vigentes.
2. Si bien el registro y control de los ingresos se realiza por medio de paquetería de cómputo como Excel y Word, la elaboración de cheques es rudimentaria, pues se elaboran uno por uno en máquina de escribir. De cada cheque junto con su contrato se sacan tres copias para turnarlos a captura, contabilidad y archivo.
3. La Unidad de Autogenerados no difunde hacia los centros la información a tiempo sobre modificaciones en la normatividad y las autorizaciones de cuotas a las unidades administrativas responsables de los centros generadores.
4. Presenta retrasos en los informes mensuales ante la Secretaría de Finanzas porque no se recopila la información necesaria (los reportes por centro de captación) y no se realizan conciliaciones con los centros. Durante el periodo 2001-2003, la falta de conciliaciones entre las áreas generadoras y la unidad de enlace, así como el descuido en la captura de información generó errores en el contenido de los reportes mensuales.

Instalaciones y equipo informático:

1. Las instalaciones donde se encuentra el personal operativo de la Unidad de Autogenerados son incómodas y poco funcionales. Por un lado el inmueble donde se localiza la oficina no cuenta con espacios acondicionados para recibir a los administradores de los centros que van a entregar documentación o al personal que va a recibir su pago; por otro al no existir un espacio exclusivo para archivo existe una acumulación de cajas con documentación que ya no se necesita, ocupando un espacio que podría permitir mayor movilidad a las personas que se encuentran en el lugar.
2. Tiene tres computadoras que son suficientes para realizar las actividades de control y captura de datos, pero la falta de organización en los tiempos para ocuparlas ocasiona conflictos entre el personal. Se cuenta con una impresora y una máquina de escribir en buenas condiciones. En el caso de la máquina, ésta es insuficiente para el número de cheques que elaboran.

4.3.2. Centros generadores

Se identifican diversos problemas que son recurrentes en cada administración, tanto en el personal responsable de la operatividad de los centros como en las formas de trabajo de las direcciones generales responsables de administrar los centros.

Personal:

1. Los servidores públicos asignados para administrar los centros generadores son cambiados constantemente; la mayoría no cubre el perfil del puesto que ocupan, lo que ocasiona pérdida de recursos por importes mal calculados, aplicación de cuotas no autorizadas y retraso en los reportes de ingresos ante la Unidad Departamental de Autogenerados.
2. Los centros generadores no cuentan con un manual administrativo que describa los procedimientos, tiempos de trámite, políticas de operación y la normatividad que regula la recaudación, registro y utilidad de los ingresos autogenerados. Además, el personal de los centros trabaja sin una capacitación previa sobre la normatividad, el cálculo de IVA, redondeo de cantidades, aplicación de descuentos, solicitud de pago del personal, adquisiciones y elaboración de reportes mensuales.
3. No se tiene un registro del personal asignado para recaudar los ingresos autogenerados, lo que impide fincar responsabilidades en caso de actos de corrupción o desvío de recursos.
4. La persona responsable del análisis y control de los recursos autogenerados en desarrollo social, no cuenta con personal de apoyo para mantener la coordinación

y comunicación con los centros de desarrollo comunitario, consultorios médicos, deportivos, estancias y parques.

5. Los centros de captación que tienen menor afluencia de personas no cuentan con los materiales y equipamiento necesarios para la prestación de los servicios, por lo tanto su oferta de actividades es mínima y sus ingresos también.
6. No tienen personal suficiente que brinde seguridad pública a la comunidad que asiste a los centros, vigile el resguardo y conservación de las instalaciones y de sus bienes. Aunque, la delegación contribuye en la rehabilitación de algunos centros, éstos en poco tiempo son afectados por la constante afluencia de personas, el vandalismo, el abandono o la carencia de material para limpieza de las instalaciones, a esto se suma la falta de interés de la comunidad por cuidar y proteger los espacios.

Formas de trabajo:

1. Las actividades, entre las direcciones involucradas en la administración de los centros, se definen de manera verbal o por escrito pero sin carácter oficial ni periodo definido ocasionando una administración de ingresos autogenerados superficial y sin responsabilidad alguna entre las partes involucradas.

Entre los años 2001 y 2003 se dieron de manera informal e imprevista aproximadamente 6 cursos de capacitación para los coordinadores de los centros adscritos a las Direcciones Generales de Desarrollo Social y Cultura, pero no generó ningún compromiso para los asistentes. Los coordinadores, como responsables de los centros, no se ajustan a la normatividad, aplican cuotas a criterio personal y no toman en cuenta las consecuencias de entregar los reportes mensuales de ingresos y liquidaciones de manera extemporánea.

2. El hecho de no contar con un presupuesto anual y depender de los ingresos autogenerados, afecta la operatividad de los centros, debido a que el monto de los recursos aumenta o disminuye según la demanda de los servicios que ofrecen.
3. Los salarios del personal administrativo, de mantenimiento y limpieza contratados bajo el régimen de autogenerados son asignados a criterio, no existe un tabulador de acuerdo a las funciones desempeñadas, lo que ocasiona gastos por nómina que exceden el saldo disponible para solventarlos.

Por costumbre los profesores reciben el 70% del total de los ingresos recaudados al mes según la cuota establecida para la actividad o taller que imparten, el 30% restante es para la delegación por concepto de uso o aprovechamiento de los centros lo que representa un porcentaje insuficiente para el mantenimiento de los centros.

4. La mayor parte de los ingresos de aplicación automática son orientados para el pago del personal que presta sus servicios en actividades relacionadas con la operación de los centros dejando a un lado los gastos para suministro de materiales, equipamiento y mantenimiento de los espacios. Los ingresos que sobran, una vez solventados los pagos por concepto de nómina, son insuficientes para ser aplicados en el suministro de materiales y equipamiento a los centros de captación.
5. Predomina la idea de restringir la información al personal de los centros sobre la aplicación de los ingresos que recaudan, pues son considerados sólo como recaudadores, situación que los excluye al momento de utilizar los ingresos, así como sus necesidades.
6. Por último, el control interno aplicado a los centros a pesar de que identifica deficiencias en la recaudación y ejercicio de los recursos para realizar acciones correctivas y preventivas, éstas no se llevan a cabo. La contraloría interna de la delegación no puede hacer nada al respecto, debido a que no tiene atribuciones para sancionar deficiencias.

4.4. Propuestas para un mejor ejercicio de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán

En este apartado se presenta un análisis de Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) sobre el mecanismo de aplicación automática de recursos que permita con base en la problemática descrita en el apartado 4.3. elaborar estrategias y propuestas para un eficaz y eficiente ejercicio de los ingresos autogenerados, incrementar el monto de recaudación, la calidad de los servicios que ofrece la delegación Coyoacán por medio de sus centros, disminuir las cargas de trabajo y los tiempos en las actividades que integran el proceso.

4.4.1. Análisis de Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) sobre el mecanismo de aplicación automática de recursos

El análisis FODA es una técnica de trabajo para ubicar a las organizaciones ya sean públicas o privadas dentro de un contexto social, por medio de un ejercicio de abstracción sobre los procesos y la forma en que son afectados por factores internos y externos.¹⁹ El Dr. Víctor M. Martínez Chávez señala que al aplicar un análisis FODA se deben considerar los siguientes criterios:²⁰

- Identificar los elementos internos y externos que afectan el desempeño de las organizaciones.
- Obtener información relacionada con los elementos identificados.
- Elaboración de estrategias utilizando una técnica para comparar factores internos (Fortalezas y Debilidades) y externos (Oportunidades y Amenazas), conocida

¹⁹ Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Op. cit.*, p. 168.

²⁰ *Ibidem.*

como matriz DOFA, donde las fortalezas se relacionan con las oportunidades, las debilidades con oportunidades, las fortalezas con las amenazas y las debilidades con las amenazas.

- Establecer criterios de aplicación de las estrategias.

El siguiente cuadro contiene el análisis FODA de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán:

CUADRO 4.10

ANÁLISIS FODA DEL MECANISMO DE APLICACIÓN AUTOMÁTICA DE RECURSOS EN LA DELEGACIÓN COYOACÁN	
<p>FUERZAS O FORTALEZAS: Elementos internos favorables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura social integrada por más de 60 centros generadores. • Personal con experiencia. • Equipo informático. • Unidades departamentales con atribuciones para la selección y capacitación laboral. • La delegación tiene facultades para establecer canales de comunicación con la población. • Existe una unidad departamental responsable del control y registro de los ingresos autogenerados. 	<p>DEBILIDADES: Elementos internos desfavorables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de un plan de trabajo que involucre a todas las áreas que participan en el mecanismo • Ausencia de canales de comunicación entre las áreas involucradas en el mecanismo. • No existen mecanismos de control y evaluación en la gestión de los ingresos autogenerados en cada centro generador. • Ambiente laboral conflictivo, cada quien se preocupa por sus propios intereses. • Personal inexperto. • Ausencia de capacitación sobre administración de autogenerados.
<p>OPORTUNIDADES: Situación o circunstancias del entorno que son potencialmente favorables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos crediticios otorgados por el GDF. • Marco normativo que regula la aplicación del mecanismo. • Alto porcentaje de población infantil, joven y personas de la tercera edad que representan usuarios potenciales. • Diferentes formas de aplicar el mecanismo por el resto de las delegaciones. • Ley de transparencia a la información pública. • Flexibilidad de la Secretaría de Finanzas del GDF para modificar conceptos y cuotas según las características de cada delegación 	<p>AMENAZAS: Situación o circunstancias del entorno que son desfavorables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada año cambia la normatividad en materia de recursos financieros. • Presupuesto delegacional etiquetado. • Resistencia a la regulación. • Tendencia al dispendio. • Tendencia a la corrupción. • Tendencia a la gratuidad de todos o gran parte de los servicios que ofrecen los centros.
Elaboración propia.	

