



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL
DISTRITO FEDERAL 2001 – 2004.**

T E S I S
Q U E P R E S E N T A :
ARACELI VALLECILLO GARCÍA
PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

DIRECTOR DE LA INVESTIGACIÓN:
MAESTRO RAMIRO CARRILLO LANDEROS



CIUDAD UNIVERSITARIA,

SEPTIEMBRE DE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

*A la memoria de mi padrino el Sr. Antonio Huerta y de mis abuelitos Pablo y María García,
por estar en todo momento conmigo.*

*Agradezco a Dios por brindarme la oportunidad de culminar esta etapa académica; darme
fuerzas en los momentos más difíciles, y permitirme poder desarrollar la presente
investigación.*

*A mis padres Juan Vallecillo y Juana García, por su amor y comprensión depositados en mi
persona para realizar siempre libremente mis propias metas, por su confianza, invaluable
paciencia y por su gran ejemplo de trabajo y dedicación ante todos los retos que emprenden en
la vida. Gracias papás.*

*A la persona más importante en mi vida, por todo su amor, apoyo y comprensión durante
todo éste tiempo, por ser mi mejor amigo, inseparable compañero y fuente inagotable de mi
inspiración, a ti Jaime.*

*A mi hermano Oscar, porque debemos luchar siempre en la vida para lograr nuestros sueños,
por ser mejores personas día con día y estar unidos en todo momento.*

*A mis amigos y compañeros Haydeé, Minerva, Paulette, Maximiliano, Vladimir, Aldo y
César, por darme la oportunidad de conocerlos, por el tiempo que pasamos juntos dentro y
fuera de una aula, por la amistad que conservamos.*

*A aquellas personas que han estado presentes en mi vida compartiendo momentos
importantes, pues se que disfrutarán éste logro conmigo.*

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por abrirme sus puertas y formarme como profesionista, porque me siento orgullosa de pertenecer a la gran comunidad universitaria.

A la Fundación UNAM y al Programa Nacional de Becas (PRONABES), por brindarme su gran apoyo académico y económico, durante el estudio de la carrera.

Al maestro Ramiro Carrillo Landeros, por su respaldo académico, su constante motivación y ayuda incondicional que me brindó durante la elaboración de la tesis.

A mis sinodales, profesores Jesús Uribe Torres, Sergio Valderrama Herrera, José Luis Gutiérrez Fragoso y Rogelio Palma Rodríguez, por sus valiosas sugerencias para el enriquecimiento de la presente investigación.

ÍNDICE

Página.

INTRODUCCIÓN	7
---------------------------	---

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL.

1.1	Estado.....	17
1.1.1	Los fines del Estado.....	20
1.1.2	Las funciones del Estado.....	21
1.1.3	El Estado en el contexto actual.....	21
1.2	Gobierno.....	22
1.2.1	Formas de gobierno.....	23
1.2.2	El gobierno mexicano.....	24
1.3	Administración pública.....	27
1.3.1	Las funciones de la administración pública.....	29
1.3.2	La administración pública en México.....	30
1.3.3	La administración pública local en México.....	34
1.4	Las Finanzas Públicas.....	36
1.4.1	Los ingresos públicos.....	37
1.4.2	El presupuesto de egresos.....	37
1.4.3	Tipos de presupuesto.....	40
1.4.4	Clasificaciones del presupuesto de egresos.....	44
1.4.5	Nueva Estructura Programática.....	50
1.4.6	Proceso presupuestario.....	54

CAPÍTULO II

DIAGNÓSTIC DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1	Retrospectiva administrativa de las delegaciones políticas del Distrito Federal.....	61
2.2	Reforma política de 1996 en el Distrito Federal.....	62
2.3	Competencias de las delegaciones políticas del Distrito Federal a partir de las reformas de 1996.....	64

2.4	Condiciones políticas, económicas y sociales en las delegaciones políticas del Distrito Federal.....	69
2.4.1	Población.....	69
2.4.2	Servicios Públicos.....	71
2.4.3	Estratificación de las delegaciones políticas del Distrito Federal.....	72
2.4.4	Marginación.....	75
2.4.5	Representación política.....	76
2.5	El problema actual del Presupuesto de Egresos en las delegaciones políticas.....	78
2.5.1	Presupuesto de Egresos para las Delegaciones Políticas 2001.....	80
2.5.2	Presupuesto de Egresos para las Delegaciones Políticas 2002.....	83
2.5.3	Presupuesto de Egresos para las Delegaciones Políticas 2003.....	86
2.5.4	Presupuesto de Egresos para las Delegaciones Políticas 2004.....	89
2.6	Causas que originan la problemática presupuestal en las delegaciones políticas.....	94
2.6.1	El problema de planeación y programación en el nivel delegacional.....	95
2.6.2	Centralismo en el manejo de los recursos públicos.....	95
2.6.3	Manejo partidista de los recursos públicos.....	96
2.6.4	Política de austeridad y ahorro.....	96
2.6.5	Lagunas jurídicas.....	97
2.6.6	Falta de transparencia y acceso a la información pública.....	98
2.6.7	Ineficiencia en la recaudación de los ingresos públicos.....	99

CAPÍTULO III

PROGNÓSTIC DE LA SITUACIÓN PRESUPUESTAL EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1	Consecuencias del problema presupuestal en las delegaciones políticas del Distrito Federal.....	102
3.1.1	Ineficiencia en la administración de los recursos públicos.....	102
3.1.2	Duplicación de funciones en las áreas presupuestarias.....	103
3.1.3	Costos políticos.....	104
3.1.4	Costos sociales.....	105
3.2	Tendencias en las delegaciones políticas del Distrito Federal.....	106
3.2.1	Finanzas Públicas.....	107
3.2.2	Economía.....	108
3.2.3	Política.....	109
3.2.4	Infraestructura Urbana.....	110
3.2.5	Desarrollo Social.....	112
3.2.6	Demografía.....	113

3.3	Participación ciudadana en el Presupuesto de Egresos; experiencias del presupuesto participativo en las delegaciones políticas Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	114
3.3.1	Delegación Tlalpan.....	115
3.3.2	Delegación Miguel Hidalgo.....	128

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN Y MEJORAMIENTO PRESUPUESTARIO EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1	Sistema de mejora continua en la dirección de Recursos Financieros y Presupuestales de las delegaciones políticas.....	135
4.1.1	Principios de la Mejora Continua.....	137
4.2	Ambiente para la Mejora Continua.....	143
4.2.1	Responsabilidad y liderazgo.....	143
4.2.2	Valores, actitudes y comportamiento.....	143
4.2.3	Objetivos de la Mejora Continua.....	144
4.2.4	Comunicación y trabajo en equipo.....	145
4.2.5	Reconocimiento.....	145
4.2.6	Educación y capacitación.....	146
4.3	Elementos necesarios para el mejoramiento y modernización del sistema presupuestario.....	148
4.3.1	Servicio Profesional de Carrera.....	148
4.3.2	Modificaciones en el marco legal de las delegaciones políticas.....	152
4.3.3	Transparencia y acceso a la información presupuestaria.....	154
4.3.4	Rendición de cuentas.....	157
4.3.5	La informática un recurso para el mejoramiento del sistema presupuestario.....	158
4.3.6	Participación ciudadana.....	160

CONCLUSIONES	164
---------------------	-------	-----

BIBLIOGRAFÍA	171
---------------------	-------	-----

INTRODUCCIÓN.

El Distrito Federal, históricamente, representa el centro de poder político, económico y administrativo; como capital del país y sede de los poderes de la unión fue considerado como una dependencia más de la Administración Pública federal, gobernada y administrada directamente por el Presidente de la República y por los poderes federales. Esta situación cambió hasta principios de los años 90 cuando fue elaborada la reforma política que permitió tener un gobierno electo, con la primera votación libre y directa del Jefe de Gobierno, titular del Poder Ejecutivo local, y por los integrantes de la Asamblea Legislativa, en el año de 1997.

En el ámbito local, también se dieron cambios en el año 2000, los habitantes de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que está dividido el Distrito Federal, votaron por la elección de los jefes delegacionales, titulares de las delegaciones políticas, las cuales son órganos político - administrativos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal. Su creación se dio cuando se suprimió en el año de 1928 la figura del municipio, convirtiendo el tercer nivel de gobierno de la Ciudad de México en un órgano administrativo dependiente de la administración central.

En la actualidad la delegación política es responsable de amplias funciones y atribuciones relacionadas con la administración pública, entre ellas se encuentra la prestación de los servicios públicos: seguridad pública, alumbrado público, suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado y limpia; el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones, sanciones, promoción del desarrollo económico, cultural y deportivo. En cuestiones administrativas designar a los servidores públicos de cada delegación, establecer la estructura organizacional, expedir planes y programas de desarrollo urbano, proponer modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales.

Aunque cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno, continúa un fuerte control político y administrativo por parte del gobierno central, ejemplo de lo anterior es la situación presupuestaria y para contar con recursos públicos es necesario realizar un complejo proceso presupuestario: primero el Jefe Delegacional tiene que proponer un anteproyecto de Programa Operativo Anual y Presupuesto de Egresos como única atribución en materia presupuestaria que le corresponde; en la siguiente etapa, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal realiza las observaciones y modificaciones a la propuesta de cada delegación con base en el total de recursos proyectados y el techo financiero permitido; finalmente, es el Jefe de Gobierno el responsable de autorizarlo, para someterlo a discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, quien puede efectuar los ajustes que considere necesarios.

En virtud de lo anterior, es necesario recordar que el presupuesto de egresos, es la sustancia del financiamiento gubernamental por medio del cual se llevan a cabo las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, de tal forma que cualquier acción gubernamental requiere de un aparato administrativo y de recursos públicos, los cuales influyen en la economía, el ahorro interno, la estabilidad macroeconómica, la capacidad de inversión, el crecimiento y desarrollo económico gracias a su impacto en la prestación de servicios, combate a la pobreza, provisión de la seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, incentivos para la producción, entre otros; sin embargo, si se realiza un inadecuado proyecto de egresos se puede caer en problemas de desigualdad social y la creación de conflictos políticos, económicos y sociales.

El objetivo de la presente investigación, es analizar la situación presupuestal que existe en las delegaciones políticas del Distrito Federal, el cual se origina en la necesidad de contar con instrumentos técnico-operativos que reflejen una eficiente administración en el nivel local, acorde con las necesidades de la población en cada demarcación territorial, no simples acuerdos y negociaciones políticas raquílicas que generen incertidumbre en el accionar administrativo, sin la posibilidad de creación de

alternativas desde el nivel local (delegaciones políticas del Distrito Federal), para el combate de graves problemas sociales como la inseguridad, pobreza, desempleo, drogadicción, servicios públicos deficientes, así como la creciente desigualdad social en la capital del país.

La elección del tema, se encuentra en la necesidad de profundizar en el conocimiento de la situación presupuestal prevaleciente en el nivel local, que se relaciona con la dotación de bienes, prestación de servicios públicos y la atención a las necesidades y demandas ciudadanas, así como con el uso racional de los recursos públicos; para su distribución entre las 16 delegaciones políticas, el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa deben tomar en consideración indicadores como son: población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano; sin embargo, el uso de estos indicadores sólo se queda en el papel.

El Distrito Federal es heterogéneo, alberga a 8, 605, 239 habitantes que representan el 8.8% de la población total del país; económicamente, tiene gran importancia al generar el 22.8% del Producto Interno Bruto del país, es el primer lugar a nivel nacional con población ocupada en el sector terciario; también tiene el primer lugar en porcentaje de población alfabeta con el 97%, es una de las entidades con menor índice de pobreza, desigualdad y marginación del país; sin embargo, las iniquidades sociales, económicas y de infraestructura existentes entre las demarcaciones territoriales, e incluso al interior de ellas, representan problemas sensibles de rezago social que se incrementa con el tiempo, como ejemplos se pueden mencionar la inseguridad pública y el suministro de agua potable en la delegación Iztapalapa, falta de servicios públicos y la preservación de áreas verdes en las delegaciones Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta, respecto a la vivienda, los riesgos que tienen en las zonas minadas, inseguridad pública, la invasión en áreas protegidas y barrancas en Álvaro Obregón.

La importancia del tema para la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, en términos científicos y sociales, consiste en la urgencia de hacer frente al

deficiente uso de los recursos públicos que prevalece en las delegaciones políticas. La relación del manejo programático, presupuestal y financiero con la Administración Pública, en tanto encargada de materializar las acciones ejecutivas del gobierno y la realización de las funciones encaminadas a la dotación de bienes y la prestación de servicios, se da con base en dos instrumentos principales que son: la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de cada año fiscal, por medio de éstos es posible analizar y determinar las prioridades que se plantean, en los ámbitos político, económico, social y administrativo.

De antemano, los recursos públicos son insuficientes ante la gran cantidad de demandas ciudadanas; en las delegaciones políticas la situación es más evidente, pues el mal manejo de los mismos provoca consecuencias negativas que influyen en la grave desigualdad social. El desajuste financiero propicia entre los aspectos más importantes, altos índices de sub ejercicio, tan sólo del año 2001 al 2004 se dejaron de ejercer en promedio casi el 19.4% del presupuesto programado, situación que se relaciona con las diferentes disposiciones jurídicas y administrativas que el gobierno del Distrito Federal emitió, como es la Ley de Austeridad y en particular para las delegaciones políticas, la circular número uno bis, con el fin de controlar el gasto corriente de la Administración Pública.

Otra causa de los desajustes financieros que se presenta es en el gasto de capital, específicamente en obra pública, la cual está ligada a una gran corrupción y delitos cada vez más frecuentes como el caso del Grupo Quart del empresario Carlos Ahumada, que involucró a las delegaciones: Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Tláhuac, así como funcionarios de las mismas y en el nivel central, con el Secretario de Finanzas, Gustavo Ponce. Las irregularidades que se detectaron fueron sobrepagos, pagos excesivos, los procesos de licitación y obras que se pagaron pero no se realizaron.

En la actualidad, pueden analizarse en forma general y particular los cambios que ocurren dentro de la administración y las finanzas del Distrito Federal, contando con

un marcado tinte de corrupción que limita las reformas que necesita la Administración Pública central y delegacional; el centralismo financiero, el manejo partidista de los recursos públicos, ineficiencia en las dependencias encargadas de la recaudación de los ingresos públicos, lagunas jurídicas en cuanto a funciones y atribuciones en materia presupuestaria, la deficiente transparencia y el acceso a la información pública, así como las políticas y disposiciones jurídicas recientes que el gobierno central emitió en cuanto austeridad y ahorro presupuestario.

Al continuar con la tendencia en la deficiente distribución y utilización de los recursos públicos en las delegaciones políticas, pueden ocasionar graves conflictos económicos, políticos y sociales entre las delegaciones políticas que cuentan con todos los servicios y por ende tiene un mayor índice de bienestar en el Distrito Federal como son Benito Juárez, Coyoacán y Miguel Hidalgo, en contraste con las delegaciones Tláhuac, Xochimilco y Tláhuac que viven con casi el 90% de su población en condiciones de marginalidad.