Asimismo, durante el análisis se deben tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:²¹

- Evitar elaborar enunciados breves que den lugar a interpretaciones equivocadas.
- Evitar confundir causas con efectos.
- Evitar incluir la solución en el planteamiento.

Las fuerzas y debilidades están relacionadas con la información, políticas y procesos en la administración de personal y recursos financieros, materiales e informáticos al interior de una organización. Las oportunidades y amenazas son procesos relacionados con factores sociales, económicos, educativos y del medio que benefician o afecta el desarrollo de la organización.

Estrategias según la matriz DOFA:

Estrategia FO (Fortalezas que se complementan con Oportunidades)

- Elaborar un programa de autogenerados donde se determinen, de acuerdo a la normatividad vigente, las políticas para: el manejo de los recursos financieros, materiales e informáticos; para el reclutamiento, capacitación y pago del personal, así como los trámites a realizar.
- Utilizar los recursos crediticios, por única ocasión, para la creación y conservación de infraestructura social segura y funcional que sea atractiva para los usuarios potenciales, además de permitir recuperar la inversión por medio de los ingresos autogenerados para beneficio de los centros.
- Promover la transparencia en la captación y manejo de los recursos que garantice una correcta aplicación de acuerdo a la normatividad vigente, que genere confianza a los usuarios y profesores.

Estrategia DO (Debilidades que se contrarrestan con Oportunidades)

- Analizar las formas de trabajo de otras delegaciones y aplicar las más convenientes para un desempeño eficaz y eficiente durante el proceso administrativo, así como promover en el personal operativo la capacitación y la cultura del trabajo en equipo.
- Ajustar las actividades al marco normativo vigente para un mejor control y evaluación en la gestión de los ingresos autogenerados.

Estrategia FA (Fortalezas que contrarrestan Amenazas)

- Valorar y conservar al personal con experiencia, quien puede asesorar al nuevo personal sobre el mecanismo de aplicación automática de recursos y los cambios en el marco jurídico que regula los autogenerados.
- Controlar y evaluar las actividades de las partes involucradas (direcciones generales, unidades departamentales y centros generadores) en el mecanismo de aplicación automática de recursos, para evitar actos de dispendio, corrupción y maltrato a los usuarios.

²¹ *Ibíd.*, p. 169.

- Difundir la utilización de los recursos para comprobar su utilidad social y recuperar la confianza de los usuarios, quienes desconocen el destino que tienen las cuotas que ellos pagan.

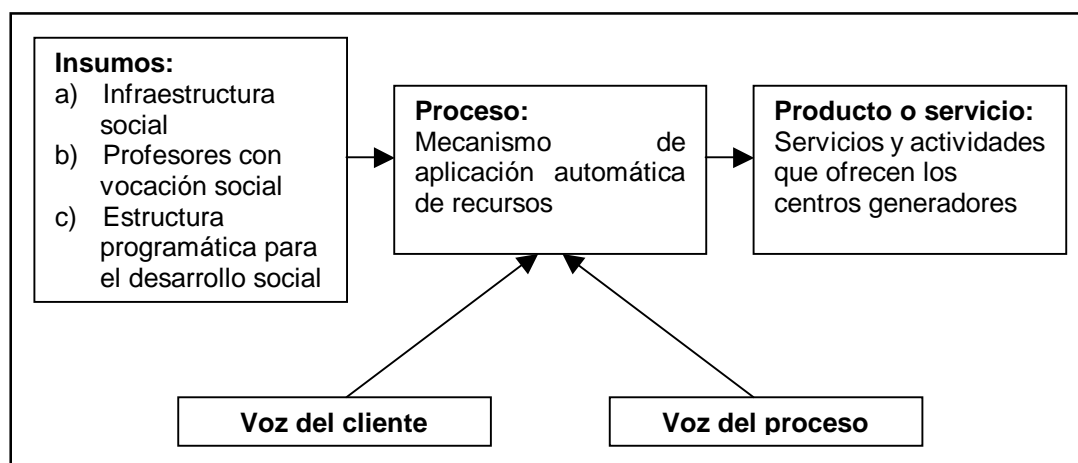
Estrategia DA (evitar debilidades que se incrementan con las amenazas)

- Planear las actividades a realizar antes de conocer los cambios en la normatividad.
- Establecer acuerdos para una mejor organización, comunicación y coordinación entre las áreas para evitar el dispendio de los recursos.
- Ante la posible gratuidad de los servicios y actividades por autogenerados, determinar una fuente de ingresos alterna para mantener a los centros como espacios que permiten la implementación de programas y la realización de actividades sociales y culturales.

4.4.2. Propuestas para una mejor administración de los ingresos autogenerados

Actualmente, el diagnóstico de procesos busca que éstos presenten un valor agregado, el cual se refleja en la prestación de servicios públicos con calidad hacia la población, por lo tanto, es necesario tener siempre presente la voz del cliente y la voz del proceso: la primera, permite evaluar el trato que se da a la población y la imagen que se tiene sobre la organización; la segunda, refleja la forma en qué se está trabajando y la relación entre objetivos y resultados.²²

ESQUEMA 4.6



Elaboración propia

El esquema 4.6, muestra la forma en que ambas voces son necesarias para mejorar la administración de los ingresos autogenerados en Coyoacán; tomar en cuenta la voz del cliente, en este caso del usuario, y la voz del proceso permite proporcionar servicios con calidad que benefician a la comunidad, los profesores, el personal operativo y a la propia delegación, pues al contar con mayores ingresos

²² *Ibíd.*, p. 158.

autogenerados tiene mayor capacidad de respuesta a los problemas de operatividad y mantenimiento de los centros.

Si bien la administración de la delegación Coyoacán se ocupa de cumplir con el mecanismo de aplicación automática de recursos, tal y como lo determinan las *Reglas para el control y manejo de los ingresos autogenerados*, ha dejado en segundo término el carácter social de éstos ingresos; se da importancia al proceso sin considerar el sentir o la opinión de los usuarios, no hay medios para conocer su inconformidad, propuestas o necesidades con relación al servicio (inscripción, cursos, talleres, eventos, alquiler, entre otros) que ellos requieren. Por esta razón, considerando la problemática descrita y los resultados del análisis FODA, se recomienda lo siguiente:

a) Voz del cliente:

- Establecer mecanismos de comunicación para que los servidores públicos involucrados en la administración de los ingresos autogenerados, principalmente los de mayor autoridad, conozcan los problemas de los usuarios y la opinión que tienen sobre el trato que reciben, por ejemplo: reuniones, buzón de quejas y pizarrón de informes.
- Atender las quejas, comentarios, observaciones y peticiones no sólo de los usuarios también de los profesores y personal operativo de los centros generadores.
- Informar a los usuarios sobre las cuotas, políticas, horarios, tiempos y lugar para realizar su pago.
- Trasparentar el manejo de los recursos para evitar la desconfianza de los usuarios y profesores sobre la cantidad recaudada y la utilización de los ingresos.

b) Voz del proceso:

- Elaborar un manual de procedimientos para la Unidad Departamental de Autogenerados y los centros generadores. Asimismo, revisar y actualizar el manual periódicamente por lo menos al comienzo de cada ejercicio fiscal, acorde a las modificaciones en la normatividad.
- Definir los criterios para la selección, reclutamiento y pago del personal que participa en el proceso de autogenerados.
- Asignar, al personal operativo funciones de acuerdo con su experiencia, conocimientos y habilidades.
- Formalizar el nombramiento del personal responsable de la operatividad de los centros para fincar responsabilidades cuando se identifiquen actos de corrupción.
- Capacitar a los coordinadores y recaudadores de los centros sobre la administración de los ingresos autogenerados antes de iniciar sus actividades, de ser contratados o de recibir su nombramiento. Dicho curso debe ser obligatorio, para la correcta operación de los centros.