Desde un enfoque administrativo, es necesario que en el nivel local se instrumenten programas de modernización y mejoramiento para atender de manera oportuna los problemas que se presentan en las áreas presupuestarias; el uso de la mejora continua es una posible alternativa, tomando en consideración que la Administración Pública debe incorporar estas herramientas de manera compatible con los fines buscados, logrando con ello una función pública flexible, la simplificación de los procesos y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Los estudiosos de las Ciencias Políticas y la Administración Pública buscan realizar propuestas acerca de la problemática presupuestal tanto en el plano federal, como en el local y en las delegaciones políticas de la entidad federativa, con la finalidad de lograr una administración pública eficaz y eficiente de acuerdo con las funciones y atribuciones que les corresponden. En este orden de ideas se pretende realizar la investigación con un enfoque teórico – práctico de la situación que prevalece, a

efecto de tener una idea más precisa de la reforma política del Distrito Federal, con base en el análisis de la situación presupuestal y administrativa.

El tema del presupuesto de egresos en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, se ha investigado de manera general; en la mayoría de las tesis, realizan estudios de caso como lo es en las Delegaciones Tláhuac, Magdalena Contreras y Cuauhtémoc, con temas relacionados con el desarrollo urbano, servicios públicos, así como la reforma del Distrito Federal. Por lo anterior, la originalidad y aportación personal en la investigación, consiste en proponer elementos y alternativas de solución a las demandas y necesidades que exige la sociedad, cuya participación se incrementó en los años recientes, con el desplazamiento del entonces partido oficial para iniciar la alternancia en el poder, con una forma diferente de administrar los recursos públicos. Bajo esta idea y desde la perspectiva programática y presupuestal se pretende desarrollar un análisis político y administrativo en el ámbito local. En torno a estas consideraciones, la presente investigación parte de las siguientes hipótesis:

1.- La creación de sistemas de mejora continua permitirá disponer de mecanismos técnicos, operativos y presupuestales para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, la simplificación de procesos y estructuras administrativas; en virtud de tener una organización más flexible y el manejo racional en la gestión de las delegaciones políticas del Distrito Federal.

2.- Las delegaciones políticas del Distrito Federal deberán crear un sistema de control presupuestal, evaluación, rendición de cuentas y acceso a la información de los recursos financieros y el desempeño de los servidores públicos como instrumentos que eviten prácticas corruptas e ineficiencia administrativa.

Para lograr la confirmación o negación de las hipótesis anteriores se elaboró una investigación documental; para su realización se utilizó el método científico, en particular el método inductivo para realizar el diagnóstico de la situación presupuestal y el deductivo para señalar el pronóstico y sugerir una propuesta real que sirva para

resolver los problemas que se presentan en el Presupuesto de Egresos de las delegaciones políticas del Distrito Federal. Por lo anterior, se estructuró la investigación en cuatro capítulos, de la siguiente forma:

El primero, es el marco conceptual y establece las diferentes definiciones que se utilizan en el desarrollo de la investigación. Se parte de los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública. De la misma forma, se definen y muestran estos conceptos dentro del contexto mexicano, ya que es importante señalar que la investigación se realiza a partir de una visión deductiva, es necesario tener conocimiento sobre los tres niveles de gobierno y su estructura administrativa, para crear un contexto a la Delegación Política del Distrito Federal como objeto de estudio. Asimismo, se abordan las definiciones relacionadas con la materia presupuestal, los principios esenciales del Presupuesto de Egresos, así como los diferentes tipos de presupuestos que existen y sus características; se definen las formas de clasificar al presupuesto, al realizar una descripción detallada de cada una de ellas; se explica lo que es el proceso presupuestario y las etapas que lo conforman: formulación, discusión – aprobación, ejecución, control y evaluación.

En el capítulo segundo, se desarrolla el diagnóstico de la situación presupuestal de las delegaciones políticas, se realizó en primer lugar una retrospectiva administrativa desde la desaparición del municipio en el Distrito Federal en 1928, hasta la creación de las delegaciones como órganos dependientes de la administración pública centralizada; continúa con la reforma política de 1996 tanto en el ámbito central como en las delegaciones políticas; para conocer las condiciones políticas, económicas y sociales de las 16 delegaciones políticas se formula un diagnóstico de la población, servicios públicos, marginación, tendencias políticas y estratificación de acuerdo con el nivel de bienestar en que se encuentran, logrando con ello verificar si se usan los indicadores anteriores en la distribución de los recursos públicos en cada demarcación territorial.

En la segunda parte del capítulo se realizó un análisis del presupuesto de egresos, a partir del año 2001, utilizado por primera vez por los jefes delegacionales hasta el año 2004 con la segunda elección en las delegaciones políticas; el estudio se realizó de manera general con el fin de analizar la situación presupuestal de las 16 demarcaciones territoriales, lográndose con ello conocer el presupuesto original y el ejercido, su variación porcentual, aquellas que tuvieron a lo largo de estos años mayores o menores recursos y la manera en cómo se eroga con base en la clasificación económica en gasto corriente y gasto de capital; se señalan las principales causas que originan la problemática presupuestal como es una deficiente planeación, centralismo financiero, manejo partidista de los recursos públicos, lagunas en el marco jurídico y la falta de transparencia y acceso a la información en el Distrito Federal.

En el capítulo tercero, se encuentra el pronóstico de la situación presupuestal en las delegaciones políticas, el cual se estructura en tres partes: la primera se señalan las posibles consecuencias que se tendrían al seguir con el inadecuado manejo de los recursos públicos, y se advierte de los diferentes costos: políticos, administrativos y sociales. La segunda, aborda las tendencias de seguir con la situación presupuestal existente; así como las proyecciones en materia financiera, económica, política, social, demográfica y en infraestructura urbana. La tercera, refiere al análisis de la participación ciudadana en el presupuesto de egresos, con dos experiencias del programa presupuesto participativo en las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo, sus objetivos, forma de operación y los resultados obtenidos.

El cuarto capítulo, presenta la propuesta de un modelo de calidad basado en el ciclo de mejora continua de Demming, aplicado al problema presupuestal específicamente en la dirección General de Recursos Financieros y Presupuestales encargada del manejo presupuestario en las delegaciones políticas. Se establecen los elementos para mejorar y modernizar el sistema presupuestario como son: el servicio profesional de carrera, modificaciones en el marco legal, transparencia y acceso a la información presupuestaria, rendición de cuentas y participación ciudadana.

La presente investigación, termina con una serie de conclusiones. Esta parte permitió comprobar las hipótesis que inicialmente se plantearon, relacionadas con la necesidad de contar con herramientas técnico – operativas y presupuestales que ayuden al aprovechamiento de los recursos públicos en las delegaciones políticas del Distrito Federal, lo que constituye el corolario del trabajo realizado, así como la aportación personal al respecto. Lo anterior no significa que el tema tratado esté agotado, por las características que tiene la tesis y lo actual de la problemática, permite crear posteriores líneas de investigación.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL.

1.1 ESTADO

El Estado es esencialmente inmaterial, una entidad percibida por la inteligencia, que no se puede captar por los sentidos, ni como algo tangible o visible; es por ello que usualmente se cae en errores en el manejo del concepto y se confunde con las acepciones de gobierno o de administración pública. Etimológicamente la palabra Estado proviene del latín: *Status*, de *Stare*, Estar, es decir, condición de ser;¹ su definición etimológica fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, de esta manera existen diversas teorías que intentan explicar su significado, entre ellas destacan la corriente organicista, sociológica, jurídica y la de los elementos del Estado.

La teoría **organicista** es aquella que considera al Estado como un ente similar a los organismos vivos; así, tiene una personalidad propia, distinta de la de los individuos que lo integran; está dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas. Su desarrollo histórico es similar al desarrollo biológico de los seres naturales. Una versión actual de la tesis organicista es aquella que entiende al Estado moderno como un órgano, como una estructura con identidad propia, que realiza una gama compleja de funciones.²

Otra teoría que trata de explicar el origen del Estado es la **sociológica**; la cual se concibe como unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita. Dentro de esta corriente las ideas del pensador florentino Nicolás Maquiavelo, autor de *El Príncipe*, quien estudió y analizó el proceso mediante el cual el Estado buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y

¹ SERRA Rojas Andrés, *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado*. México, editorial Porrúa. 1978, p. 272

² PICHARDO Pagaza Ignacio, *Introducción a la nueva administración pública de México*. México, INAP, 2ª edición, 2002, Vol. I. p. 14

llegar a conformar un cuerpo único que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara ante sus enemigos.³

En el Estado denominado capitalista por Carl Marx, la clase dominante es la burguesía, la cual hace valer sus intereses particulares, y para hacer cumplir, respetar y continuar el predominio de sus intereses, el Estado toma dentro de las siguientes funciones:

1. Un aspecto estructural, donde opera como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.
2. Un aspecto jurídico, donde el Derecho convierte a las relaciones de dominio y explotación en ley.
3. Un aspecto represivo, el cual cuenta con sus aparatos o cuerpos policiaco - militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atente contra la ley, es decir, contra las relaciones de explotación convertidas en norma jurídica.

De acuerdo con el tema a investigar la definición más acorde es la de Max Weber refiriéndose al Estado Moderno como: "...una asociación de dominio de tipo institucional que en el interior de su territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema".⁴

La corriente **jurídica** lo concibe como una sociedad jurídicamente organizada con un territorio y un pueblo determinados, permite y favorece la convivencia pacífica y la

³ SÁNCHEZ González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado. México, INAP 1998, p. 28

⁴ WEBER, Max. Economía y Sociedad. México, editorial FCE. 1981, p. 1060.

realización de la totalidad de los fines humanos;⁵ en esta teoría se le otorga personalidad jurídica, es decir, una normatividad cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal forma un ser jurídico que se encuentra personificado en el Estado.⁶ Otra forma de acercarse al concepto de Estado es analizar los elementos que lo integran, existen diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son los elementos que lo conforman, a saber: territorio, población, gobierno y soberanía. Así se tiene:

- a) Una limitada región del planeta que se denomina genéricamente el *territorio del Estado*, en el cual se asientan en forma permanente y sedentaria los grupos humanos.
- b) Una asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad, que forma la *población del Estado*. Estos grupos se mantienen unidos por la convivencia.
- c) El grupo político supremo, dominante y coactivo denominado poder o autoridad del Estado, se integra con órganos del poder público o esferas de competencia derivadas de la ley, que fracciona la competencia total del Estado y por los titulares de esos órganos, que son personas físicas a quienes se encomienda el ejercicio del poder.⁷
- d) La característica fundamental del poder estatal es la *soberanía* la cual para Pichardo Pagaza hace referencia a la doble cualidad del poder público estatal de ser independiente y de ser supremo, la independencia se refiere principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre las bases de igualdad en relación con los demás Estados soberanos, la supremacía, en cambio, se refiere

⁵ SERRA Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política, tomo I A-LL. México, editorial UNAM / FCE. 2ª edición, 1998, p. 436

⁶ SÁNCHEZ. Op. cit., p. 32

⁷ SERRA Rojas Andrés. Teoría General del Estado. México, editorial Porrúa S.A. 1964, p. 234

exclusivamente a la soberanía interior, porque la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado.⁸

1.1.1 LOS FINES DEL ESTADO

Se entiende por fines del Estado aquellos propósitos o metas que la comunidad política ha de alcanzar por medio de sus actividades que justifican su existencia, de acuerdo con Aurora Arnaíz Amigo, el Estado tiene fines-objetos esenciales los cuales se pueden dividir en fines esenciales: realizar en el interior el orden y la organización necesarios para que el hombre coexista socialmente con sus semejantes. Y en el exterior ha de proclamar y defender su existencia (...). Además de estos fines esenciales básicos, el Estado tiene fines de integración que se manifiestan en la organización económica y en el servicio público o asistencial.⁹

Serra Rojas menciona que: “lo que manifiesta la existencia de este ser inmaterial, político jurídico, que nosotros llamamos el Estado es el establecimiento en las diversas comunidades sociales; de una cierta organización unificante, general, que requiere de un fin común, de un orden jerárquico único y estable. Un orden jerárquico con poder de mando y el fin que implica, la unidad y permanencia”.¹⁰ Con base en lo anterior, se puede mencionar que el Estado tiene un fin único que es su permanencia al lograr con ello el bien común de la sociedad por medio de las funciones que le permiten realizarlo, este bien común puede exigir la satisfacción de una serie de necesidades, bien sean de interés general o colectivo, para ello es necesario mencionar que una necesidad es pública cuando el interés de todos los miembros de la colectividad personificados en el Estado, requiere que se provea la misma por él.¹¹

⁸ PICHARDO Pagaza. Op. cit., p. 28

⁹ ARNÁIZ Amigo Aurora. Estructura del Estado, México, editorial Porrúa S.A. 1979, p. 100

¹⁰ SERRA Rojas Op. cit., p. 231

¹¹ DELGADILLO Gutiérrez y LUCERO Espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. México, editorial Porrúa S.A. 4ª edición, 2000, p.28

1.1.2 LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Para poder realizar sus fines, el Estado tiene que actuar y sus actividades se desarrollan de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, identificándose lo siguiente:

1. En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado, en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. Esto es, necesariamente en todo Estado existe una función legislativa.
2. Además, el Estado debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares. Es la función jurisdiccional.
3. Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. Se trata de la función administrativa en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado.¹²

1.1.3 EL ESTADO EN EL CONTEXTO ACTUAL

Ante los nuevos retos de una economía en proceso de transformación, el papel del Estado tuvo que cambiar; es decir, realizarse una Reforma, que de acuerdo con Sánchez González se entiende lo anterior como un proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento sustitutivo proteccionista. Por ello ante los nuevos retos del Estado ante la

¹² ARNAÍZ Amigo. Op. cit., p. 105

globalización de la economía, la revolución científica y tecnológica, y la formación de nuevos bloques económicos, estableció como objetivos básicos: “disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación, como medio para fortalecer las finanzas públicas; una liberación comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias”.¹³

1.2 GOBIERNO

El gobierno representa un ente más concreto y llega a tener una connotación más precisa que el Estado; se puede mencionar en una primera aproximación, como el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad. Andrés Serra Rojas menciona que en una segunda acepción el término de gobierno se apega más a la realidad del Estado moderno, por lo que ya no indica solamente el conjunto de personas que determinan el poder de gobierno, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.¹⁴ Por su parte José Juan Sánchez González señala que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones.