- Programar dos reuniones obligatorias al año entre la Unidad de Autogenerados y las áreas generadoras; una para determinar la forma de trabajo durante el ejercicio fiscal correspondiente y la otra para preparar el cierre del ejercicio.
- Formalizar y difundir por medio de oficios y circulares los acuerdos de cada reunión.
- Los servidores públicos deben asumir el compromiso de respetar la normatividad, los lineamientos, las políticas de trabajo y los tiempos para entrega de documentación.
- Establecer un calendario que garantice una ágil y oportuna adquisición de materiales, equipo y suministros con recursos autogenerados, necesarios para garantizar la operatividad de los centros.
- Rescatar la correcta aplicación de los ingresos autogenerados, la cual según el numeral décimo segundo de las *Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática* consiste en aplicar los recursos para:

“...cubrir las necesidades inherentes a la realización de las funciones y actividades, así como el mejoramiento de las instalaciones de los centros que den lugar a la captación de los ingresos de referencia. Sólo en caso de que se garantice la operación óptima de aquella área que los genere, el titular de la dependencia, delegación u órgano desconcentrado podrá destinarlos a apoyar otras áreas generadoras de productos y aprovechamientos de la misma dependencia, delegación u órgano desconcentrado, previa autorización de la Secretaría de Finanzas, por conducto de la Subsecretaría de Egresos”.

c) Unidad de enlace o Unidad Departamental de Autogenerados:

- Reconocer y valorar el desempeño del personal operativo en la unidad de enlace.
- Asignar a una persona para realizar conciliaciones mensuales entre la Unidad Departamental de Autogenerados y los centros de captación, con el propósito de integrar los reportes mensuales en tiempo y forma.
- Sistematizar el proceso de elaboración de cheques para pago del personal adscrito al programa de autogenerados con apoyo de equipo informático para ahorrar tiempo y evitar cargas de trabajo innecesarias.
- Mantener actualizados a los responsables de los centros generadores sobre los cambios en los procedimientos, cuotas y políticas para el manejo de los ingresos autogenerados.

d) Centros generadores:

- Establecer un tabulador de sueldos acorde con las actividades que realiza el personal que labora en los centros.
- Elaborar un programa preventivo y correctivo de mantenimiento de los centros de captación, donde las acciones sean periódicas y con recursos autogenerados, para contrarrestar la posible tendencia a depender de otro tipo de ingresos (fiscales y crediticios). Lo anterior permitirá tener instalaciones apropiadas (seguras, limpias y funcionales) para mejorar el nivel de vida de la población y la imagen urbana de la delegación.

- Establecer políticas de operación y evaluación en los centros de acuerdo con la normatividad vigente, que contribuya a incrementar la calidad de los servicios y la instrumentación de los programas sociales y culturales de la delegación.
- Asignar personal de base que permita garantizar las funciones básicas de mantenimiento, limpieza, vigilancia, apoyo administrativo y operatividad que requieren los centros para la prestación de servicios en caso de que los ingresos autogenerados sean insuficientes para contratar personal.
- Proporcionar seguridad pública en los centros para evitar actos de vandalismo o robo de equipamiento que afecte la conservación de los espacios, y garantizar la integridad física tanto del personal como de los usuarios.

CONCLUSIONES

El análisis realizado sobre la delegación Coyoacán y sus ingresos autogenerados dentro del contexto de las finanzas públicas del Distrito Federal (DF), sin perder de vista el beneficio social que implica la administración de este tipo de recursos en el ámbito local, me permite llegar a las siguientes conclusiones:

La reforma política del DF aún continua inconclusa, por lo que ahora tenemos una entidad de carácter indefinido, con una organización política diferente al resto de las entidades del país, basta con resaltar tres aspectos: a) un titular conocido como Jefe de Gobierno que tiene atribuciones similares a los gobernadores estatales, pero no es reconocido como tal, además de poder ser destituido por el Poder Legislativo Federal; b) una Asamblea Legislativa con facultades de un congreso local pero con una capacidad de decisión condicionada a la aprobación del Congreso de la Unión en temas como techo de endeudamiento y modificaciones al Estatuto de Gobierno del DF; y c) gobiernos delegacionales con titulares electos por voto popular, cuyas administraciones, con autonomía de gestión, se ocupan de utilizar los recursos para la prestación de servicios públicos en cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el DF tal y como lo hacen los municipios de los estados de la República, pero en realidad son órganos desconcentrados que dependen del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

Debido a que la Ciudad de México es la capital del país, la sede de los Poderes Federales y el centro político, económico y social más importante de la nación, los recursos que se obtiene de los fondos federales y el endeudamiento son condicionados y controlados por el gobierno federal. En términos políticos, tal situación es una limitante para concluir con el proceso democrático del DF hacia una auténtica entidad federativa con plena autonomía para administrar sus recursos, sin embargo, se perciben dos ventajas que favorecen unas finanzas públicas sanas en la entidad:

La primer ventaja es la implementación de una política fiscal que tiene como prioridad incrementar y fortalecer los ingresos propios del DF. Durante el periodo analizado (2001-2003) se ha visto que la recaudación de ingresos ordinarios o propios del DF presentó cada año un incremento, gracias a las acciones de reestructuración, modernización y procesos de simplificación de la hacienda pública local junto con campañas dirigidas a la población para fomentar la regularización y el pago de las obligaciones fiscales.

Una segunda ventaja se refiere al tema de la deuda pública, si bien el control sobre el techo de endeudamiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales limita la autonomía del GDF en la administración de sus recursos financieros, también tiene su lado positivo al prevenir un posible sobreendeudamiento en la entidad, a consecuencia de un gobierno local pasivo que sólo se preocupe por cumplir con los convenios del Sistema de Coordinación Fiscal para recibir los recursos federales correspondientes.

A pesar de que los ingresos públicos se encuentran dentro de un proceso de recuperación frente a los gastos que implica administrar y fomentar el desarrollo económico y social de la ciudad más grande y poblada del país, la captación es insuficiente, no obstante, el GDF se ha preocupado por dar respuesta a las demandas prioritarias en materia social, infraestructura urbana y obras públicas. La política de ingresos implementada por la administración del actual Jefe de Gobierno (2001-2006) es novedosa y con un alto impacto social, dicha política se basa en un programa de austeridad que tiene como eje destinar los ahorros generados en la administración pública central hacia programas sociales que benefician a grupos vulnerables de la población y de escasos recursos.

A partir de octubre del año 2000, las delegaciones del DF adquirieron mayores responsabilidades hacia la población, debido a que su titular ahora es elegido y designado por el voto de la ciudadanía, lo que convierte al gobierno delegacional en el ámbito donde existe una relación más directa entre la administración pública y la sociedad, cuyos miembros condicionan su apoyo y preferencia a cambio de una gestión pública ágil y oportuna. Pero en las delegaciones la ampliación de sus atribuciones para la prestación de servicios públicos y obra pública, la adquisición de un compromiso mayor con la comunidad y su condición de órganos desconcentrados que mantienen una relación de dependencia con la administración pública central del DF, son características que los convierten en órganos públicos donde más se resiente la disminución o escasez de los recursos financieros, la cual se acentúa con la marcada centralización en la administración de los recursos financieros por parte del GDF hacia las delegaciones.

Por tratarse de órganos político-administrativos desconcentrados, la capacidad de acción de las delegaciones es limitada para actuar más allá de las atribuciones asignadas, antes de llevar a cabo una actividad que no se encuentra dentro de sus facultades deben solicitar autorización del GDF, situación que no conocen los ciudadanos, quienes tienen la impresión de que al elegir a los jefes delegaciones por voto popular, éstos tienen más facultades que las establecidas por la normatividad, cuando en realidad sólo son de carácter ejecutorio y no de decisión en situaciones de conflicto.

Los recursos financieros que reciben las delegaciones son etiquetados y se asignan conforme a un calendario presupuestal, si sobran recursos se deben regresar al GDF y no se pueden utilizar para atender otras necesidades. Es en este contexto donde considero importante la administración de los ingresos autogenerados en el ámbito delegacional, ya que es el único rubro por medio del cual una delegación puede generar recursos y utilizarlos según sus propias necesidades, sin una autorización previa por parte del GDF, especialmente para la promoción del desarrollo social e incremento en la calidad de vida de la población.

Se demostró que el monto de los ingresos autogenerados no representa una cantidad importante en el total de los recursos financieros del GDF, tampoco en las delegaciones, pero el impacto social que representa en cada demarcación es trascendente por la oferta y demanda de actividades que ofrecen los centros

generadores, los cuales promueven respeto, tolerancia y participación entre los miembros de una comunidad, valores que son necesarios en una ciudad donde fomentar la convivencia y la comunicación entre las personas es cada vez más difícil por el gran número de personas que residen o visitan el DF.