De lo anterior, se desprende que “el gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado, y es con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder.”¹⁵

¹³ SÁNCHEZ. Op. cit., p. 69

¹⁴ SERRA Rojas. Op. cit., p. 711

¹⁵ CARRILLO Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México, editorial Limusa, 1982, p.114

1.2.1 FORMAS DE GOBIERNO

En la actualidad existen dos formas representativas del gobierno: la Monarquía y la República, éstas se dan con base en la estructura jurídica del Estado; la *Monarquía*, según su etimología, es el gobierno de uno solo, en ella el poder supremo radica en una persona, llamada rey o monarca; de acuerdo con Gloria Delgado de Cantú, la Monarquía puede ser *absoluta* o *constitucional*; en la primera, el rey es el único titular de la soberanía, y se encuentra colocado en una situación superior a la Constitución. En cambio en la Monarquía constitucional el rey se encuentra sujeto a las disposiciones de la ley y tiene que compartir el poder con otros órganos primarios del Estado, asimismo la Monarquía constitucional es *pura*, cuando el rey tiene el ejercicio del poder con base en las leyes, o *parlamentaria*, cuando el ejercicio del gobierno está en manos de un primer ministro designado por el Parlamento y es responsable ante éste.¹⁶

En lo que respecta a la segunda forma de gobierno, se puede señalar que el *término república* proviene etimológicamente de la palabra latina *res*, que significa cosa, y de *publica*; se refiere por lo tanto a la “cosa pública”, o del pueblo. Por ello se trata de una forma de gobierno popular cuyo titular o Jefe de Estado se elige por elección, renovable en un lapso determinado. El Jefe de Estado suele tomar el nombre de *Presidente de la República*, el gobierno republicano tiene, por lo general dos modalidades básicas: puede ser *presidencial* o *parlamentario*. En el primer caso, el presidente de la República reúne en su persona el *goce y ejercicio* de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo, (...) en casos como el de México es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y encabeza, con plenos poderes, la *administración pública*. Por otra parte el *gobierno parlamentario*, el presidente de la República es el Jefe de Estado, pero no el Jefe de Gobierno, pues éste se encuentra en manos de un *primer ministro o canciller*, emanado del partido

¹⁶ DELGADO de Cantú, Gloria. México: estructuras política, económica y social. México, editorial Pearson, 1996, p. 78

que resultó victorioso en las elecciones y el cual responde de sus actos ante el Parlamento.

1.2.2 EL GOBIERNO MEXICANO

Al hacer referencia al Gobierno Mexicano es necesario dirigirnos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de acuerdo con el artículo 40 estipula que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental. Es decir nuestro gobierno es republicano, en tanto que asume una forma de gobierno donde el titular del órgano ejecutivo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo, por propia decisión o selección, a la persona que lo suceda; en tal forma, se reúnen dos condiciones para constituirse como república: a) que haya renovación periódica del titular del poder ejecutivo; b) que esta renovación sea hecha por elección popular.¹⁷

Otro elemento importante en el gobierno mexicano es la democracia, la cual siempre va a estar ligada con las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que le afectan; el gobierno mexicano está basado en un sistema democrático, el cual según Pichardo Pagaza, supone la existencia de cuando menos dos condiciones: a) que los actos de gobierno y las decisiones de autoridad, en tanto voluntad general, reflejen la voluntad de los demás y no de los menos; b) que todos los nacionales sean iguales ante la ley.¹⁸ Así, la democracia puede ser entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

¹⁷ PICHARDO Pagaza. Op. cit., p. 34

¹⁸ Ibid. p. 35

El gobierno en México es *representativo*, es decir, se constituye por medio de una democracia indirecta; ya que, ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los asuntos públicos, se impone la necesidad de que el pueblo elija a un grupo de personas que lo representen y que en su nombre tomen las decisiones que requiere el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a los órganos del poder público.¹⁹

El Artículo 40 Constitucional hace referencia a que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios que la propia Constitución señala, el federalismo es una organización política en la cual, los integrantes de cada una de las entidades federativas delega parte de su poder y soberanía para integrar un todo, esto a través de un pacto federal, para ello se debe mencionar que nuestro sistema federal está compuesto por tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal; en la actualidad forman parte del pacto federal 31 estados y 1 Distrito Federal, así como 2, 445 municipios en el año 2004.

En el artículo 49 constitucional, se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejecución, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el H. Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras: de diputados, también llamada cámara baja compuesta por representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años, 300 según el principio de votación mayoritaria relativa, y 200 según el principio de votación proporcional; y la cámara de senadores, la cual constituye la cámara alta, está integrada por cuatro miembros por cada estado de la República y el Distrito Federal, de los cuales tres son electos según el principio de votación mayoritaria, y uno se

¹⁹ Democracia representativa es aquella en la que los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, o sea, para elegir a sus representantes. La institución fundamental, común a todos los regímenes democráticos contemporáneos, es la elección de representantes por medio de sufragio universal.

asigna a la primera minoría la cual se renueva en su totalidad en elección directa cada seis años.

El poder ejecutivo es unipersonal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Artículo 80 que el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, su elección es directa y durará en el cargo seis años, en él recaen las figuras de jefe de Estado y jefe de gobierno, nombra a su gabinete que tiene responsabilidad política sólo ante el Presidente de la República, quien los puede nombrar y remover libremente.

El ejercicio del poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual funciona en pleno o salas y está compuesta por 11 ministros, las salas se dividen en dos: penal y civil y administrativa y laboral, con cinco ministros en cada una, y el restante ocupa el cargo de Presidente de la Corte, designado por la Suprema Corte cada cuatro años, el cual no podrá ser reelecto por el periodo inmediato posterior, formando parte también los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante, los magistrados de circuito y los jueces de distrito son nombrados por la Suprema Corte de Justicia y duran seis años en el cargo pudiendo ser reelectos o promovidos a cargos superiores.

De acuerdo con el federalismo anteriormente mencionado y con base en el artículo 115 Constitucional, los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, asimismo el artículo 116 establece que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial organizándose de acuerdo con la Constitución de cada uno de ellos.

Cuadro 1. Niveles de Gobierno en México

Nivel de Gobierno	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial
Federal	Congreso de la Unión Cámara de Senadores Cámara de Diputados	Presidente de la República	Suprema Corte de Justicia. Magistrados de Circuito Jueces de Distrito
Estatal	Legislatura del Estado (Cámara de Diputados)	Gobernador del Estado	Tribunal Superior de Justicia
Municipal	Cabildo Síndicos y Regidores	Presidente Municipal	

Fuente. El cuadro es elaboración propia.

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, se establece en el Artículo 122º constitucional que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y son autoridades locales del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es necesario, en primer lugar, hacer referencia al significado etimológico de la palabra “administración” que viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término “administrar” está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente “servir”, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir. La definición dada para *administración* destaca justamente su origen etimológico, cuando expresa ambos aspectos de cooperación y de servicio para el logro de los objetivos. De acuerdo con Juan Ignacio Jiménez Nieto la “administración” es una ciencia social compuesta de principios, técnicas, prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer

sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.²⁰

Es de gran relevancia hacer referencia a su concepto científico pues no sólo se debe considerar a la administración como una disciplina, actividad, técnica o arte, la ciencia radica en que tiene objetividad, racionalidad, sistematización y verificación de los conocimientos inherentes a su campo de acción, la administración satisface con propiedad el requerimiento de tales rasgos; (...) 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 la 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. Y finalmente es **verificable** porque sus aseveraciones pueden ser demostradas en la práctica y es factible comprobarlas, además de facilitar su contrastación y adecuación con los hechos que se dan en la realidad.”²¹

El gobierno como depositario del poder y realizador de los fines del Estado debe contar con un instrumento que le permita su logro, para ello tiene como brazo ejecutor a la administración pública que permite la materialización de las decisiones del gobierno, por lo que es llamada por varios autores como el “gobierno en acción” y por medio de la cual se relaciona el Estado con la sociedad. Para Bonnin la administración pública “es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y

²⁰ JIMÉNEZ Nieto, Juan Ignacio. Teoría General de la Administración. España, editorial Tecnos, 1975, p. 23

²¹ CARRILLO. Op. cit., p. 105

da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”,²² para Woodrow Wilson, “la administración pública es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno. Con ello podemos entender desde el punto de vista teórico el campo de acción de la administración pública, tanto Bonnin como Wilson la consideran como el instrumento de acción gubernamental en la sociedad.

También se puede definir a la Administración Pública como “...el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado... donde actúa como instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos”.²³ Más aún podemos enriquecer este concepto de acuerdo con el profesor Carrillo Landeros quien menciona que “...es el conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos”.²⁴

1.3.1 LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Al mencionar las funciones de la administración pública es necesario hacer referencia al fin que debe buscar principalmente que es el bien común pues no se puede encasillar las funciones de la administración pública en una clasificación de manera sistemática; sin embargo, un desglose general ayudará en el estudio, Serra Rojas cita algunas categorías de funciones:²⁵

1. *Las funciones de soberanía* en las que se incluyen la defensa, las relaciones exteriores, la policía y la información.

²² BONNIN. Principios de la Administración Pública, en Revista de Administración Pública. México, INAP 1982, pp. 81-82

²³ SÁNCHEZ González. Op. cit., p. 34

²⁴ CARRILLO. Op. cit., p. 116

²⁵ SERRA Rojas Andrés. Derecho Administrativo. México, editorial Porrúa. 1983, p. 102

2. *Las funciones económicas* como ingresos y egresos del Estado, crédito, productividad, agricultura e industria.
3. *Las funciones sociales* como salubridad y asistencia, educación, alojamiento, urbanismo, derecho social, redistribución de las rentas.
4. *Las funciones educativas y culturales* como la investigación científica pura, la enseñanza general, técnica, artística, deportiva y cultural.

1.3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Una de las funciones que realiza el gobierno como expresión del Estado, es la función administrativa. En México la función administrativa recae fundamentalmente en el Poder Ejecutivo a quien, en su calidad de representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesario para asegurar la existencia y el mantenimiento del propio Estado,²⁶ la cual se realiza en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, esta función se encuentra estipulada en el artículo 90 Constitucional, donde se establece que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La Administración Pública Federal Centralizada, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 1 de la LOAPF, se encuentra integrada por: “la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”, los cuales auxilian en el despacho de los asuntos de la función administrativa del Estado, que se encuentra a cargo del titular

²⁶ DELGADO de Cantú. Op. cit., p. 85

del Poder Ejecutivo, las principales características que distinguen la organización centralizada, es decir a las dependencias antes mencionadas son:²⁷

- Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder ejecutivo.
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del poder ejecutivo.
- El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el presidente o por un funcionario subordinado a éste y legalmente autorizado.
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del presidente.
- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación, sin que puedan ejercer otros derechos.
- Tienen responsabilidad política únicamente ante el Presidente de la República.

LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Esta unidad administrativa no constituye una Secretaría de Estado, tiene una estructura y una organización que se integra de acuerdo con las necesidades del Presidente de la República en turno, actualmente su estructura es la siguiente: a) Secretaría particular, b) Estado Mayor Presidencial, c) Coordinación de Atención Ciudadana, d) Dirección de Administración, e) Dirección General de Comunicación Social y de acuerdo con la LOAPF cuenta con un consejero jurídico, que es el titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Para el despacho de los asuntos administrativos el Poder Ejecutivo cuenta con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que son órganos auxiliares directos e inmediatos del Presidente de la República apoyándolo en el ejercicio de sus funciones. Los Secretarios tienen un doble carácter constitucional: son órganos administrativos y órganos políticos; son administrativos en tanto que llevan a cabo funciones de servicios públicos, (educación, salud pública, desarrollo social, etc.), y

²⁷ PICHARDO. Op. cit., p. 177

son organismos políticos porque la Constitución señala las bases de su creación y sus atribuciones, relacionándose directamente con los otros poderes de la Unión.

Las Secretarías de Estado se crean o se eliminan acorde con las necesidades o prioridades que tenga el titular del ejecutivo en turno, así cada sexenio se puede transformar la estructura administrativa. Actualmente el Ejecutivo se encuentra conformado por 18 Secretarías que son: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Función Pública; Seguridad Pública y Servicios a la Justicia; Educación; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Social; Reforma Agraria; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura; Ganadería Desarrollo Rural; Pesca y Alimentación; Hacienda y Crédito Público; Economía; Energía; Turismo; Comunicaciones y Transportes.²⁸

ORGANOS DESCONCENTRADOS

Se crean por la necesidad de prestar mayor atención a temas específicos por parte de la Administración Pública Federal, ya sea por su contenido, manejo o la atención en su tratamiento, son parte de la Administración Pública Centralizada y su actuación se encuentra regulado principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias, sin embargo, muchos de ellos han sido creados por leyes y decretos, en los que se regula su estructura y sus funciones principales, como ejemplos de lo anterior se encuentran la Comisión Nacional del Agua que es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, de la Secretaría de Educación Pública, entre otros.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL

De acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo

²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, editorial Sista, 2004.

Federal, compuestos por las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, estos organismos se caracterizan por contar con una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, a diferencia de los órganos de la Administración Centralizada, que carecen de ella, ya que en su actuación ejercen la del propio Estado, los cuales pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de recurrir a la Administración Central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.²⁹ Para conocer mejor los órganos que conforman la Administración Pública Descentralizada Federal cuentan con las siguientes características:

- Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad a propuesta, por lo general, del presidente de la república.
- Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del presidente, sino de sus propios órganos de gobierno: consejo de administración, asamblea de accionistas etc., según sea el caso.
- No actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en que las entidades actúan.
- Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen básicamente, de la venta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad.³⁰

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

Otra forma de organización de la Administración Pública Paraestatal son las entidades con una estructura de Derecho Privado, que fueron creadas o adquiridas por el Estado, las cuales con base en el artículo 46 de la LOAPF señala que son: las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza

²⁹ DELGADILLO. Op. cit., p. 142

³⁰ PICHARDO. Op. cit., p. 179

incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: a) Que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, b) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano del gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga las facultades para vetar los acuerdos del propio órgano del gobierno.

FIDEICOMISOS PÚBLICOS

La figura del fideicomiso, como entidad integrante de la Administración Descentralizada de acuerdo con el artículo 47 de la LOAPF son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. Los elementos esenciales que nuestra legislación establece al respecto son:

- a) Que los establezca la Administración Pública Federal, con autorización del Presidente de la República.
- b) Que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo.
- c) Que su estructura sea análoga a la de las otras entidades y que tengan comités técnicos.

1.3.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EN MÉXICO

En el nivel local, el titular de la función ejecutiva es el Gobernador, el cual se encarga de la Administración Pública Estatal; se fundamenta jurídicamente en la Constitución

Política Estatal y en Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, su estructura está integrada por la administración pública centralizada y paraestatal, esta última se conforma por los organismos auxiliares creados por el Congreso Estatal, a solicitud del Ejecutivo o por una orden de éste. Estas unidades administrativas auxiliares son: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

En el nivel municipal, se encuentra establecida la Administración Pública con base en el Artículo 115 constitucional, el cual determina que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal como órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento y el número de regidores y síndicos que la ley determine; así mismo este artículo constitucional menciona que deberán establecer las bases generales para la organización y funcionamiento de la administración pública municipal; el ayuntamiento requiere de órganos administrativos para el buen cumplimiento de sus funciones y atribuciones, que generalmente son: la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Comandancia de Policía, Oficina de Obras y Servicios Públicos, los cuales dependen directamente del Presidente Municipal. La organización administrativa del Ayuntamiento se conforma por *comisiones*, las cuales tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal, como capital de país se estructura administrativamente de forma distinta, en virtud de la reforma al artículo 122 constitucional en 1996; se establece que el titular del Poder Ejecutivo de carácter local es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual tendrá a su cargo la administración pública en la entidad, la disposición jurídica que reglamenta las funciones y atribuciones de los poderes en el ámbito local es el Estatuto de Gobierno. La administración pública de la entidad con base en los artículos 87, 91 y 97 del Estatuto de Gobierno, será de carácter central,

desconcentrada y paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), señala que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio del despacho de los negocios del orden administrativo por: las Secretarías³¹, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General y la Consejería Jurídica y Servicios Legales.