El presente trabajo me permitió integrar en un estudio de caso, mi experiencia laboral en este tema y el conocimiento adquirido en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, con especialidad en Administración Pública, por lo tanto, considero que se debe poner atención al fortalecimiento de los recursos autogenerados no sólo en la delegación Coyoacán, también en el resto de las delegaciones, para mantener el funcionamiento de los centros generadores donde se promueve el desarrollo social y cultural de la población, como: casas de cultura, centros sociales, deportivos, estancias infantiles, foros y teatros; que al mismo tiempo, son espacios propicios para alejar a la población infantil y juvenil de conductas delictivas y antisociales, coadyuvar en la integración del individuo a la comunidad, así como motivar a las personas de la tercera edad y con algún tipo de discapacidad a realizar actividades que los rescata del aislamiento y el sedentarismo, un ejemplo de su impacto es el gran número de personas que acuden a estos espacios.

En el caso de la delegación Coyoacán y la administración de sus ingresos autogenerados, el diagnóstico realizado demuestra que la falta de planeación en la aplicación y fortalecimiento de los ingresos y la ausencia de un programa de capacitación permanente de los servidores públicos involucrados en el esquema de autogenerados ocasionan un conjunto de problemas que se presenta recurrentemente en cada cambio de administración, como desorganización, uso inadecuado de los recursos, falta de comunicación y coordinación entre las unidades administrativas. Tal situación se refleja en la deficiencia de los servicios, en la inconformidad de los profesores, en la molestia de los usuarios y en una administración de los ingresos autogenerados ocupada en corregir errores, básicamente, en el cobro de cuotas, llenado de recibos, elaboración de contratos, llenado y regularización de los reportes mensuales.

Con base en el estudio de caso, el cual incluye antecedentes, diagnóstico administrativo y análisis FODA, se ha verificado que la administración de los ingresos autogenerados en la delegación Coyoacán existe una marcada centralización de los recursos, mientras el GDF decide cuánto y en qué se va a utilizar el techo presupuestal asignado a las delegaciones, las autoridades de la delegación a su vez deciden cuál será la aplicación de los recursos sin tomar en cuenta la opinión y propuestas de la población y profesores que acuden a los centros, quienes exigen instalaciones funcionales y seguras, y sin tener como prioridad el hecho de contar con una adecuada planeación para incrementar la captación y satisfacer las necesidades propias de cada centro, tales como: mantenimiento, seguridad pública y ampliación de espacios.

Aunque, la delegación Coyoacán utiliza los autogenerados para el pago del personal docente, administrativo, de limpieza y mantenimiento, y así poder garantizar la operatividad de los centros, ésto lejos de fortalecer los ingresos para contar con centros como verdaderos espacios autofinanciables, sólo ocasiona que los centros se mantengan al día y dependientes de otro tipo de recursos, como los crediticios, para acciones de mantenimiento y conservación de las instalaciones, que por el uso y el paso del tiempo requieren de atención constante para evitar riesgos y rezagos en la infraestructura.

La centralización en la administración de los ingresos autogenerados impide dar una respuesta inmediata a las necesidades de los centros contradiciendo la normatividad que les da origen, la cual indica que dichos ingresos deben destinarse a los centros para evitar mayores gastos a las delegaciones. Los responsables de los espacios y en ocasiones la comunidad que asiste se ven obligados a cubrir con recursos propios gastos urgentes para material de trabajo, limpieza y promoción de actividades.

Los servidores públicos responsables de la recaudación de los ingresos y la administración de los centros, por falta de capacitación, conocimiento y/o voluntad no cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad para realizar los procesos en tiempo y forma, afectando las actividades de los centros generadores y por tanto a la población que usa las instalaciones, la cual está integrada por más de un 50% de niños y jóvenes y un 10% de adultos mayores (ver páginas 82-83).

La necesidad de un Programa de Autogenerados que coordine las actividades entre las áreas involucradas en la administración de los ingresos de aplicación automática es urgente para un adecuado uso de los recursos en beneficio de la comunidad, así como la constante capacitación de los servidores públicos involucrados, quienes deben tener en cuenta que todo aquello relacionado con la administración pública debe apearse al marco normativo que regula el quehacer público, por lo que no pueden evadir responsabilidades a decisión personal.

En Coyoacán, reconozco que existen personas con conocimientos de contabilidad que le han dado prioridad a regularizar y cumplir los lineamientos que regula los autogenerados para el registro de ingresos y egresos, sin embargo sus aportaciones han sido y se mantienen en un sentido: resolver la problemática en situaciones coyunturales y no ocuparse de encontrar una solución de fondo. Este hecho pone en relieve la necesidad de personas con conocimientos en administración pública que puedan proporcionar un programa de capacitación para hacer frente a los constantes cambios de personal, fomenten el apego a la normatividad por medio de manuales de organización y procedimientos actualizados, que involucren a las áreas administrativas y centros generadores, así como el papel del servidor público, quien no sólo debe tomar en cuenta la voz del proceso también la voz del cliente, es decir, las demandas de la población.

Los centros generadores que presentan una oferta de actividades recreativas, de capacitación y culturales del DF, al formar parte de la comunidad en donde se

encuentran deben tener un lugar importante en la administración local por ser espacios que permiten la convivencia social y el desarrollo comunitario de la población, además de proporcionar empleo temporal a jóvenes adultos como profesores e instructores de los talleres, cursos y actividades. Por tal razón, como administradora pública considero que una adecuada programación y utilización de los recursos permite generar constantes fuentes de empleo, así como centros realmente autofinanciables, manteniendo cuotas accesibles para las personas de escasos recursos, así como un nivel en la calidad de los servicios. Basta con tomar en cuenta que los centros con espacios iluminados e instalaciones seguras y en buenas condiciones pueden ofrecer servicios y actividades atractivas para las personas, lo que permite una mayor captación de ingresos.

En la administración de los autogenerados, tanto Coyoacán como el resto de las delegaciones, cuentan con personal, instalaciones y estructura administrativa suficientes para mejorar el proceso y la calidad de los servicios en todo el DF, tomando en cuenta su impacto social, sólo se requiere: planear los recursos incluyendo la capacitación del personal, aprovechar la experiencia de las personas que tienen antigüedad en la administración de este tipo de recursos, modernizar sus formas de trabajo simplificando los procedimientos, utilizar los bienes informáticos disponibles y establecer un ambiente de corresponsabilidad con los usuarios, donde las autoridades garanticen la transparencia en la captación y manejo de los recursos, de acuerdo a la normatividad vigente y los usuarios contribuyan con el cumplimiento de los lineamientos que regulan la recaudación de los autogenerados, pagando sus cuotas a tiempo y en la cantidad autorizada, además de participar en el cuidado de los espacios como parte de la infraestructura social en su comunidad.

ANEXO 1
PROGRAMAS AUTORIZADOS PARA LAS DELEGACIONES

ASIGNACIONES PRESUPUESTALES PARA LAS DELEGACIONES A NIVEL PROGRAMA (MILES DE PESOS)				
PROGRAMA	NOMBRE	2001	2002	2003
		EJECUTADO	EJECUTADO	EJECUTADO
3	Participación Ciudadana	715,420.8	758,118.0	833,469.5
13	Protección Civil	59,356.1	97,414.5	98,853.7
20	Administración Central	3,620,627.9	4,073,822.3	3,629,750.6
23	Modernización de la Administración Pública	55,782.8	70,051.1	64,165.2
25	Infraestructura para la Educación Preescolar	142,367.0	129,597.3	153,798.5
26	Infraestructura para la Educación Primaria	305,260.5	306,682.0	283,423.6
27	Infraestructura para la Educación Secundaria	183,801.4	192,757.1	212,333.2
28	Becas de Intercambio Educativo	25,228.6	32,773.2	36,888.1
29	Capacitación a Servidores Públicos	15,992.8	21,109.6	23,709.1
31	Atención y Apoyo a la Cultura, Recreación y Esparcimiento	502,590.2	432,983.9	603,475.7
32	Infraestructura para el Desarrollo y Promoción de la Cultura	100,647.9	137,689.8	202,102.8
33	Desarrollo del Deporte	257,338.8	361,450.0	379,230.0
34	Infraestructura para el Deporte	269,875.8	289,427.6	251,413.2
35	Atención Preventiva, Curativa y Hospitalización	2,185.3	4,856.4	6,361.8
38	Construcción, Ampliación y Mantenimiento de Unidades de Atención Médica	18,244.8	20,050.9	24,298.9
39	Regulación y Control Sanitario	2,080.6	2,443.1	2,379.3
43	Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario	8,964.1	4,012.6	6,160.5
44	Protección Social	381,301.7	500,449.9	542,909.6
46	Infraestructura Social	212,435.0	177,981.1	131,295.6
47	Capacitación para el Trabajo	1,818.6	349.4	367.4
50	Fomento y Regulación del Comercio	30,077.9	125,591.7	206,769.5
51	Infraestructura para el Abasto y Comercio	184,385.8	237,068.5	206,535.9
53	Promoción y Fomento Industrial	-	-	2,473.1
56	Producción y Fomento de la Actividad Agrícola y Pecuaria	52,522.3	50,520.3	52,655.7
57	Promoción y Fomento de la Actividad Turística	11,166.8	15,216.5	27,432.7
58	Infraestructura Urbana	3,000,686.7	3,014,946.0	3,410,372.1
59	Construcción, Mejoramiento y Apoyo a la Vivienda	221,271.8	213,300.0	133,695.0
60	Suministro de Agua Potable	171,551.3	166,138.4	151,456.3
61	Construcción y Adecuación para el Agua Potable	404,909.5	333,540.7	301,139.5
62	Infraestructura para el Drenaje y Tratamiento de Agua Negras	597,003.1	634,259.0	614,785.1
63	Regulación de los Asentamientos Humanos	16,661.3	49,870.2	70,389.5
64	Construcción y Mantenimiento de Edificios Administrativos	469,720.9	633,427.0	666,469.2
65	Regulación y Prevención de la contaminación del aire	-	73.2	113.7
67	Control de Residuos Sólidos	1,093,590.5	1,439,532.8	1,504,529.1
69	Preservación y Restauración de Ecosistemas	291,521.6	335,211.3	381,749.7
70	Fomento de la Producción Forestal	1,018.7	1,820.7	2,127.3
71	Regulación del Transporte Urbano	18,050.3	30,869.7	38,729.3
72	Servicios de Transporte y Estacionamientos	6,836.3	6,677.6	3,143.3
TOTAL		13,452,296	14,902,083	15,260,952

Nota: El total representa los recursos que el GDF destino a las 16 delegaciones del 2001 al 2003. El cuadro muestra que las asignaciones que integran el presupuesto general para delegaciones sólo pueden utilizarse para los programas aprobados, así como los montos a utilizar.
Elaboración propia, con datos de las Cuentas Públicas del GDF 2001, 2002 y 2003.

ANEXO 2

Claves, conceptos y cuotas que aplican los centros de captación para la recaudación de ingresos autogenerados en el ámbito delegacional, de acuerdo con las “REGLAS PARA EL CONTROL Y MANEJO DE LOS INGRESOS QUE SE RECAUDEN POR CONCEPTO DE APROVECHAMIENTOS Y PRODUCTOS QUE SE ASIGNEN A LAS DEPENDENCIAS, DELEGACIONES Y ÓRGANOS DESCONCENTRADOS QUE LOS GENEREN, MEDIANTE EL MECANISMO DE APLICACIÓN AUTOMÁTICA DE RECURSOS”, publicadas en la Gaceta Oficial del DF (2003-2004).

Clave	Concepto	Unidad de Medida	Cuota 2003	Cuota 2004
1.2	Uso o aprovechamiento de bienes del dominio público para la realización de eventos sociales, culturales o deportivos.			
Instalaciones deportivas.				
Canchas de fútbol soccer.				
1.2.1.1.1	- Empastadas con medidas reglamentarias al aire libre.	partido	311.00	323.00
1.2.1.1.2	- Empastadas sin medidas reglamentarias al aire libre.	partido	210.90	219.00
1.2.1.1.3	- Sin empastar con medidas reglamentarias al aire libre.	partido	194.30	202.00
1.2.1.1.4	- Sin empastar sin medidas reglamentarias al aire libre.	partido	66.60	69.00
Canchas de fútbol rápido o de salón.				
1.2.1.2.1	- Con medidas reglamentarias al aire libre.	partido	77.70	81.00
1.2.1.2.2	- Sin medidas reglamentarias al aire libre.	partido	33.30	35.00
1.2.1.2.3	- Bajo techo con medidas reglamentarias.	partido	234.30	244.00
1.2.1.2.4	- Bajo techo sin medidas reglamentarias.	partido	122.10	127.00
Canchas de béisbol.				
1.2.1.3.1	- Empastadas con medidas reglamentarias al aire libre.	partido	311.00	323.00
1.2.1.3.2	- Empastadas sin medidas reglamentarias al aire libre.	partido	210.90	219.00
1.2.1.3.3	- Sin empastar con medidas reglamentarias al aire libre.	partido	194.30	202.00
1.2.1.3.4	- Sin empastar sin medidas reglamentarias al aire libre.	partido	66.60	69.00
Canchas de básquetbol.				
1.2.1.4.1	- Con medidas reglamentarias al aire libre.	partido	77.70	81.00
1.2.1.4.2	- Sin medidas reglamentarias al aire libre.	partido	33.30	35.00
1.2.1.4.3	- Bajo techo con medidas reglamentarias.	partido	234.30	244.00
1.2.1.4.4	- Bajo techo sin medidas reglamentarias.	partido	122.10	127.00
Canchas de voleibol.				
1.2.1.5.1	- Con medidas reglamentarias al aire libre.	partido	77.70	81.00
1.2.1.5.2	- Sin medidas reglamentarias al aire libre.	partido	33.30	35.00
1.2.1.5.3	- Bajo techo con medidas reglamentarias.	partido	234.30	244.00
1.2.1.5.4	- Bajo techo sin medidas reglamentarias.	partido	122.10	127.00
Estadios.				
1.2.1.6.1	- Para la práctica de fútbol soccer.	partido	547.60	569.00
1.2.1.6.2	- Para la práctica de béisbol.	partido	547.60	569.00
Otro tipo de canchas.				

Clave	Concepto	Unidad de Medida	Cuota 2003	Cuota 2004
1.2.1.7.1	- Para la práctica de frontón, squash, raquetbol.	partido	46.60	48.00
1.2.1.7.2	- Para la práctica de tenis.	partido	62.10	64.00
1.2.1.8	Gimnasio.			
1.2.1.8.1	- Al aire libre.	partido	234.30	243.00
1.2.1.8.2	- Bajo techo.	partido	234.30	243.00
Otro tipo de instalaciones.				
1.2.1.9.1	- Pista de atletismo.	evento	313.20	325.00
1.2.1.9.2	- Velódromo.	persona/día	15.50	16.00
1.2.1.9.3	- Pista de patinaje.	persona/mes	65.50	108.00
1.2.1.9.4	- Para la práctica de arquería.	persona/mes	1,110.70	1,155.00
1.2.1.10	Para la práctica de actividades ecuestres.	persona/día	313.20	325.00
Para la práctica de deportes acuáticos.				
1.2.1.12.1	- Para la práctica de remo y canotaje.	persona/día	15.50	16.00
1.2.1.12.2	- Canal de retroceso.	persona/mes	1,366.10	1,421.00
Albercas.				
1.2.2.1	- Por día.	persona	15.50	16.00
1.2.2.2	- Por mes.	persona	65.50	68.00
1.2.2.3	- Paquete familiar (padres e hijos menores de 15 años).	familia/mes	270.40	281.00
1.2.2.4	- Fosa de clavados bajo techo.	persona	2,898.90	3,014.00
Instalaciones para eventos diversos. Eventos culturales, sociales y deportivos.				
1.2.3.1.1	- Cine club.	evento	313.00	325.00
1.2.3.1.2	- Sala de exposiciones y galerías.	día	468.90	487.00
1.2.3.1.3	- Teatros, auditorios y foros al aire libre.	evento	470.00	488.00
1.2.3.1.4	- Teatros, auditorios y foros cerrados y salones para fiestas.	evento	1,566.00	1,628.00
1.2.3.1.5	- Otras áreas bajo techo de usos múltiples.	evento	244.50	254.00
1.2.3.1.6	- Salones de usos múltiples.	día	825.20	858.00
Relacionadas con alimentación.				
1.2.3.2.1	- Cafeterías.		783.00	N.D.
1.2.3.2.2	- Restaurantes.		2,349.10	N.D.
Para actividades comerciales.				
1.2.3.3.1	- Locales comerciales en centros recreativos.		783.00	N.D.
1.2.3.3.2	- Puestos y módulos.		313.00	N.D.
1.2.3.4	Ferias, juegos mecánicos, diversiones y similares.		N.D.	N.D.
1.2.3.5	Otros.		N.D.	N.D.
2.1	Servicios prestados en casas de cultura. Enseñanza de:			
Actividades musicales.				
2.1.1.1.1	- Música.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.1.2	- Música infantil.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.1.3	- Guitarra.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.1.4	- Guitarra clásica.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.1.5	- Violín.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.1.6	- Piano.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.1.7	- Flauta transversa.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.1.8	- Mandolina.	persona/mes	38.80	40.87