La administración Pública desconcentrada se integra por: las Delegaciones del Distrito Federal³², Instituto de Vivienda, Servicio Público de Localización Telefónica, Junta de Asistencia Privada, Comisión de Aguas del Distrito Federal, Procuraduría Social y el Instituto Técnico de Formación Policial, entre otros, estos organismos estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Finalmente la Administración Paraestatal se conformará por: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

1.4 LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las finanzas públicas constituyen la actividad económica del Estado mediante la cual se lleva a cabo la distribución del ingreso o renta nacional, esto se da con base en dos procesos: la captación de ingresos y la realización de gastos o egresos que efectúa el gobierno para mantener el funcionamiento de los organismos (gasto corriente), así como para invertir en programas de obras públicas y desarrollo social (gasto de capital); de este proceso se ocupa la *política de gasto público*, mediante el *presupuesto de egresos*,³³ siendo éste uno de los instrumentos al alcance del gobierno para conducir al Estado hacia la realización de sus fines, por ello la importancia y repercusión que tiene en el ámbito social, económico y político.

³¹ Las Secretarías con las que cuenta la administración centralizada del Distrito Federal son: de Gobierno, Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Desarrollo Social, Salud, Finanzas, Transporte y Vialidad, Seguridad Pública, Turismo y Cultura.

³² Las Delegaciones del Distrito Federal son órganos político - administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, se realizará un estudio detallado en el capítulo II de la investigación.

³³ DELGADO de Cantú. Op. cit., p. 255

1.4.1 LOS INGRESOS PÚBLICOS

Los ingresos se componen por: tributarios y no tributarios; los primeros son obligaciones a favor del Estado que fija la ley con carácter general a los individuos (personas físicas) y a las empresas (personas morales) para que paguen una cierta cantidad de dinero en relación con determinados actos económicos. De manera general los impuestos se clasifican de la siguiente forma:

- a) *Impuestos directos*, cuando gravan directamente el ingreso de las personas físicas o morales.
- b) *Impuestos indirectos*, que son los recaudados en el momento de comprar los bienes y servicios, por lo que sólo afectan indirectamente al contribuyente.

Los ingresos no tributarios³⁴ está integrada principalmente por: *las aportaciones de seguridad social*; los *derechos* que son contra prestaciones establecidas por el gobierno, conforme a la ley, en pago de un servicio; los *productos* son ingresos que la Federación recibe por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones, así como los ingresos derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes; los *aprovechamientos* son recargos, multas, indemnizaciones, y aportaciones de los concesionarios de obras públicas; los *ingresos de capital* se derivan como productos de ventas de bienes y valores, además de recuperaciones de capital; los *empréstitos y financiamientos*, son los ingresos extraordinarios a diferencia de los anteriores, que son ingresos corrientes, pueden proceder de fuentes internas (endeudamiento público interno) así como fuentes externas (endeudamiento público externo).

1.4.2 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El presupuesto no sólo es una cuenta de ingresos y egresos, es un instrumento de gobierno, por medio del cual se realizan acciones en un tiempo determinado, “es un

³⁴ Ibid. p. 260

conjunto bien integrado de decisiones que determina los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo, y las medidas de tiempo, cantidad y calidad. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo.”³⁵ En México se separa por un lado el ingreso público a través de la Ley de Ingresos y los egresos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una definición más técnica del presupuesto la da Ayala Espino, quien lo concibe como: “...el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado”.³⁶ Por ello el presupuesto de egresos de todo gobierno es la herramienta con la que puede actuar en su carácter de órgano político y administración responsable en la dotación de bienes y servicios a la comunidad por medio de la Administración Pública.

PRINCIPIOS ESENCIALES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Es necesario hacer referencia a los principios del presupuesto³⁷, ya que ello ayudará a entender y clarificar ideas simplistas acerca del papel que juega en un gobierno la elaboración del presupuesto de egresos.

³⁵ MUÑOZ Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México, editorial FCE, 1966. p. 141

³⁶ AYALA Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. México, editorial Esfinge, 2001, p. 162

³⁷ MUÑOZ. Op. cit.. p. 144

PLANIFICACIÓN. El presupuesto de egresos es muy útil como instrumento de planificación, exige que el plan de acción se concrete en unidades financieras y que su desarrollo se revise periódicamente.

UNIVERSALIDAD. Este postulado se sustenta en la necesidad de que todo aquello que constituya materia de presupuesto debe ser incorporado en él; es decir, consiste en que todos los gastos del poder público deben ser autorizados por el presupuesto.

EXCLUSIVIDAD. Complementa y precisa el postulado de la universalidad exigiendo que no se incluyan en el presupuesto aspectos que no correspondan a esta materia. Ambos principios tratan de precisar los límites y preservar la claridad.

UNIDAD. Postula la inclusión en un solo fondo de todos los ingresos y gastos evitando que haya varios presupuestos y la existencia de fondos especiales que signifiquen diluir el control contable y complicar la administración presupuestal.

SINCERIDAD. Postula que el presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad posibles, o sea deben evitarse peticiones de gasto abultadas artificialmente y estimaciones demasiado optimistas de las entradas.

CLARIDAD. Es de carácter general su aplicación se da a través de documentos y es consecuencia del cumplimiento de los demás principios ya que se puede lograr una mejor comprensión de la opinión pública.

ESPECIFICIDAD. Significa que en materia de ingresos deben señalarse con precisión las fuentes que la originan y en el caso de los egresos las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

PERIODICIDAD. Se fundamenta en la necesidad de adoptar un periodo presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión con grado de minuciosidad ni tan breve que impidan la realización de las correspondientes tareas. El presupuesto de egresos en México tiene un periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año fiscal.

FLEXIBILIDAD. A través de este principio se sustenta el criterio de que el presupuesto debe atender al cumplimiento de aspectos extraordinarios o coyunturales que pudieran presentarse a corto plazo considerando siempre las orientaciones y metas del plan en acción. Establece que la decisión de asignación de recursos responderá a las prioridades nacionales, sectoriales y regionales de la política de gobierno.

CONTINUIDAD. Postula que las etapas de cada principio deben apoyarse en los resultados de los ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas para ejercicios futuros.

PUBLICIDAD. Sostiene que el presupuesto para su vigencia debe ser publicado obligatoriamente y se le debe dar la mayor difusión posible. En el caso de México se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre del año anterior de su ejecución, para que surta los efectos correspondientes.

1.4.3 TIPOS DE PRESUPUESTO

No existe una manera universal por la cual se pueda allegar de recursos, ni tampoco una manera idónea de cómo distribuirlos, pues esto se realiza con base en las necesidades de cada gobierno; a través de los años, diferentes países han adoptado diversas técnicas presupuestales para llevar a cabo una asignación de sus recursos de manera más eficiente; por lo tanto es preciso mencionar los tipos de presupuesto que comúnmente se utilizan.

EL SISTEMA DE PLANEACIÓN – PROGRAMACIÓN – PRESUPUESTACIÓN

Esta práctica se originó en los años cincuenta en los Estados Unidos para plantear criterios de racionalidad al creciente incrementalismo del presupuesto en la época. Es un sistema altamente centralizado donde los planificadores centrales son los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas, y la reducción de éstas con base en las consideraciones económicas. El sistema de planeación, programación y presupuestación que opera en México supone que una agencia

gubernamental revisa sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas, e introduce el criterio del costo en sus planes y programas; en otros términos, a partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa.³⁸

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etc.) y de costos necesarios para financiarlo. Generalmente, las instituciones públicas subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización.³⁹

PRESUPUESTO BASE CERO

Es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestales sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento (busca romper con el sistema incremental). En este sistema los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones, y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. El objetivo es determinar el nivel en el cual cada actividad o programa debe llevarse a cabo.⁴⁰ El supuesto fundamental de este sistema es que es posible asignar recursos presupuestales a través de un sistema de jerarquización de programas y alternativas. En este modelo se encuentran sobre todo problemas de tipo técnico: los criterios

³⁸ GUERRERO Amparán, Juan Pablo. Manual sobre la clasificación económica del Gasto Público. Programa de Presupuesto y Gasto Público. México, CIDE, 2000, p. 9

³⁹ Ibid. p. 9

⁴⁰ Ibid. p. 10

para una evaluación que permita ser verdaderamente comparativa, así como la objetividad para realizar la jerarquización del conjunto de los programas.

PRESUPUESTO INCREMENTAL

Este tipo de presupuesto su característica principal era tener incrementos más o menos justificados del año anterior, las dependencias de la Administración Pública realizan sus estimaciones presupuestales (tomando en cuenta indicadores como la inflación) y realizan sus estimaciones, esta técnica supone el calculo presupuestal tomando como base el presupuesto del año anterior, y a partir de éste se estima un incremento porcentual para el año siguiente.

PRESUPUESTO TRADICIONAL

Durante 1935 – 1975 el Proyecto de Egresos de la Federación se elaboró con base en la técnica conocida como *presupuesto tradicional*,⁴¹ un rasgo principal de ésta técnica es que eran especificados los techos de las partidas en el proceso de asignación presupuestaria y aseguraba que las dependencias no gastaran por encima de lo asignado, el control consistía en vigilar que los recursos asignados a las partidas de gasto, además de ser comprobados, correspondieran con los ingresos esperados y aprobados.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Esta técnica tuvo inicialmente su aplicación en los Estados Unidos de América en el Departamento de Marina en 1946; se enfocaba a la planeación de los recursos públicos y vinculaba el costo de los programas con sus resultados, estableciendo objetivos generales y específicos y los pasos para conseguirlos. Esta técnica se orienta no sólo a las acciones inmediatas del gobierno, sino también a las metas de largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo.⁴² Es un instrumento de la administración financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que fluyen de la planeación; contiene un conjunto armónico de

⁴¹ Chávez Presa Jorge. Para recobrar la confianza en el Gobierno. México, editorial FCE, 2000. p. 257

⁴² Ibid. p. 10

programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas, asimismo permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados.

El programa es el elemento principal de la técnica del presupuesto por programas, a través de él se plantean las necesidades y se analizan posibilidades, se asignan los recursos, se ejecutan las acciones, se contabiliza el gasto y se evalúa el cumplimiento de las metas.

Cuadro No. 2 Elementos del programa

Misión	Define el cargo o tarea específica que se le asigna a una dependencia, entidad o unidad responsable, le da sentido a la organización y describe su propósito fundamental, la misión se describe mediante un enunciado breve o declaración que explique la razón de ser de la dependencia o entidad ejecutora de los recursos, muestre los servicios o beneficios que pretende prestar.
Objetivos	Expresión cualitativa, pero susceptible de ser cuantificada de los fines que se pretende alcanzar en un tiempo y espacio determinado, deberá expresarse de una manera concisa y su contenido deberá ser preciso.
Unidad de Medida	Bien o servicio que se considera como representativo del resultado final a alcanzar en un programa. Su determinación debe proporcionar elementos de análisis y evaluación de resultados.
Indicadores Estratégicos	Ayuda a medir la eficiencia, eficacia, calidad, cobertura, resultado, impacto y el costo efectividad de las tareas gubernamentales en la consecución de los objetivos.
Meta	Expresión cuantificada de los objetivos que se persiguen.

Recursos	Insumos que harán posible la realización de las actividades para alcanzar objetivos y metas.
Unidad Responsable	Es la unidad administrativa que tiene a su cargo la consecución de las metas, los proyectos, los programas y subprogramas.

Fuente: Apuntes de la materia Finanzas Públicas I, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

1.4.4 CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Las clasificaciones o dimensiones presupuestarias tienen como finalidad dar forma y estructura a los datos contables del gasto público, son en esencia las distintas formas de presentar los ingresos y gastos a fin de obtener información con finalidades específicas, entre las cuales se pueden mencionar: clasificación institucional, funcional, por objeto del gasto, económica, sectorial y por programas y actividades; lo anterior ayuda a no tener un presupuesto limitado, por ello se debe analizar desde distintas perspectivas los insumos que se adquieren. Entre los beneficios que se pueden obtener se encuentran:

1. Son un medio de ordenamiento de las operaciones que realiza el gobierno.
2. Dan forma y estructura a los datos presupuestarios.
3. Hacen posible el análisis fiscal, la programación pública y la administración fiscal.
4. Contribuye a lograr una eficiencia en la contabilidad de los ingresos y los gastos gubernamentales.
5. Propician que el presupuesto sea una eficaz herramienta de información y política fiscal.
6. Sirve para evaluar los resultados alcanzados y la economía de recursos.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Esta clasificación agrupa las transacciones financieras del gobierno según la finalidad particular a que se destinen, su objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del gasto público que se destina a cada tipo de servicio. La clasificación funcional es importante ya que ella refleja los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del gobierno; asimismo permite analizar las responsabilidades gubernamentales que el marco legal le confiere al sector público; dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, estas responsabilidades son grandes agregados, actividades muy generales que requieren una apoyo de actividades específicas tales como los programas, proyectos y actividades a realizar.⁴³

CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO

Se define como un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones, su función consiste en identificar con claridad la demanda gubernamental de todos los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto del país como del exterior; dada su estructura, permite el registro claro y detallado de las cuentas presupuestales a través de sus elementos principales como son: el código, el nombre y la descripción de los objetos de gasto requeridos por las dependencias y entidades de la Administración Pública. Esta clasificación se incorporó a México a partir de 1965 la cual describe a través de capítulos, conceptos y partidas, la demanda de recursos del gobierno (humanos, financieros, tecnológicos y materiales) y específica en forma detallada la composición del gasto, prevista en el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF), para el cumplimiento de las funciones del Estado, los elementos que constituyen la estructura de la clasificación por objeto del gasto se define como:

⁴³ GUERRERO Amparán. Op. cit., p. 12

Capítulos: Constituyen conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional.

Conceptos: Subconjuntos homogéneos, ordenados, producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo, para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.

Partidas: Constituyen los elementos que describen a los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.

Subpartidas: Son el nivel en que se desagregan las partidas, que previamente aprueben los órganos de gobierno de las entidades; las subpartidas no requieren la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sólo se informarán a través de la dependencia coordinadora de sector.⁴⁴

La Clasificación por Objeto del Gasto⁴⁵ es de la siguiente forma:

Capítulo

1 000	Servicios personales
2 000	Materiales y suministros
3 000	Servicios generales
4 000	Ayudas, Subsidios y Transferencias
5 000	Bienes Muebles e Inmuebles
6 000	Obras Públicas
7 000	Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, Pensiones, Jubilaciones y Otras

⁴⁴ Modificaciones y adiciones realizadas al Clasificador por Objeto del Gasto. Diario Oficial de la Federación, 01 de octubre de 2004.