Clave	Concepto	Unidad de Medida	Cuota 2003	Cuota 2004
2.1.1.1.9	- Apreciación musical.	persona/mes	38.80	40.87
Bailes y danzas.				
2.1.1.2.1	- Ballet clásico o moderno.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.2.2	- Bailes de salón, tap-tap y similares.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.2.3	- Danza regional, española, clásica, árabe, etc.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.2.4	- Afroantillano.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.2.5	- Fandango jarocho.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.2.6	- Tango.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.2.7	- Hawaiano.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.2.8	- Jazz.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.2.9	- Ritmo vital.	persona/mes	46.60	48.70
Artes plásticas y manualidades.				
2.1.1.3.1	- Acuarela.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.2	- Caricatura.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.3	- Dibujo, pintura y alebrijes.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.4	- Dibujo.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.5	- Dibujo al desnudo.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.6	- Pintura.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.7	- Pintura dactilar.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.8	- Habilidades artísticas.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.9	- Creación artística.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.10	- Batik (estampado en tela).	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.11	- Cerámica.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.12	- Escultura en madera.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.13	- Escultura y moldeado.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.14	- Expresión creativa.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.15	- Óleo.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.16	- Fotografía.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.17	- Serigrafía.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.18	- Tapiz.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.19	- Diseño gráfico.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.20	- Diseño de modas.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.21	- Frivolite.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.22	- Vitrales.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.23	- Iniciación a las técnicas de dibujo.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.3.24	- Grabado.	persona/mes	38.80	40.87
Idiomas.				
2.1.1.4.1	- Francés.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.4.2	- Inglés.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.4.3	- Inglés infantil.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.4.4	- Alemán.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.4.5	- Otros idiomas.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.4.6	- Taller para sordomudos.	persona/mes	38.80	40.87
Actividades educativas.				
2.1.1.5.1	- Leer y escribir.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.5.2	- Juguemos cantando.	persona/mes	38.80	40.87

Clave	Concepto	Unidad de Medida	Cuota 2003	Cuota 2004
2.1.1.5.3	- Asesoría de tareas.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.5.4	- Computación.	persona/mes	187.60	195.65
2.1.1.5.5	- Educación para adultos.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.5.6	- Primaria, secundaria y preparatoria abierta.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.5.7	- Regularización de primaria.	persona/mes	38.80	40.87
2.1.1.5.8	- Regularización de secundaria.	persona/mes	38.80	40.87
Actividades Histriónicas.				
2.1.1.6.1	- Cinematografía.	persona/mes	54.30	56.52
2.1.1.6.2	- Expresión corporal.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.6.3	- Teatro.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.6.4	- Infantil.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.6.5	- Experimental.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.6.6	- Guiñol.	persona/mes	46.60	48.70
Actividades Literarias.				
2.1.1.7.1	- Narración Oral.	persona/mes	25.50	26.09
2.1.1.7.2	- Narrativa.	persona/mes	25.50	26.09
2.1.1.7.3	- Poesía.	persona/mes	25.50	26.09
2.1.1.7.4	- Biblioteca.	persona/mes	25.50	26.09
2.1.1.7.5	- Biblio lectura.	persona/mes	25.50	26.09
2.1.1.7.6	- Creación literaria.	persona/mes	25.50	26.09
Artes marciales.				
2.1.1.8.1	- Aikido.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.8.2	- Judo .	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.8.3	- Karate, Lima lama.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.8.4	- Kendo.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.8.5	- Kung fu.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.8.6	- Tae kwon do.	persona/mes	46.60	48.70
2.1.1.8.7	- Taichi.	persona/mes	46.60	48.70
Otras actividades.				
2.1.1.9.1	- Curso de verano.	curso	62.10	64.35
2.2	Servicios Prestados a través de Centros Sociales y/o Comunitarios. Servicios de Enseñanza:			
Oficios.				
2.2.1.1.1	- Carpintería.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.1.2	- Electricidad.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.1.3	- Electrónica.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.1.4	- Herrería.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.1.5	- Mecánica automotriz.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.1.6	- Plomería.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.1.7	- Auxiliar de enfermería.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.1.8	- Cocina y repostería.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.1.9	- Corte y confección.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.1.10	- Cultura de belleza.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.1.11	- Peluquería.	persona/mes	15.50	16.52
2.2.1.1.12	- Secretaria en español, bilingüe, contable.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.1.13	- Taquimecanografía.	persona/mes	38.80	40.87

Clave	Concepto	Unidad de Medida	Cuota 2003	Cuota 2004
2.2.1.1.14	- Tejido y bordado.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.1.15	- Primeros auxilios.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.1.16	- Alimentación y nutrición.	persona/mes	20.00	20.87
Actividades Artísticas y Manualidades.				
2.2.1.2.1	- Arreglos artísticos.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.2	- Decoración.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.3	- Juguetería.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.4	- Macramé.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.5	- Migajón.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.6	- Origami.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.7	- Tarjetería española.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.8	- Artesanías.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.9	- Vitrales.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.2.10	- Cerámica.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.2.11	- Fotografía.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.12	- Máscaras y títeres.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.2.13	- Pirograbado.	persona/mes	31.00	32.17
2.2.1.2.14	- Pintura en tela.	persona/mes	38.80	40.87
2.2.1.2.15	- Serigrafía.	persona/mes	38.80	40.87
Artes marciales.				
2.2.1.3.1	- Aikido.	persona/mes	46.60	48.70
2.2.1.3.2	- Judo .	persona/mes	46.60	48.70
2.2.1.3.3	- Karate, Lima lama.	persona/mes	46.60	48.70
2.2.1.3.4	- Kendo.	persona/mes	46.60	48.70
2.2.1.3.5	- Kung fu.	persona/mes	46.60	48.70
2.2.1.3.6	- Tae kwon do.	persona/mes	46.60	48.70
2.2.1.3.7	- Taichi.	persona/mes	46.60	48.70
Enseñanza a personas con retos especiales.				
2.2.1.4.1	- Terapia de lenguaje.	mensual	27.70	28.70
2.2.1.4.2	- Terapia de psicología.	mensual	27.70	28.70
2.2.1.4.3	- Terapia de lecto-escritura.	mensual	27.70	28.70
2.2.1.4.4	- Taller de apoyo educativo.	mensual	27.70	28.70
2.2.1.4.5	- Terapia física de Fisioterapias.	mensual	27.70	28.70
2.2.1.4.6	- Terapia de Tai-Chi Chuan.	mensual	27.70	28.70
2.2.1.4.7	- Terapia física deportiva.	mensual	27.70	28.70
2.2.1.4.8	- Programa de atención a la mujer.	mensual	16.60	17.39
Servicio profesional de medicina odontológica.				
2.2.2.1	- Servicio médico dental.	consulta	16.60	17.39
2.2.3.1	- Servicio médico general.	consulta	16.60	17.39
Otros servicios profesionales de medicina.				
2.2.4.1	- Medicina Alternativa Homeopática.		110.00	115.65
2.2.4.2	- Expedición de Certificado Médico.		8.80	9.57
2.2.4.3	- Consulta de Optometría (examen visual).		18.80	19.13
2.2.4.4	- Consulta Psicológica.		18.80	19.13
2.3	Servicios Prestados en Centros Deportivos. Enseñanza de:			
Artes marciales.				

Clave	Concepto	Unidad de Medida	Cuota 2003	Cuota 2004
2.3.1.1.1	- Aikido.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.1.2	- Judo .	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.1.3	- Karate, Lima lama.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.1.4	- Kendo.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.1.5	- Kung fu.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.1.6	- Tae kwon do.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.1.7	- Taichi.	persona/mes	46.60	48.70
Deportes acuáticos.				
2.3.1.2.1	- Buceo.	persona/mes	129.90	135.65
2.3.1.2.2	- Canotaje.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.2.3	- Natación.	persona/mes	63.20	66.09
2.3.1.2.4	- Remo.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.2.5	- Nado con aletas.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.2.6	- Nado sincronizado.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.2.7	- Clavados.	persona/mes	46.60	48.70
Deportes en equipo.				
2.3.1.3.1	- Básquetbol.	persona/mes	34.40	35.65
2.3.1.3.2	- Fútbol rápido o de salón.	persona/mes	31.00	32.17
2.3.1.3.3	- Fútbol soccer.	persona/mes	31.00	32.17
2.3.1.3.3.1	- Fútbol infantil.	persona/mes	31.00	32.17
2.3.1.3.4	- Jockey.	persona/mes	31.00	32.17
2.3.1.3.5	- Voleibol.	persona/mes	31.00	32.17
Deportes de contacto.				
2.3.1.4.1	- Box.	persona/mes	31.00	32.17
2.3.1.4.2	- Lucha.	persona/mes	31.00	32.17
	Otros Deportes.			
2.3.1.5.1	- Ciclismo.	persona/mes	31.00	32.17
2.3.1.5.2	- Patinaje artístico.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.5.3	- Tenis.	persona/mes	46.60	48.70
Gimnasia y Aeróbics.				
2.3.1.6.1	- Aeróbics.	persona/mes	62.10	64.35
2.3.1.6.2	- Gimnasia.			
2.3.1.6.2.1	- Olímpica.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.6.2.2	- Aeróbica.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.6.2.3	- Artística.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.6.2.4	- De conservación.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.6.2.5	- Rítmica.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.6.2.6	- Gimnasia de tercera edad.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.6.2.7	- Yoga	persona/mes	46.60	48.70
Actividades atléticas				
2.3.1.7.1	- Arco y tiro al blanco.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.7.2	- Bádminton.	persona/mes	31.00	32.17
2.3.1.7.3	- Equitación.	persona/mes	651.90	677.39
2.3.1.7.4	- Esgrima.	persona/mes	31.00	32.17
2.3.1.7.5	- Fisicoculturismo.	persona/mes	46.60	48.70
2.3.1.7.6	- Atletismo.	persona/mes	31.00	32.17