⁴⁵ Clasificador por Objeto de Gasto 2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

8 000	Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado
9 000	Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Permite identificar cada renglón de gastos e ingresos según su naturaleza económica, en consecuencia hace posible investigar la influencia que las finanzas públicas ejercen sobre el resto de la economía nacional; básicamente muestra la parte de los gastos que el gobierno destina a sus operaciones corrientes y la parte de los gastos que canalizan a la creación de bienes de capital para ampliar su capacidad instalada de producción. Para poder dar una explicación de esta clasificación del presupuesto de egresos es necesario hacer referencia a las erogaciones del sector público contenidas en el presupuesto de egresos:

1. *Gasto neto total*. La totalidad de las erogaciones aprobadas en el presupuesto, gasto programable más el gasto no programable.
2. *Gasto Programable*⁴⁶. Son las erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones correspondientes a los ramos autónomos; a los ramos administrativos; a los ramos generales 19 Aportaciones a Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, y 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes a los ramos generales 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

⁴⁶ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2004.

3. *Gasto no Programable*⁴⁷. Las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programa de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, y 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; así como las erogaciones correspondientes al costo financiero de las entidades.



3.1 *Gasto corriente*. Es el principal elemento del gasto programable, contiene las erogaciones destinadas a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible, aquí se concentran específicamente los gastos destinados a servicios personales, materiales, suministros y servicios generales necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas; el gasto corriente es utilizado para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular o permanente.

3.2 *Gasto de capital*. Comprende el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital, la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno; comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o

⁴⁷ Idem.

financiamiento al gobierno por parte de instituciones nacionales o extranjeras. El gasto de capital se destina fundamentalmente a actividades estratégicas para el desarrollo nacional; a su vez se desagrega en *inversión física*, que contempla el gasto que se destina a la construcción de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública; e *inversión financiera*, que incluye el gasto que se realiza en la adquisición de bonos, acciones y otros títulos, así como préstamos.

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La clasificación administrativa muestra al ejecutor de los recursos públicos con los que adquieren insumos para producir bienes y servicios, se considera un elemento programático que refleja las asignaciones de gasto de cada unidad administrativa del gobierno, organismos y empresas; la cual divide el gasto en *ramos presupuestarios* que incluyen:

- El presupuesto de los poderes y órganos autónomos.
- El presupuesto de las dependencias de la administración pública centralizada.
- Los recursos que se transfieren a entidades federativas y municipios.
- El presupuesto de las entidades de control presupuestal directo.⁴⁸

Ramos Administrativos. Los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto, a las dependencias; a la Presidencia de la República; a la Procuraduría General de la República; a los tribunales administrativos y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

⁴⁸ GUERRERO Amparán, Juan Pablo. Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México. México, editorial CIDE, A. C. 2000, p. 27

Ramos Autónomos. Son los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los entes públicos federales.

Ramos Generales. Los ramos cuyas asignación de recursos se prevé en el Presupuesto, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

En síntesis, las clasificaciones del presupuesto son una herramienta de análisis de la estructura del gasto público, las cuales permiten realizar un estudio detallado de una manera particular y teniendo grandes ventajas al ordenar las operaciones que el gobierno realiza, conociendo quién gasta los recursos públicos, en qué se gastan y cómo se realizan; teniendo como objetivo el análisis del presupuesto del gobierno, cabe mencionar que estas clasificaciones se pueden relacionar conjuntamente logrando obtener mayor información como puede ser: administrativa – funcional, económico – funcional etc.

1.4.5 NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

En México la clasificación funcional se expresa a través de una estructura programática la cual busca ordenar y clasificar las acciones del sector público, la cual se encuentra definida como la Nueva Estructura Programática (NEP); se define como el instrumento de la programación presupuestaria que mediante categorías y elementos programáticos, ordena las acciones de la gestión gubernamental, así como resultados, para evaluar el impacto de estos ámbitos social y productivo, la NEP permite vincular los propósitos de las políticas públicas, con las actividades que realizan los ejecutores y con los insumos que se requieren para alcanzar dichos propósitos. Así mismo es un mecanismo que permite registrar y evaluar el ejercicio de los recursos públicos con base en los resultados y valorar el desempeño de los responsables de su ejecución; bajo este contexto, por medio de la NEP se sistematizan y clasifican las acciones de la Administración Pública.

*Categorías Programáticas.*⁴⁹

Muestran en forma desagregada y por medio de jerarquías, las metas y objetivos del sector público, así como las acciones que pretende llevar a cabo para lograrlos, definen el universo de la acción gubernamental y tienen la finalidad de clasificar el gasto público; proporciona información cuantitativa, es decir, en términos monetarios; sus componentes son:

Función. Identifica el ámbito de competencia del sector público, además muestra la dirección estratégica que se da a los recursos.

Subfunción. Grado mayor de desagregación, aquí se establecen campos más específicos de acción por lo que corresponde a un desglose de la función.

Programa. Conjunto de acciones enfocadas al logro de objetivos y metas específicas mediante el uso de recursos humanos, materiales y financieros, los programas representan los componentes en que se divide la subfunción.

Tipos de programas

Programas Especiales

Son los que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Programas Institucionales

Definen la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y políticas del PND y de los programas que lo desagregan y detallan.

Programas Regionales

Se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

⁴⁹ Boletín Técnico de Contabilidad. Estructura Programática del Gobierno Federal NEP 1998. <http://www.shcp.gob.mx>

Subprograma.

Son las acciones de naturaleza más específica en que se dividen los programas.

Actividad Institucional.

Representan el conjunto de operaciones que realizan las unidades responsables o ejecutoras de los recursos públicos, para dar cumplimiento a su misión. Esta categoría programática es la que conduce directamente a la producción de un bien o la prestación de un servicio para atender a un usuario plenamente identificado.

Proyecto.

Es el resultado de la planeación de obras enfocadas a ampliar o incrementar la infraestructura material de las unidades productoras de bienes, y de las unidades prestadoras de servicios.

Proyecto Institucional.

Es una propuesta específica de una o varias unidades ejecutoras de una misma dependencia para mejorar un producto o la prestación de un servicio, también representa una forma específica de concretar a nivel de detalle la estrategia de ejecución de un programa sectorial o especial.

Proyecto de Inversión.

Corresponden a todo aquello que emprende el sector público para incrementar sus activos fijos. Estos proyectos se asocian directamente a la obra pública y deben precederse por una evaluación.

Elementos Programáticos.⁵⁰

Contienen información esencialmente cualitativa respecto a lo que se busca lograr con los recursos públicos, aunque también llega a generar información de carácter cuantitativo, pues se establecen parámetros que resultan útiles para dar seguimiento a los compromisos gubernamentales, los elementos que se consideran son:

⁵⁰ Boletín Técnico de Contabilidad. Estructura Programática del Gobierno Federal NEP 1998. <http://www.shcp.gob.mx>

Misión. Define el cargo o la consigna que se le asigna a una dependencia, entidad o unidad responsable, le da sentido a la organización y describe su propósito fundamental; se describe mediante un enunciado breve o declaración que explique la razón de ser de la dependencia o entidad ejecutora de los recursos con relación al beneficio que se pretende dar a la sociedad, muestre los servicios o beneficios que pretende prestar.

Propósito Institucional. Definirá las acciones de una categoría programática al representar la justificación conceptual de un programa especial, actividad institucional, de un proyecto institucional o un proyecto de inversión; al mostrar el objeto o fin último que estas categorías deben de alcanzar.

Indicadores de desempeño. Es el parámetro de medición, permiten dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos; son indicadores cuantitativos, y tienen entre sus propósitos principales proporcionar información objetiva sobre los resultados de las distintas actividades del gobierno, permiten la medición de la gestión general de una unidad responsable, pueden ser: gestión, servicios, productos, procesos, proyectos o de resultados, lo anterior ayuda a medir la eficacia, la eficiencia, calidad, impacto y efectividad de las distintas actividades.

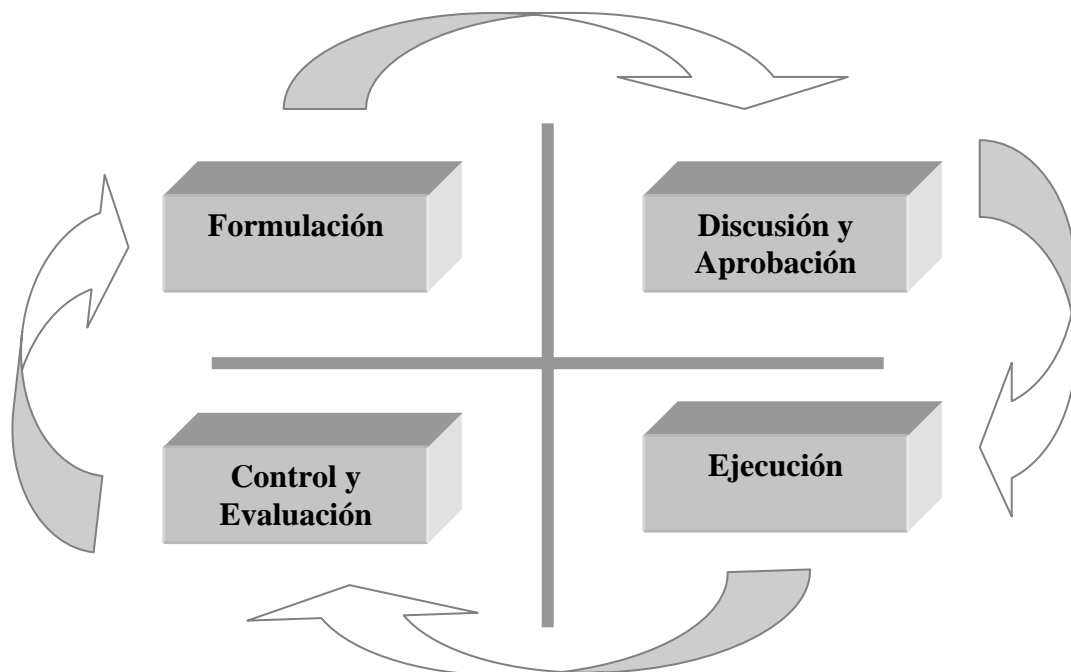
Meta del indicador. Es la expresión numérica de lo que se pretende alcanzar durante un periodo determinado (un año) y se puede expresar tanto en cantidad como en porcentaje.

Para vincular las categorías programáticas con los elementos programáticos existen las **Unidades Responsables** (UR), la cual es la unidad administrativa que tiene a su cargo la consecución de las metas, los proyectos, los subprogramas y los programas. En las dependencias, los despachos del secretario, subsecretario, oficiales mayores y las direcciones generales son Unidades Responsables; las cuales son las unidades receptoras y administradoras de los recursos públicos.

1.4.6 PROCESO PRESUPUESTARIO

El proceso presupuestario es el conjunto de etapas continuas, dinámicas, flexibles e interrelacionadas a través de las cuales se expresan las dimensiones físicas y financieras de una institución pública; cabe señalar que este proceso no es lineal, se forma por ciclos que se empalman unos con otros durante el año fiscal, el proceso presupuestario incluye principalmente, las siguientes etapas: 1) Formulación, 2) Discusión y Aprobación, 3) Ejecución, 4) Control y Evaluación.

Cuadro No.3 ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



Fuente: Guerrero Amparán Juan Pablo. Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal. México. CIDE, 2000. p.15

1) La Formulación

Esta etapa se inicia con el proceso de programación presupuestaria, la cual consiste en interpretar la información proveniente de la planeación y programación para traducirse en el presupuesto mediante la aplicación de una serie de normas, lineamientos, procesos y cronogramas; en México el responsable de su integración es el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

con base en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y los lineamientos para la programación y el presupuesto que emite anualmente regulan la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, las etapas de la elaboración e integración del Presupuesto de Egresos son⁵¹:

Concertación de estructuras programáticas. En esta etapa se especifican los programas, proyectos y actividades para realizar en el año, con la finalidad de avanzar en los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, durante esta etapa las dependencias y entidades enumeran sus objetivos, acciones y metas anuales. Una vez definidas las estructuras programáticas, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formulan programas anuales de trabajo que incluyen las estructuras programáticas, los requerimientos de recursos y las metas anuales.

Programa Operativo Anual. Es un instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

Presupuesto preliminar. Es un cálculo financiero del gasto total que se necesitará en un año. Contiene los requerimientos mínimos necesarios para que la operación del sector público federal no se interrumpa y se utiliza como referencia para estimar el gasto que habrá de realizarse el año siguiente. El presupuesto preliminar se calcula con base en el presupuesto actual, se le restan los gastos que ya no se erogarán el siguiente año y se le suman los compromisos que habrán de adquirirse para el año siguiente.

⁵¹ CHÁVEZ Presa. Op cit., p. 110

Las referencias nominales. Son asignadas a cada dependencia y entidad para estatal, también se llaman “topes” o “techo” de gasto, es el límite máximo del presupuesto que se asigna en un periodo determinado, generalmente un año, a una dependencia o entidad del Gobierno Federal el cual incluye gasto corriente o gasto de inversión.

Cuadro. No. 4 Cronograma de programación – presupuestación

P R O G R A M A C I Ó N	Concertación de estructuras programáticas		Fecha
	Evaluación de las Categorías y Elementos programáticos concertados en ejercicios previos.		Marzo Abril
	Envío de lineamientos a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para concentrar Estructuras Programáticas.		Marzo 15
	Reuniones de trabajo para aclarar dudas y brindar asesoría.		Marzo Mayo
	Elaboración de Propuestas de Estructuras Programáticas.		Marzo Abril
	Concertación de Estructuras Programáticas.		Abril Mayo
	Programas Operativos Anuales		
	Envío de lineamientos a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la Formulación de los Programas Operativos Anuales.		Mayo
	Reuniones de trabajo para aclarar dudas y brindar asesoría.		Mayo Agosto
	Elaboración de los Programas Operativos Anuales-Sectoriales e Institucionales.		Mayo Junio
Revisión de los Programas Operativos Anuales.		Junio	
Revisión al interior del Comité Técnico para la instrumentación del Plan de Crédito Exterior de los Proyectos de inversión.		Marzo Agosto	
Concertación de las Prioridades de Gasto.		Julio Agosto	
Integración de los Programas Operativos Anuales.		Agosto	

	Presupuesto preliminar	Fecha
P R E S U P U E S T A C I O N	Elaboración y envío de Guía Metodológica para la formulación del Presupuesto Preliminar.	Abril
	Formulación e integración del Presupuesto Preliminar.	Abril
	Concertación y establecimiento de Prioridades de Gasto.	Mayo Junio
	Techos de Gasto	
	Revisión del marco Macroeconómico de Finanzas Públicas del ejercicio anterior y el estimado para el que se elabora el Presupuesto.	Mayo Septiembre
	Compatibilización de Niveles de Gasto (prioridades nacionales y niveles institucionales).	Junio Agosto
	Determinación de Techos de Gasto.	Agosto
	Comunicación a dependencias y entidades de Techos de Gasto.	Septiembre
	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación	
	Difusión y comunicación a las dependencias y entidades de los Instrumentos de apoyo para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.	Septiembre
	Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.	Septiembre
	Reuniones de trabajo para aclarar dudas y brindar asesoría.	Septiembre Octubre
	Consolidación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.	Septiembre Noviembre

Fuente. Etapas y Fechas relevantes del Proceso Presupuestario en México en **Boletín de Contabilidad Gubernamental**, No. 12. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, septiembre de 2001.