Clave	Concepto	Unidad de Medida	Cuota 2003	Cuota 2004
Juegos de mesa.				
2.3.1.8.1	- Ajedrez.	persona/mes	46.60	48.70
Otras actividades.				
2.3.1.9.1	- Curso de verano.	curso	62.10	64.35
2.3.1.9.2	- Juegos infantiles.	persona/mes	31.00	32.17
Servicios relacionados con inscripciones deportivas.				
2.3.2.1	- Inscripción o membresía.	Persona/año	46.60	48.70
2.3.2.2	- Examen médico.	persona	7.70	8.70
2.3.2.3	- Reposición de credencial.	persona	15.50	16.52
2.5	Servicios Diversos.			
Servicio profesional de medicina canina.				
2.5.6.1	- Consulta veterinaria.		18.90	20.00
Otros servicios.				
2.5.9.1	- Baños públicos y lavaderos.	servicio	3.80	4.35
Estacionamientos.				
2.5.9.2.1	- Hora.	hora	6.60	6.96
2.5.9.2.2	- Fracción.	15 minutos	1.60	1.74
2.5.9.2.3	- Día .	día	11.00	11.30
2.5.9.2.4	- Pensión.	mes	N.D.	N.D.
2.5.9.3	- Sanitarios en mercados y otros espacios públicos.	servicio	1.60	1.74

* N.D. No determinada.

Notas:

- En los conceptos con cuotas no determinadas, las unidades ejecutoras del gasto proponen el monto de acuerdo a las características y necesidades del servicio que proporcionan, previa autorización de la Secretaría de Finanzas del GDF.
- Las cuotas aumentan o disminuyen según las necesidades de cada unidad ejecutora del gasto, previa autorización de la Secretaría de Finanzas del GDF, de acuerdo con el procedimiento establecido en las Reglas sobre la materia.

Fuente: "Reglas para el control y el manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que los generen, mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos", publicadas en: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, DF, 20 de enero de 2003 y 20 de enero de 2004.

ANEXO 3
CONCEPTOS DE GASTO, EN LOS CUALES SE PUEDEN UTILIZAR LOS INGRESOS
AUTOGENERADOS

CAPÍTULO	PARTIDA	DENOMINACIÓN
1000		SERVICIOS PERSONALES
	1202	Sueldos al personal eventual
	1306	Gratificación de fin de año
	1401	Cuotas a instituciones de seguridad social
	1403	Cuotas para vivienda
	1601	Impuesto sobre nóminas
2000		MATERIALES Y SUMINISTROS
	2101	Materiales y útiles de oficina
	2102	Materiales de limpieza
	2103	Material didáctico y de apoyo informativo
	2105	Materiales y útiles de impresión y reproducción
	2106	Materiales y útiles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos
	2201	Alimentación de personas
	2202	Alimentación de animales
	2203	Utensilios para el servicio de alimentación
	2302	Refacciones, accesorios y herramientas menores
	2303	Refacciones y accesorios para equipo de computo
	2401	Materiales de construcción
	2402	Estructuras y manufacturas
	2403	Materiales complementarios
	2404	Material eléctrico
	2501	Sustancias químicas
	2502	Plaguicidas, abonos y fertilizantes
	2503	Medicinas y productos farmacéuticos
	2504	Materiales, accesorios y suministros médicos
	2505	Materiales, accesorios y suministros de laboratorio
	2506	Materias primas de producción
	2601	Combustibles
	2602	Lubricantes y aditivos
	2701	Vestuario, uniformes y blancos
	2702	Prendas de protección
	2703	Artículos deportivos
3000		SERVICIOS GENERALES
	3101	Servicio postal
	3103	Servicio telefónico convencional
	3104	Servicio de energía eléctrica
	3105	Servicio de agua
	3106	Servicio de conducción de señales analógicas y digitales
	3203	Arrendamiento de maquinaria y equipo
	3208	Arrendamiento de vehículos y equipo destinados a servicios administrativos
	3212	Servicio de fotocopiado
	3301	Honorarios
	3402	Fletes y maniobras
	3403	Servicios bancarios y financieros
	3404	Seguros
	3411	Servicios de vigilancia
	3414	Gastos de ensobretado y traslado de nomina

CAPÍTULO	PARTIDA	DENOMINACIÓN
5000	3501	Mantenimiento y conservación de mobiliario y equipo
	3502	Mantenimiento y conservación de bienes informaticos
	3503	Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo
	3504	Mantenimiento, conservación y reparación de bienes inmuebles y muebles adheridos a los mismos
	3505	Instalaciones
	3506	Servicio de lavandería, limpieza, higiene y fumigación
	3602	Gastos de difusión de servicios públicos y campañas de información
	3603	Publicaciones oficiales para difusión e información
	3604	Publicaciones oficiales para licitaciones publicas y tramites administrativos en cumplimiento de disposiciones jurídicas
	3701	Pasajes nacionales
	3703	Pasajes al interior del distrito federal
	3802	Espectáculos culturales
	3903	Servicios para la promoción deportiva
	5101	Mobiliario
	5102	Equipo de administración
	5103	Equipo educacional y recreativo
	5204	Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones
	5205	Maquinaria y equipo eléctrico y electrónico
	5206	Bienes informáticos
	5304	Vehículos y equipo destinados a servicios administrativos
	5501	Herramientas y maquinas-herramienta
6000		OBRAS PUBLICAS
	6100	Obras publicas por contrato
	6200	Obras publicas por administración

Fuente: “Reglas para el control y el manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que los generen, mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos”, publicadas en: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, DF, 20 de enero de 2004.

INSTRUCTIVO PARA REQUISITAR EL REPORTE MENSUAL DE INGRESOS POR APROVECHAMIENTOS Y PRODUCTOS DE APLICACIÓN AUTOMÁTICA (RESUMEN)

DICE	INSTRUCCIONES
1. PERIODO DE INFORME	Anotar con letra el mes sin abreviaturas y con dos dígitos el año en que se generó el ingreso.
2. HOJA _____ DE _____	Se anotará el número consecutivo asignado a la hoja correspondiente y el número total de las hojas que integran el Reporte.
3. UNIDAD EJECUTORA DEL GASTO	El nombre completo de la unidad ejecutora del gasto.
4. DISPONIBILIDAD DEL MES ANTERIOR (A)	Recursos disponibles del mes anterior. En el caso del mes de enero inicia en cero pesos.
5. CONCEPTO DE INGRESO	Por cuenta de cheques, se indicará el concepto (clave numérica y descripción) conforme Anexo I o inclusión de conceptos autorizados por la Tesorería del Distrito Federal (se adjuntará copia de autorización).
6. No. SERVICIOS	El número de servicios prestados en el mes en cada uno de los conceptos en que se reporten ingresos.
7. IMPORTE	Recursos generados que correspondan a cada concepto sin IVA.
8. IVA	El Impuesto al Valor Agregado (IVA) trasladado en el mes, en los casos de los conceptos que causen el impuesto.
9. TOTAL	El monto que resulte de las sumas de las columnas 7 (Importe) y 8 (IVA).
10. (B) TOTAL	El total que resulte de sumar las cantidades indicadas por concepto, únicamente en la última hoja del Reporte. En caso de contener más de una hoja el Reporte, se podrá anotar el subtotal por hoja al final de la columna (con negritas), para facilitar su revisión.
11. IVA	El total del IVA causado en el mes en la unidad ejecutora del gasto.
12. IMPORTE MAS IVA DEL MES.	El monto que resulte de las sumas de los totales 10 y 11.
13. DEVOLUCIONES (C)	En caso de que la dependencia, delegación u órgano desconcentrado, no hubiese prestado el servicio al que se había comprometido, por causas imputables a ella, tendrá que reportar el monto total de la devolución.
14. EGRESOS (D)	El total que resulte de sumar el importe bruto de las Cuentas por Liquidar Certificadas de los gastos efectuados en el mes. Para las partidas 1201 y 3301 se anotará el importe neto y el importe bruto sólo cuando
1. DISPONIBILIDAD FINAL	

DICE	INSTRUCCIONES
16. I.V.A. TRASLADADO	sea mayor al neto.
17. RENDIMIENTOS FINANCIEROS (INTERESES)	La diferencia que resulte de restar del total de los ingresos el total de las devoluciones y de los egresos, así como restar o sumar el traspaso de recursos, según sea el caso. Corresponde al saldo no devengado.
18. TITULAR DE LA UNIDAD EJECUTORA DE GASTO	Monto entregado a la Dirección General de Administración Financiera por concepto de IVA.
19. DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION O EQUIVALENTE	El total de los intereses generados en el periodo correspondiente.
20. SELLO Y FIRMA DEL FUNCIONARIO QUE VALIDA	Nombre, cargo y firma del Titular de la unidad ejecutora de gasto.
	Nombre, cargo y firma del Director General de Administración o equivalente.
	Sello y firma del funcionario adscrito a la Dirección de Ingresos que valida la información de ingreso.

Fuente: “Reglas para el control y el manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que los generen, mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos”, publicadas en: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, DF, 20 de enero de 2004.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ Enríquez, Lucía, et. al. *¿Una Ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-A/ CONACULTA, 2002.
- AYALA Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*, México, Esfinge, 2001.
- BACA Olamendi, Laura, et. al. *Léxico de la Política*, México, FCE/ FLACSO, 2000.
- COLEGIO de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, CCPYAP, s.f., 3 Vols.
- *CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2003, 145ª edición.
- CONTRERAS Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, México, Porrúa, 2001.
- CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen y Quintana Guerra, Luis Rene. *La participación social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, Plaza y Valdés/ UNAM, 2001.
- DOMÍNGUEZ Albarrán, Jesús Ricardo. *Hacia el restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal*. Tesis, inédita, para optar por el grado de Maestro en Administración Pública, México, UNAM/FCPYS, 2000.
- FAYA Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, México, Porrúa, 1986.
- FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. *Derecho Administrativo*, México, IJ/ McGraw-Hill, 1997.
- FIDEICOMISO de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. *La Ciudad de México Hoy. Bases para un Diagnóstico*. México, GDF/ FEECM, 2000.
- FLORES Zavala, Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Porrúa, 1981, 23ª edición.
- GARCÍA Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa 1984, 35ª edición.
- GARZA, Gustavo (coord.). *La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio*, México, GDF/COLMEX, 2000.
- GONZÁLEZ Fernández, José Antonio (comp.). *Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa/ PGJ, 1996.
- GUERRERO Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1981.
- INEGI. *Cuaderno estadístico delegacional: Coyoacán*, México, 2001.
- INEGI. *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, para el periodo 1996-2001 en valores corrientes y a precios de 1993*, México, 2001.
- JIMÉNEZ Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, Limusa, 1987, 3ª edición.
- MARTÍNEZ Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el Distrito Federal?*, México, Océano, 1996.
- MARTÍNEZ Chávez, Víctor Manuel. *Diagnóstico Administrativo*, México, Trillas, 2002, 3ª edición.
- MEYER, Lorenzo. *Liberalismo Autoritario*, México, Océano, 1997, 5ª edición.
- MUÑOZ Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*, México, FCE, 1986, 7ª edición.
- OLMEDO, Raúl. *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*, México, Comuna, 1998, 2ª edición.
- PERALTA Alemán, Gilberto. *Tendencias del Desarrollo Nacional*, México, Esfinge, 1998.

- PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP, 1984, Vol. I.
- RABASA, Emilio y Caballero, Gloria. *Mexicano: Ésta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, 11ª edición.
- RICO Roberto y Reygadas Luis. *Globalización económica y Distrito Federal. Estrategias desde el ámbito local*, México, Plaza y Valdés, 2000.
- ROSAS Figueroa, Aniceto y Santillán López, Roberto. *Teoría general de las Finanzas Públicas y el caso de México*, México, UNAM, 1962.
- SÁNCHEZ González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998.
- SÁNCHEZ González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- SERRA Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1961, 2ª edición.
- SERRANO Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés/ CENAM, 2001.

HEMEROGRAFÍA

- BALTAZAR, Elia. "En riesgo de urbanizarse 8 mil 559 hectáreas de suelo de conservación". En: *La Jornada*, México, DF, 11 de agosto de 2001.
- CHRISTENSEN Tom y Laegreid Per. "La nueva administración pública: el equilibrio entre la Gobernanza política y la autonomía administrativa". En: *Revista Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. 10 No. 1, enero-junio 2001.
- FERNÁNDEZ, Emilio. "Mexiquenses saturan hospitales del DF". En: *El Universal*, México, DF, 12 de julio de 2004.
- FUENTES, Víctor. "Equiparan a AMLO con un gobernador". En: *REFORMA*, México, DF, 5 de noviembre de 2003.
- GUTTMAN, Dan. "De gobierno y gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas". En: *Revista Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. 13, No. 1, enero-junio 2004.
- JARDÓN, Eduardo. "El Norte, el gran ganador del TLC". En: *El Universal*, México, DF 19 de julio de 2004.
- *LA CRÓNICA*. "Pide Delegación Coyoacán más de mil millones para 2003", México, DF, 15 de noviembre de 2002.
- *LA ROSITA*. "2º. Informe de Gobierno", México, DF, Delegación Coyoacán, Publicación Mensual, Febrero, No. 23, Año 2003.
- MATEOS Vega, Mónica. "Recintos en orfandad legal". En: *La Jornada*, México, DF, lunes 23 de junio de 2003.
- MAYNTZ, Renate. "Los Estados nacionales y la Gobernanza global". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, No. 24, octubre 2002.
- MENCHACA Mier, Manuel. "El Programa Integrado Territorial". En: *Derechos Sociales y Estado Igualitario. Principios de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal*, s.f.
- MORENO, Carlos L. "Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers". *Documentos de Trabajo del CIDE*, División de Administración Pública/CIDE, México, 2003.
- PETERS B. Guy. "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, No. 22, octubre 2003.
- "Pide Delegación Coyoacán más de mil millones para 2003". En: *La Crónica*, México, DF, 15 de noviembre de 2003.

- SALAZAR, Enrique. "La Convención Nacional Hacendaria". En: Revista *Proteja su dinero*, CONDUSEF, año 4, No. 50, mayo de 2004.
- SÁNCHEZ González, José Juan. *Empresas públicas y privatización en México*. Documento de trabajo para la materia de empresas públicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Inédito, abril 2000.
- Soto, Orquídea. "La CNH llega a su hora clave". En: *El Universal*, México, DF 19 de julio de 2004.
- UVALLE Berrones, Ricardo. "Nuevos Derroteros en Ciencia Política y Administración Pública". En: Revista *Convergencia*, México, No. 25, mayo-agosto del 2001.

LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

- *Información de Prensa No. 14082003*. "Invierte Coyoacán más de 37 millones de pesos en infraestructura deportiva", Delegación Coyoacán, México, DF, 14 de agosto de 2003.
- "Manual Administrativo de la Delegación Coyoacán". En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de abril de 2002.
- "Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal". En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de diciembre de 2000.
- "Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que los generen, mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos". En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 20 de enero 2003 y 20 de enero de 2004.
- *Bando número 4 del GDF*. México, DF, 10 de diciembre de 2000.
- *Código Financiero del Distrito Federal*, México, México, ALDF/ II Legislatura, 2002.
- Contraloría General del GDF. *Control interno de ingresos por aprovechamientos y productos*, México, 2001.
- *Cuenta Pública 2001 del Gobierno del Distrito Federal*, México, GDF/ Secretaría de Finanzas, 2002.
- *Cuenta Pública 2002 del Gobierno del Distrito Federal*, México, GDF/ Secretaría de Finanzas, 2003.
- *Cuenta Pública 2003 del Gobierno del Distrito Federal*, México, GDF/ Secretaría de Finanzas, 2004.
- *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del DF*, México, ALDF/ II Legislatura, 2002.
- "Ley de Coordinación Fiscal". En : *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 1999.
- *Informe de Actividades*, México, Secretaría de Finanzas del GDF, 18 de septiembre a 5 de diciembre de 2003.
- *Manual de normas y procedimientos para la administración del ejercicio presupuestal*, México, GDF/ Secretaría de Finanzas, 1999.
- *Primer Informe de Gobierno de la Jefa Delegacional en Coyoacán, octubre 2000-septiembre 2001*. México, GDF en Coyoacán, 2001.
- *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2001-2006)*, México, GDF, 2001.

INTERNET

- Página web de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), www.conago.org.mx
- Página web de la Delegación Coyoacán, www.coyoacan.df.gob.mx

- Página web de la Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas de la SHCP, www.shcp.gob.mx/ucef
- Página web del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), www.clad.org.ve, documentos consultados:
 - NAVARRO Gómez, Carmen. “Gobernanza en el ámbito local”, documento presentado en: el *VII Congreso Internacional del CLAD* sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 8 al 11 de Octubre de 2002.
 - PINEDA Nebot, Carmen. “Mejora de la gobernabilidad en el nivel de gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario”, documento presentado en: el *VII Congreso Internacional del CLAD* sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 8 al 11 de Octubre de 2002.
 - SUÁREZ Casanova, Alejandro. “Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales”, documento presentado en: el *VII Congreso Internacional del CLAD* sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 8 al 11 de Octubre de 2002.
 - WHITTINGHAM M. Ma. Victoria. “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva Gobernanza”, documento presentado en: el *VII Congreso Internacional del CLAD* sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 8 al 11 de Octubre de 2002.
- Página web del Gobierno del Distrito Federal (GDF), www.df.gob.mx
- Página web del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), www.inegi.gob.mx
- Página web del Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), www.inafed.gob.mx
- Página web del periódico Reforma, www.reforma.com