2) *Discusión y Aprobación.*

En esta etapa se somete a consideración del Poder Legislativo por parte del Ejecutivo los documentos que en México comprenden el tema presupuestario: es decir, la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; se estudia y analiza el proyecto por parte del Poder Legislativo que es el principal actor y el Poder Ejecutivo que presenta y justifica el proyecto, es un proceso de

negociación para su aprobación. De acuerdo al artículo 74º fracción IV constitucional se deben de entregar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 8 del mes de septiembre y hasta el 15 de diciembre cuando inicie su cargo, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

3)Ejecución

Una vez aprobado el proyecto de presupuesto, se calendariza el gasto público de acuerdo con el flujo esperado de los ingresos y con los financiamientos contratados y aprobados, las instancias encargadas de remitir a las dependencias sus presupuestos son las direcciones generales de programación y presupuesto sectoriales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez que las dependencias reciben los lineamientos para la calendarización del presupuesto, éstas tienen cinco días hábiles para enviar sus propuestas de calendario a la Dirección de Política Presupuestal de la SHCP, la ejecución del presupuesto es por un año fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

4)Control y Evaluación

El control se define como aquellos elementos que adopta la Administración Pública para salvaguardar los recursos; obtener información suficiente oportuna y confiable; promover la eficiencia en las actividades, asegurar el apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr objetivos y metas específicas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.

En México la primera etapa de control presupuestal lo realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, las cuales establecen a través de la normatividad, los estándares para el control interno de las dependencias y entidades. Las Unidades de Contraloría Interna se encargan de realizar auditorías internas y operacionales sobre el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos de la unidades administrativas. Una vez ejecutada la

auditoría se procede a informar a las unidades auditadas las observaciones correspondientes, las cuales deben ser solventadas por las unidades. Asimismo, se presentan recomendaciones, con la finalidad de mejorar el funcionamiento operativo de las unidades, las cuales deben implementarse.

El segundo tipo de control es externo por parte de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, la cual puede realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de la gestión Financiera, en caso contrario sólo podrá realizarlas a partir de que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública le haga entrega de la Cuenta Pública, la cual tiene un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente de su presentación, para hacer su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara de Diputados el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter de público.

Finalmente la evaluación es la última etapa del proceso presupuestario y se define como: “el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y presupuesto público, en un año”.⁵² Esta etapa se lleva a cabo después de una fase de aplicación del gasto, parte del análisis del gasto de un periodo pasado, y suele realizarse a través de medidas, marcas de referencias o indicadores de desempeño presupuestario; asimismo, tiene por objeto determinar si los recursos se ejercieron conforme a lo autorizado, si las metas y objetivos se cumplieron con lo programado; es decir, debe indicar si se justifican o no los resultados del ejercicio fiscal. Anualmente el Poder Ejecutivo presenta al Legislativo tres documentos para evaluar el ejercicio del gasto, estos son: la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Gobierno y el Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

⁵² AYALA Espino. Op. cit. p. 188

CAPÍTULO II

DIAGNÓISIS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1 RETROSPECTIVA ADMINISTRATIVA DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS

En este capítulo se abordará el contexto histórico de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, lo cual, ayudará a entender su funcionamiento que hasta la fecha no permite el desarrollo como gobierno local, las cuales tienen graves limitaciones jurídicas, políticas y administrativas; las delegaciones como su nombre lo indica cumplen un papel de órganos desconcentrados y su principal función es atender las principales necesidades de la administración pública en materia de prestación de servicios.

Con la desaparición de los municipios en el Distrito Federal en 1928, por iniciativa de Álvaro Obregón, el marco jurídico que sustentó la creación de las delegaciones fue principalmente el artículo 122 constitucional y la Ley Orgánica del Departamento Distrito Federal (LODDF), teniendo varias reformas a través de los años, en las cuales se descentralizaron ciertas funciones del gobierno central, “La reforma de 1928 al artículo 73 constitucional, tuvo el efecto de facultar al Presidente de la República a gobernar y administrar a la Ciudad de México a través de un departamento administrativo y se transformó el territorio del Distrito Federal en jurisdicción administrativa de una dependencia federal”¹, se consideró a la capital del país en sólo una división organizativa y administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Federal; como titular se nombró a un Jefe de Departamento el cual era designado por el Presidente de la República; el territorio se dividió en un Departamento Central y trece delegaciones.

Con la segunda LODDF en 1941, la Ciudad de México era una demarcación gobernada directamente por el Jefe de Departamento y contaba con 12 delegaciones, que eran: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. La tercera ley se publicó en 1970 y en ella el territorio capitalino se subdividió en 16 delegaciones, desapareció la

¹ CONTRERAS Bustamante, Raúl. Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. México, editorial Porrúa S.A. 2001. p. 185

concepción territorial de “Ciudad de México”, como área gobernada directamente por el Jefe de Departamento, y en su lugar se constituyeron cuatro demarcaciones adicionales, que fueron: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza; cada demarcación estaba a cargo de un delegado y un subdelegado, dotándolos únicamente de atribuciones desconcentradas y limitadas.² Con la última ley en 1978, se ratificaron las 16 delegaciones, aunque esta vez sí se precisó su carácter de organismos desconcentrados³ en el numeral 15, estableciendo que los delegados no podrían ejercer las atribuciones de los órganos de la administración pública centralizada, pero la desconcentración garantizaría la autonomía de su ejercicio.

2.2 REFORMA POLÍTICA DE 1996 EN EL DISTRITO FEDERAL

El principio de la transformación política en el Distrito Federal empezó en 1993, dejando de ser una dependencia administrativa, para consolidarse como una entidad federativa, en virtud de democratizar la vida política de la capital, con este fin se reformó el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para especificar la nueva condición del D.F., y recibió el nombre de: “De los Estados y del Distrito Federal”,⁴ a partir de esta Reforma empiezan cambios importantes para la entidad federativa; el artículo 44 constitucional se reformó para señalar la nueva naturaleza jurídica, desapareció el Departamento del Distrito Federal para instituirse legalmente como *Ciudad de México*, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 122 constitucional es base de la Reforma sentando los principios jurídicos para la conformación política; la facultad que tuvo en años anteriores el Presidente de la República para nombrar y remover al Jefe del Departamento se derogó y se

² Ibid. p. 218

³ En necesario precisar que la desconcentración consiste en 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.

⁴ Ibid. p. 281

estableció la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual sería electo mediante voto directo por primera vez en 1997. En cuanto a la organización de la administración pública local se otorgaron las siguientes facultades:

- I. Determinar los lineamientos generales para la distribución de las atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;
- II. Establecer los órganos político – administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal. Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial, la competencia de los órganos político – administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político – administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, desapareció como tal, y se creó la Asamblea Legislativa, con rango de órgano legislativo local y sus integrantes tendrían carácter de diputados,⁵ y no solamente de representantes como sucedía antes de la reforma política. El ordenamiento jurídico local es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), el cual llegó a sustituir las anteriores Leyes Orgánicas que rigieron a la Ciudad desde 1928 y fue la fórmula que se encontró para un equivalente a la Constitución local. Establece las bases para la organización de la administración pública capitalina y la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, está compuesto de la siguientes partes:

⁵ BECERRA Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. La Reforma Electoral de 1996. México, editorial FCE, 1997. p. 215

- Las atribuciones de los Poderes de la Unión
- Las bases de organización y facultades de los órganos locales, que serían: la Asamblea de Representantes; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.
- Los derechos y obligaciones de carácter político de los habitantes del Distrito Federal.
- Las bases para la organización de la administración pública de la entidad; y
- Las relativas para la integración del Consejo Ciudadano.⁶

2.3 COMPETENCIAS DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE LAS REFORMAS DE 1996

El Estatuto de Gobierno, en su artículo 104, señala que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político – administrativo en cada demarcación territorial, los cuales se denominarán genéricamente “Delegaciones”, la Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación normativa. El artículo 105 señala que cada Delegación se integrará por un titular al que se le denominará “Jefe Delegacional”, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años según lo determine la Ley, a partir de la reforma política la primera elección de los Jefes Delegacionales sería en el año 2000.

En el artículo 117, el Estatuto de Gobierno otorga a las delegaciones facultades en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva; entre las atribuciones que les confieren se señalan: dirigir las actividades

⁶CONTRERAS. Op. cit., p.287

de la Administración Pública de la Delegación, prestar los servicios públicos y realizar obras atribuidas por la ley y demás disposiciones aplicables dentro de las asignaciones presupuestales, opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación, estados o municipios limítrofes.

Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables, imponer sanciones por infracciones a las leyes o reglamentos, proponer al Jefe de Gobierno los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación y designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera, funcionarios de confianza, mandos medios y superiores serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional, así como establecer la estructura organizacional de la Delegación.

Las delegaciones políticas con base en el artículo 37 de la LOAPDF establece que son órganos político – administrativos desconcentrados de la administración pública central, los cuales cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno, estableciéndose el número y sus límites territoriales en la misma; por tal motivo podemos decir que aunque se exprese cierta autonomía de gestión, se contradice al seguir conservando su estatus administrativo. El artículo 39 establece que los titulares de los órganos político – administrativos de cada demarcación territorial tienen bajo su responsabilidad llevar a cabo acciones que hagan que la demarcación a la que gobiernan tenga un desarrollo económico, político, social y cultural, tomando en consideración que:

“Una de las prioridades que todos los jefes delegacionales deben tener es buscar, a través de la implementación de programas y acciones concretas, incrementar la calidad de vida de los ciudadanos en sus delegaciones”.⁷

⁷ RIOS Gascón, Jorge Omar. Gobernabilidad y Administración Pública en las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal. México, UNAM, 2004. p. 25 (Tesina).

Para cumplir lo anterior, entre las atribuciones que señala la LOAPDF a los Jefes Delegacionales, se encuentran la prestación de servicios públicos: alumbrado público, limpia, suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado; así como dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, rehabilitar y mantener escuelas, bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo, parques y jardines, administrar los mercados públicos y en planeación: expedir planes y programas de desarrollo urbano, formular, ejecutar y vigilar el programa de seguridad pública, proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de la demarcación territorial, formular los programas que servirán de base para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, ejecutar programas de desarrollo social con la participación ciudadana, ejecutar el sistema de servicio civil de carrera, ejecutar los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público y realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública.

El Distrito Federal se ubica en el Valle de México, ocupa una extensión territorial de aproximadamente 1,500 Km²; el territorio se estructura por 16 demarcaciones territoriales las cuales son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.



Fuente: Distrito Federal: división delegacional y porcentaje del territorio, con datos del INEGI, Anuario Estadístico del Distrito Federal, 2000.

Se establece en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, título tercero de la Administración Pública Desconcentrada, capítulo I, artículo 121 que los órganos político – administrativos en el ejercicio de sus atribuciones, deberán observar las normas y disposiciones generales que en el ámbito de sus atribuciones dicten las dependencias, asimismo el artículo 122 señala la estructura organizacional de carácter común que deben observar las delegaciones para el despacho de los asuntos de su competencia, estableciéndose que como mínimo deberá contar con las siguientes áreas:

- I. Dirección General Jurídica y de Gobierno;
- II. Dirección General de Administración;
- III. Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano;
- IV. Dirección General de Servicios Urbanos;
- V. Dirección General de Desarrollo Social.

Sin embargo, existe la posibilidad que las Direcciones Generales puedan fusionarse de acuerdo con las características de cada órgano, así como poder contar con otras direcciones generales y cuando exista suficiencia presupuestal y se cuente con el dictamen previo de la Oficialía Mayor. A partir del año 2000, las estructuras administrativas se encuentran reglamentadas con base en los lineamientos que establece la Oficial Mayor en la Normatividad en Materia de Administración de Recursos *Circular Número Uno*, y emitida para las Delegaciones Políticas la *Circular Número Uno Bis*, relativos a las actividades inherentes al personal, su capacitación, las relaciones laborales, la modernización administrativa, las adquisiciones, los almacenes e inventarios, los servicios generales, la información sectorial, los servicios y patrimonio inmobiliario.

2.4 CONDICIONES POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL

La ciudad de México es una de las entidades con menor índice de pobreza, desigualdad y marginación del país; sin embargo, las iniquidades sociales, económicas y de infraestructura existentes entre las dieciséis delegaciones políticas del Distrito Federal, e incluso al interior de ellas, representan un problema sensible de rezago social que se incrementa con el tiempo. El análisis de distintos indicadores ayudan a conocer las condiciones en que se encuentra la población que reside en cada demarcación territorial, así como las necesidades y demandas sociales que cada Jefe Delegacional debe atender con el presupuesto asignado en el año fiscal correspondiente.

2.4.1 POBLACIÓN

Para el año 2000, la población alcanza un total de 8, 605, 239⁸ habitantes que representa el 8.8% de la población total del país, la cual registra un total de 97, 483, 412 habitantes. Por delegación, se ubica poco más de la mitad de la población (50.4%) en cuatro jurisdicciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Coyoacán, por lo contrario las delegaciones con menos población son: Milpa Alta y Cuajimalpa con sólo el 1.1 y 1.8% respectivamente.

Cuadro 5. Distribución de la población por delegación

Delegación	Población total en el año 2000	Mujeres	%	Hombres	%	% respecto al total del Distrito Federal
Álvaro Obregón	687,020	359 589	52.34	327 431	47.66	7.98
Azcapotzalco	441,008	230 907	52.36	210 101	47.64	5.12
Benito Juárez	360,478	200 069	55.50	160 409	44.50	4.19
Coyoacán	640,423	339 994	53.09	300 429	46.91	7.44
Cuajimalpa	151,222	79 352	52.47	71 870	47.53	1.76
Cuauhtémoc	516,255	274 505	53.17	241 750	46.83	6.00

⁸ XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Síntesis de resultados. Distrito Federal, p.80

Gustavo A. Madero	1,235,542	640 409	51.83	595 133	48.17	14.36
Iztacalco	411,321	215 321	52.35	196 000	47.65	4.78
Iztapalapa	1,773,343	909 104	51.26	864 239	48.74	20.61
Magdalena Contreras	222,050	115 581	52.05	106 469	47.95	2.58
Miguel Hidalgo	352,640	192 508	54.59	160 132	45.41	4.10
Milpa Alta	96,773	48 875	50.50	47 898	49.50	1.12
Tláhuac	302,790	155 321	51.30	147 469	48.70	3.52
Tlalpan	581,781	301 698	51.86	280 083	48.14	6.76
Venustiano Carranza	462,806	243 606	52.64	219 200	47.36	5.38
Xochimilco	369,787	187 915	50.82	181 872	49.18	4.30
Distrito Federal	8,605,239	4 494 754	52.23	4 110 485	47.77	100.00

Fuente: Elaboración personal con datos obtenidos de XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Síntesis de resultados del Distrito Federal.

La densidad de la población (habitante por kilómetro cuadrado) de las diferentes delegaciones del DF expresa los niveles de complejidad y de heterogeneidad intraurbana, generados por el proceso de desarrollo urbano. De acuerdo a las cifras censales la densidad es de 5, 737hab/Km² en el 2000, cifra que la coloca como la entidad federativa con la densidad más alta en el nivel nacional (50 hab/Km²); cuando se analiza la densidad por delegación, existen jurisdicciones en donde esta cifra es casi 3 veces mayor a la del promedio del DF, tal es el caso de Iztacalco, en donde en Km² residen 17, 884 habitantes; le siguen en orden de importancia las delegaciones Cuauhtémoc e Iztapalapa, con 16,133 y 15,693 hab/ Km² respectivamente.

2.4.2 SERVICIOS PÚBLICOS

La vivienda se considera como un factor del bienestar social y como un indicador de desarrollo económico, el parque habitacional en el Distrito Federal, es de 2,131,410; uno de los requisitos que debe satisfacer una vivienda, con niveles mínimos de bienestar es el de contar con agua potable entubada; para el año 2000⁹, 98 de cada 100 habitantes cuenta con el servicio; sin embargo, las delegaciones: Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco, son las más afectadas por la falta del servicio; la falta de drenaje afecta a: Milpa Alta, Xochimilco y Magdalena Contreras; la disponibilidad de energía eléctrica muestra una mayor cobertura.

Cuadro No.6. Viviendas particulares habitadas por delegación según disponibilidad de servicios.

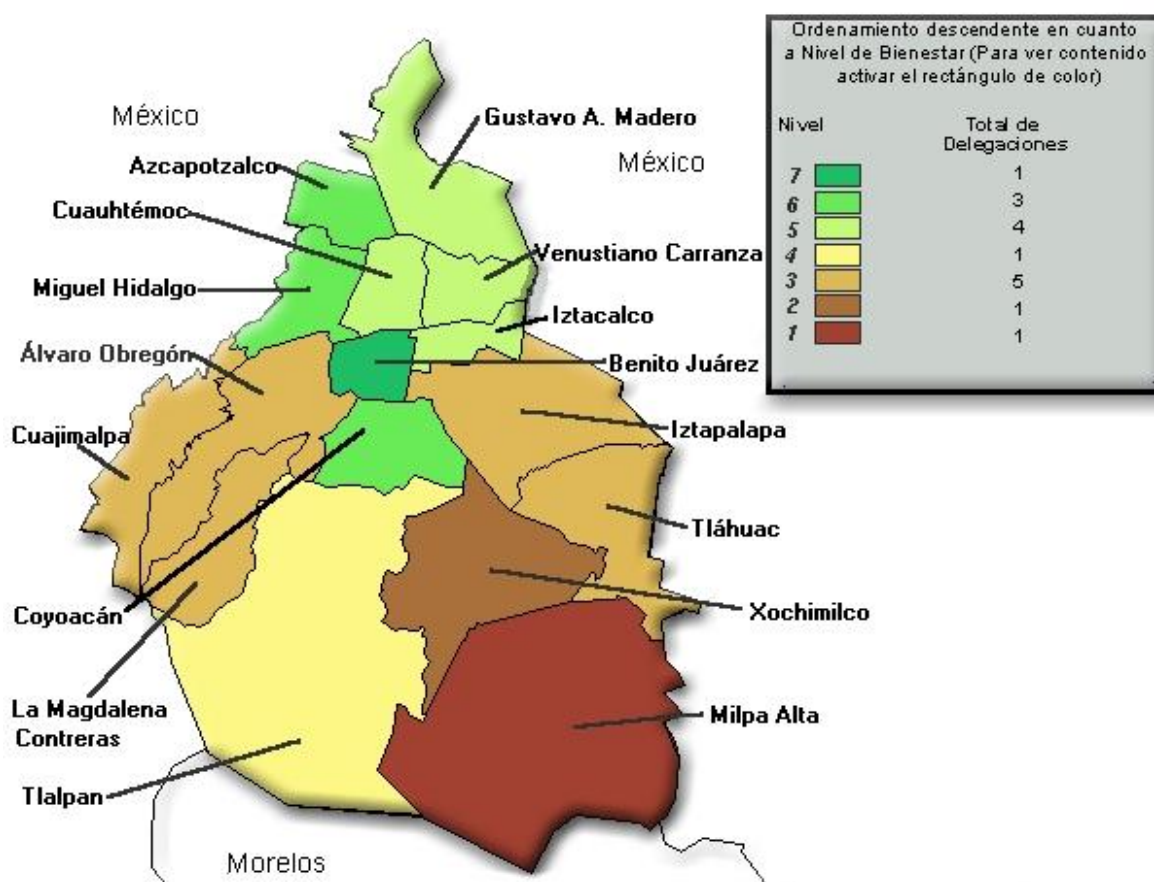
Delegación	Viviendas particulares habitadas	Disponibilidad de servicios					
		Agua entubada		Drenaje		Energía	
		Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Álvaro Obregón	163,481	159,676	97.7	161,760	98.9	162,680	99.5
Azcapotzalco	109,233	107,707	98.6	108,288	99.1	109,015	99.8
Benito Juárez	113,741	112,333	98.8	112,909	99.3	113,562	99.8
Coyoacán	163,036	161,184	98.9	161,340	99.0	162,588	99.7
Cuajimalpa	33,163	31,724	95.7	32,230	97.2		99.4
Cuauhtémoc	147,181	144,117	97.9	144,671	98.3	145,617	98.9
Gustavo A. Madero	295,329	290,136	98.2	292,451	99.0	294,412	99.7
Iztacalco	98,234	96,873	98.6	97,215	99.0	97,651	99.4
Iztapalapa	403,922	390,748	96.7	397,710	98.5	401,908	99.5
Magdalena Contreras	51,831	49,694	95.9	49,969	96.4	51,499	99.4
Miguel Hidalgo	94,475	93,226	98.7	93,617	99.1	94,240	99.8
Milpa Alta	21,350	18,575	87.0	18,293	85.7	21,134	99.0
Tláhuac	69,564	67,459	97.0	67,540	97.1	69,240	99.5
Tlalpan	140,148	124,733	89.0	135,914	97.0	139,313	99.4
Venustiano Carranza	116,986	115,672	98.9	115,938	99.1	116,574	99.6
Xochimilco	82,078	74,300	90.5	75,372	91.8	81,411	99.2
Distrito Federal	2,103,752	2,038,157	96.9	2,065,217	98.2	2,093,805	99.5

Fuente: Breviario de Población 2000 del Distrito Federal. Dirección de Política Poblacional.

⁹ Ibid. p. 62

2.4.3 ESTRATIFICACIÓN DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL

Con base en una clasificación por estratos y características o variables comunes de las divisiones político – administrativas del país como son: población, alfabetización, escolaridad, fecundidad, población económicamente activa, salud, ocupación, tipo de vivienda y servicios, el INEGI identifica siete estratos que obedecen a una jerarquización por niveles de desarrollo o bienestar de las entidades federativas y municipios del país, donde el estrato 1 es el menor nivel y el 7 el mayor. Acorde con esta clasificación, para fines de la presente investigación se tomarán en consideración distintos indicadores.



Fuente: Niveles de Bienestar en México. Estratificación de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal. INEGI. 2000

Cuadro No. 7 Estratificación de las delegaciones políticas del Distrito Federal

Estrato 7	%de Población del Distrito Federal en el estrato: 4.14%
Delegación Benito Juárez	
Estrato 6	%de Población del Distrito Federal en el estrato: 16.62%
Delegación Azcapotzalco Delegación Coyoacán Delegación Miguel Hidalgo	
Estrato 5	%de Población del Distrito Federal en el estrato: 30.52%
Delegación Cuauhtémoc Delegación Gustavo A. Madero Delegación Iztacalco Delegación Venustiano Carranza	
Estrato 4	%de Población del Distrito Federal en el estrato: 6.76%
Delegación Tlalpan	
Estrato 3	%de Población del Distrito Federal en el estrato: 36.54%
Delegación Álvaro Obregón Delegación Cuajimalpa de Morelos Delegación Iztapalapa Delegación Magdalena Contreras Delegación Tláhuac	
Estrato 2	%de Población del Distrito Federal en el estrato: 4.29%
Delegación Xochimilco	
Estrato 1	%de Población del Distrito Federal en el estrato: 1.13%
Delegación Milpa Alta	

Fuente: Niveles de Bienestar en México. Estratificación de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal. INEGI. 2000

Con base en esta información, se puede observar que el Distrito Federal es una entidad federativa heterogénea en el interior de su territorio, las delegaciones están catalogadas en distintos estratos de bienestar, tan sólo el 4.14% de la población se

encuentra en el nivel mejor de bienestar, el mayor porcentaje de la población 36.54% se encuentra en el estrato 3 con niveles medios de bienestar.

Cuadro No. 8 Indicadores de los Niveles de Bienestar por estrato para el Distrito Federal

Variables	Indicadores de los estratos						
	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Estrato 7
% de población de 6 a 14 años alfabeta.	89.5	91.5	92.0	92.6	93.8	94.1	96.2
% de población de 15 años y más alfabeta.	94.4	96.1	96.3	96.9	97.2	97.6	98.9
% de población económicamente activa.	51.6	53.5	54.2	55.5	54.0	55.3	58.9
% de viviendas con piso de tierra.	8.0	4.1	1.7	2.0	0.5	0.3	0.2
Cuartos por vivienda.	3.4	4.0	4.0	4.3	4.0	4.5	4.6
% de viviendas con drenaje.	85.7	91.8	98.2	97.0	98.9	99.0	99.3
% de viviendas con agua entubada.	93.0	94.1	98.2	90.9	98.9	99.2	99.0
% de viviendas con electricidad.	99.0	99.2	99.5	99.4	99.5	99.8	99.8
% de población rural.	13.3	1.4	0.2	1.1	0.1	0.1	0.1
% de población urbana.	36.7	98.6	99.0	98.9	99.9	99.9	99.9
% de población ocupada en el sector primario	14.3	3.1	0.4	1.2	0.1	0.2	0.1
% de población ocupada en el sector terciario.	63.5	72.8	71.5	76.3	77.0	76.7	84.7

Fuente: Niveles de Bienestar en México. Estratificación de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal. INEGI. 2000

2.4.4 MARGINACIÓN

La Consejo Nacional de Población (CONAPO) define a la *marginación* como “un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo. En el proceso de crecimiento económico surge como expresión de la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos, y socialmente se expresa como persistente desigualdad en la participación de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios. No obstante su carácter multidimensional, algunas de las formas e intensidades de la marginación socioeconómica pueden captarse sintéticamente como proporción de la población sin acceso a bienes y servicios básicos”.¹⁰

De acuerdo con el estudio realizado por el Gobierno del Distrito Federal¹¹, existen 2'857,480 personas con algún grado de marginación, de este total el 51.1 por ciento son mujeres y el 48.9 hombres. Por grado de marginación el 3.7 es de muy alta, el 21.1 se considera de alta y el 75.2 por ciento de media. Por delegación, Iztapalapa es la que concentra el mayor número de población marginada con el 26 por ciento del total de marginación, en orden sigue Gustavo A. Madero con 11.4 por ciento y, en tercer lugar, se encuentra Álvaro Obregón con el 9.7 por ciento. Estas tres delegaciones en su conjunto contienen a más del 47 por ciento del total de la entidad; al realizar la comparación de la población marginada con respecto al total de la población, se observa que en Milpa Alta cerca del 90 por ciento del total de la población se considera con algún grado de marginación; otra delegación con un alto porcentaje de población marginada es Tláhuac con 73.3 por ciento de su total.

En las viviendas consideradas marginadas el promedio de personas que las habitan es superior al promedio de la entidad: en el DF el promedio es de 4 ocupantes por vivienda y en las viviendas marginadas asciende a 4.9. La delegación con mayor

¹⁰ México en cifras. Índices de Marginación 2000. México, CONAPO.

¹¹ Breviario de Población 2000 del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal, Dirección de Política Poblacional.

índice de hacinamiento es Gustavo A. Madero con 6.1. En lo relacionado al número de cuartos por hogar, se observa que los hogares con grado de marginación media concentran el mayor número de ellos. La delegación Iztapalapa es la que tiene el mayor número de cuartos con algún grado de marginación (673,018).

Cuadro No. 9 Población con algún grado de marginación por Delegación, 2000

Delegación	Población Total	Población con algún grado de marginación		
		Total	%	% total del DF
Iztapalapa	1,773,343	755,579	42.6	26.4
Gustavo A. Madero	1,235,542	324,389	26.3	11.4
Álvaro Obregón	687,020	277,299	40.4	9.7
Tláhuac	302,790	221,809	73.3	7.8
Tlalpan	581,781	224,064	38.5	7.8
Xochimilco	369,787	182,026	49.2	6.4
Coyoacán	640,423	150,268	23.5	5.3
Iztacalco	411,321	132,549	32.2	4.6
Venustiano Carranza	462,806	121,498	26.3	4.3
Magdalena Contreras	222,050	92,978	41.9	3.3
Azcapotzalco	441,008	85,221	19.3	3.0
Milpa Alta	96,773	86,419	89.3	3.0
Cuauhtémoc	516,255	83,239	16.1	2.9
Cuajimalpa	151,222	79,373	52.5	2.8
Miguel Hidalgo	352,640	28,763	8.2	1.0
Benito Juárez	360,478	12,006	3.3	0.4
Distrito Federal	8,605,239	2,857,480	33.2	100.0

Fuente: Breviario de Población 2000 del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal, Dirección de Política Poblacional.

2.4.5 REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La figura del Jefe Delegacional adquirió un sustento político a partir del año 2000 con la elección directa por parte de los habitantes de cada demarcación territorial, con ello se dio un paso más para la democratización del Distrito Federal; 10 de las 16 delegaciones políticas fueron gobernadas por el Partido de la Revolución

Democrática (PRD), las cuales fueron: Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; las seis restantes obtuvo el triunfo el Partido Acción Nacional (PAN) las cuales fueron: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Este mismo año se eligió por segunda ocasión al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, obteniendo el triunfo de la elección el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el 34.5%¹² de votos; la Asamblea Legislativa se conformó sin una mayoría absoluta, el PRD 19 curules, PAN 17, PRI 16, Partido Verde Ecologista 8, Partido Demócrata Social 3, Partido Convergencia y el Partido del Trabajo 1, logrando gran fuerza política el Partido de la Revolución Democrática en la capital del país.

En el año 2003, se realizaron elecciones locales para jefes delegacionales, las cuales quedaron distribuidas de la siguiente forma: en trece delegaciones obtuvo el triunfo el PRD: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Iztacalco, Iztapalapa, Tlalpan, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco; en dos delegaciones el PAN: Miguel Hidalgo y Benito Juárez; en una delegación el PRI: Milpa Alta. Por lo que respecta a la Asamblea Legislativa, el PRD logró un significativo triunfo en la capital, obteniendo la mayoría absoluta con 37 integrantes, el PAN mantiene 17 el mismo número de curules que tenía en la Asamblea saliente, el PRI consiguió 6 diputaciones, todas de representación proporcional, el PVEM consigue 5 diputaciones y el Partido México Posible 1.

¹² Resultados por delegación para la elección de Jefe de Gobierno. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2000

2.5 EL PROBLEMA ACTUAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS

El proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio de cada año fiscal, lo elabora la Secretaría de Finanzas; en cuanto a las delegaciones políticas se realiza un proceso complejo para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto y el Programa Operativo Anual (POA); como primera instancia lo revisan y aprueban la Dirección General de Administración y el Jefe Delegacional, después se envía a la Secretaría de Finanzas para que lo examine, ésta puede realizar a su vez observaciones a la propuesta de cada delegación con relación al total de recursos para las 16 delegaciones y de los techos presupuestales¹³ para cada uno de los conceptos por cubrir; el POA delegacional es modificado en el monto o cantidad presupuestal que puede ser menor a la solicitada.

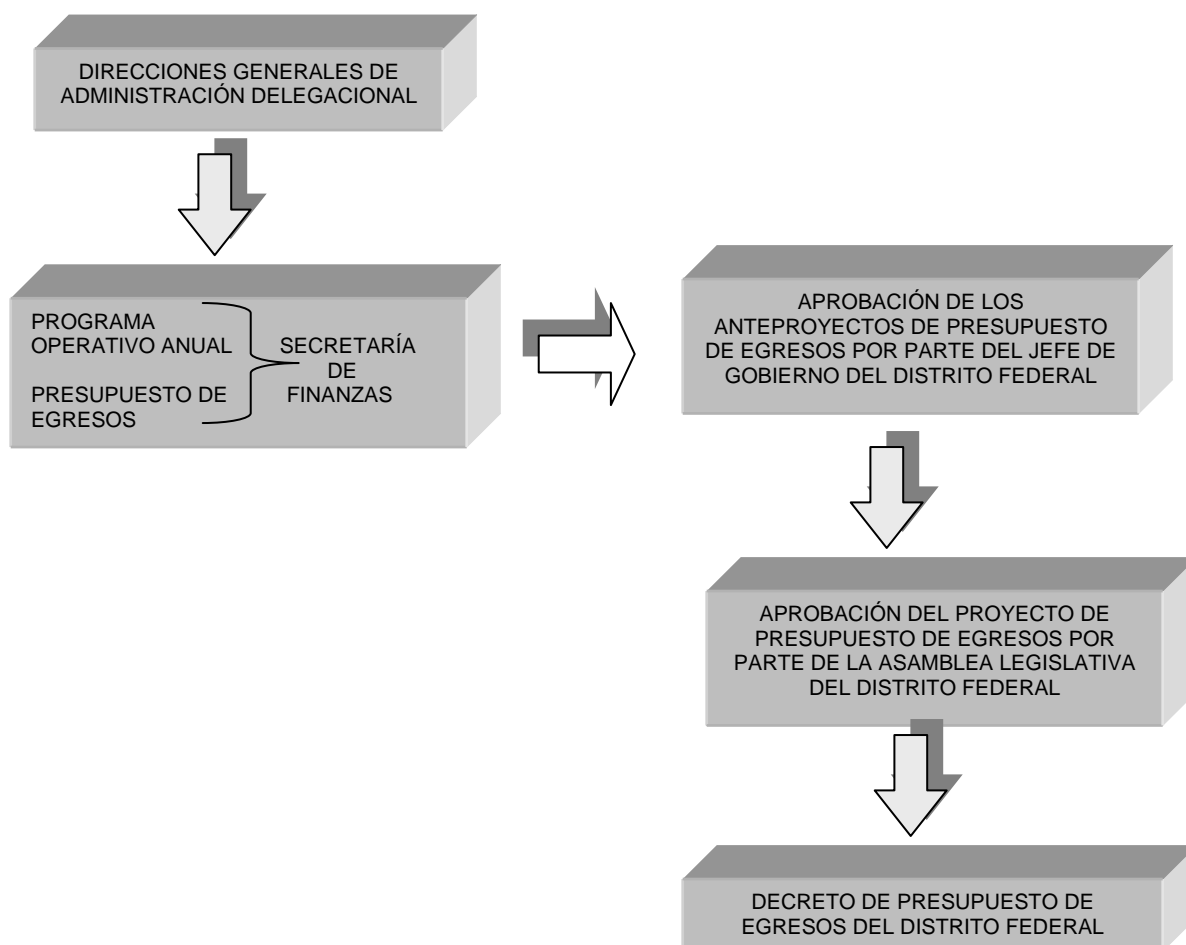
El Jefe Delegacional vuelve a entregar a la Secretaría de Finanzas su propuesta, con los ajustes integrados, la cual hace los últimos cambios a los anteproyectos de presupuesto, para ajustar las cuentas con base en los recursos que se tienen, el siguiente paso es la aprobación del proyecto delegacional por el Jefe de Gobierno, según lo señala el Código Financiero del Distrito Federal. Así, el Jefe de Gobierno presenta el Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el 30 de noviembre de cada año a la Asamblea Legislativa para su análisis y aprobación; en esta fase se realizan ajustes que se consideren necesarios, en función del techo de endeudamiento neto que previamente apruebe el H. Congreso de la Unión.

El documento jurídico, contable, presupuestal y de política económica al aprobarse adquiere el carácter de Decreto, el cual tendrá vigencia de un año a partir del 1º de enero hasta el 31 de diciembre, de observancia obligatoria en la realización de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las

¹³ Representa el límite de recursos que la Secretaría de Finanzas asigna por el período de un año a cada una de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, de la Administración Pública del Distrito Federal para el cumplimiento de sus programas, con base en las estimaciones de ingresos. El techo incluye las erogaciones destinadas a gasto corriente, gasto de inversión, pago de costo financiero de la deuda y amortización de la deuda.

dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal. El artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala en materia presupuestal que la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano, sin mencionar de forma específica las atribuciones que se asignan a los jefes delegacionales para la formulación del anteproyecto de presupuesto; es decir, su asignación queda a disposición del sector central. El siguiente esquema presenta las diferentes etapas que se realizan para la elaboración del presupuesto de egresos en el nivel delegacional.

Proceso presupuestario de las delegaciones políticas del Distrito Federal



2.5.1 PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LAS DELEGACIONES POLÍTICAS 2001

El análisis del Presupuesto de Egresos es a partir del año 2001, siendo éste el primer presupuesto ejercido por los jefes delegacionales electos de manera directa. El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para este año fue de \$70,706.3 millones de pesos, las erogaciones previstas en este presupuesto para las delegaciones sumaron \$16,680 millones de pesos y se distribuyeron de la siguiente manera:

Cuadro No. 10 Presupuesto de Egresos para las Delegaciones Políticas 2001

Delegación Álvaro Obregón	1,156,013,938
Delegación Azcapotzalco	854,570,227
Delegación Benito Juárez	844,056,493
Delegación Coyoacán	1,012,675,810
Delegación Cuajimalpa de Morelos	484,993,399
Delegación Cuauhtémoc	1,677,073,156
Delegación Gustavo A. Madero	1,995,740,247
Delegación Iztacalco	792,871,670
Delegación Iztapalapa	2,270,154,035
Delegación Magdalena Contreras	509,932,284
Delegación Miguel Hidalgo	1,028,825,234
Delegación Milpa Alta	481,226,249
Delegación Tláhuac	661,701,437
Delegación Tlalpan	984,687,668
Delegación Venustiano Carranza	1,173,554,213
Delegación Xochimilco	751,923,940
Suma:	\$16,680,000,000

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal. 2001

Es importante precisar que uno de los principios de la actual administración consistió en descentralizar mayores recursos hacia las demarcaciones territoriales, con el fin de satisfacer las demandas de la ciudadanía de manera efectiva y directa; evitar la duplicación de funciones y eficientar la prestación de los servicios públicos. Las delegaciones con mayores erogaciones fueron: Iztapalapa, Gustavo A. Madero,

Cauhtémoc, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón; en contraste con menores recursos fueron: Milpa Alta, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tláhuac y Xochimilco.

Al cierre del ejercicio 2001, el gasto programable de las Delegaciones ascendió a 13,452,295.4 miles de pesos, cifra inferior en 19.4% a la prevista originalmente, como resultado de la menor erogación que realizaron todas las delegaciones, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 11 GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA
DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS 2000-2001
(Miles de Pesos y por Cientos)**

CONCEPTO	2000 EJERCIDO (1)	2001		VARIACIONES RESPECTO PRESUPUESTO ORIGINAL		A :
		ORIGINAL (2)	EJERCIDO (3)	IMPORTE 4=(3-2)	% 5=(3/2)	
TOTAL	9,806,863.0	16,680,000	13,452,295.4	(3,227,704.6)	(19.4)	
Álvaro Obregón	625,365.4	1,156,013.9	991,706.4	(164,307.5)	(14.2)	
Azcapotzalco	445,106.4	854,570.2	689,405.0	(165,165.2)	(19.3)	
Benito Juárez	536,943.0	844,056.5	636,950.8	(207,105.7)	(24.5)	
Coyoacán	606,343.2	1,012,675.8	872,556.7	(140,119.1)	(13.8)	
Cuajimalpa de Morelos	293,831.9	484,993.4	399,178.3	(85,815.1)	(17.7)	
Cauhtémoc	1,001,224.8	1,677,073.2	1,276,468.2	(400,604.9)	(23.9)	
Gustavo A. Madero	1,167,618.9	1,995,740.2	1,553,369.7	(442,370.6)	(22.2)	
Iztacalco	458,913.1	792,871.7	607,779.6	(185,092.1)	(23.3)	
Iztapalapa	1,456,207.5	2,270,154.0	1,924,925.5	(345,228.5)	(15.2)	
Magdalena Contreras	275,284.2	509,932.3	410,968.5	(98,963.8)	(19.4)	
Miguel Hidalgo	619,994.6	1,028,825.2	812,700.9	(216,124.4)	(21.0)	
Milpa Alta	300,915.9	481,226.2	418,716.9	(62,509.4)	(13.0)	
Tláhuac	364,860.4	661,701.4	589,447.3	(72,254.2)	(10.9)	
Tlalpan	545,035.5	984,687.7	783,889.3	(200,798.4)	(20.4)	
Venustiano Carranza	674,922.6	1,173,554.2	914,587.2	(258,967.0)	(22.1)	
Xochimilco	434,295.6	751,923.9	569,645.3	(182,278.7)	(24.2)	

* **Nota:** Las cifras pueden no coincidir, como resultado del redondeo.

Fuente: Cuenta Pública del Distrito Federal 2001. p. 93

Las delegaciones políticas con mayor índice de subejercicio fueron: Benito Juárez con 24.5%, Xochimilco con 24.2%, Cauhtémoc con 23.9% e Iztacalco con 23.3%, como se observa, de ellas la delegación Cauhtémoc es la tercera con mayores

erogaciones asignadas en el Presupuesto de Egresos 2001; mientras que las delegaciones que registraron un una mejor aplicación del gasto fueron: Tláhuac con 10.9%, Milpa Alta con 13.0%, Coyoacán con 13.8% y Álvaro Obregón con 14.2%, en general el manejo de los recursos públicos es ineficiente, el cual se demuestra con los altos niveles de un subejercicio.

La clasificación económica señala que la variación se explica en gasto corriente por las reducciones de personal y sueldos de estructura, servicios generales, ayudas, subsidios y transferencias; y en el segundo por obra pública, se replanteó la ejecución de algunas obras contenidas en el Programa Operativo Anual para hacerlas coincidir con los requerimientos de la comunidad; a que las obras al no contar con los proyectos ejecutivos se modificó su calendario de ejecución; pues hubo empresas que incumplieron con los tiempos de entrega; se declararon desiertas algunas licitaciones; y tuvieron problemas para integrar las fichas técnicas, a efecto de dar cumplimiento a la normatividad establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de recursos crediticios, con lo que se generó un retraso en el inicio de las obras.

CUADRU NO. 12 GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS, 2000-2001
(Miles de Pesos y por Cientos)

CONCEPTO	2000	2001		VARIACIONES RESPECTO PRESUPUESTO ORIGINAL		A:
	EJERCIDO (1)	ORIGINAL (2)	EJERCIDO (3)	IMPORTE 4= (3-2)	% 5= (3/2)	2000 6=3/1)
TOTAL	9,806,863.0	16,680,000.0	13,452,295.4	(3,227,704.6)	(19.4)	37.2
CORRIENTE	4,745,272.0	3,921,037.7	6,086,571.6	(2,834,466.1)	(31.8)	28.3
Servicios Personales	2,897,828.1	4,875,767.5	3,371,822.0	(1,503,945.5)	(30.8)	16.4
Materiales y Suministros	190,118.7	474,648.7	336,806.1	(137,842.6)	(29.0)	77.2
Servicios Generales	1,569,701.1	2,817,466.1	2,140,858.7	(676,607.4)	(24.0)	36.4
Transferencias Directas	87,625.0	753,155.5	237,084.8	(516,070.0)	(68.5)	170.6
DE CAPITAL	5,061,590.1	7,758,962.3	7,365,723.8	(393,238.5)	(5.1)	45.5
Bienes Muebles e Inmuebles	237,754.5	563,430.0	902,177.3	338,747.3	60.1	279.5
Obra Pública	4,823,835.6	7,195,532.3	6,455,537.3	(739,994.9)	(10.3)	33.8
Transferencias Directas	-	-	8,009.2	8,009.2	-	-

Nota: Las cifras pueden no coincidir, como resultado del redondeo.

Fuente: Cuenta Pública del Distrito Federal 2001. p. 91

2.5.2 PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LAS DELEGACIONES POLÍTICAS 2002

En el año 2002, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal ascendió a \$78,110.5 millones de pesos, con relación al presupuesto original del 2001, el gasto neto mostró un aumento nominal del 10.5%, del cual a las Delegaciones Políticas les correspondieron erogaciones por \$15,942.2 millones de pesos, que representó el 25.5% del gasto programable de la Administración Pública Centralizada y se distribuyeron de la siguiente manera:

Cuadro No. 13 Presupuesto de Egresos para las Delegaciones Políticas 2002

Delegación Álvaro Obregón	1,118,253,811
Delegación Azcapotzalco	763,712,592
Delegación Benito Juárez	735,251,354
Delegación Coyoacán	1,007,411,247
Delegación Cuajimalpa de Morelos	484,942,522
Delegación Cuauhtémoc	1,442,037,255
Delegación Gustavo A. Madero	1,907,040,743
Delegación Iztacalco	785,719,232
Delegación Iztapalapa	2,153,359,790
Delegación Magdalena Contreras	481,758,848
Delegación Miguel Hidalgo	980,584,091
Delegación Milpa Alta	497,794,712
Delegación Tláhuac	662,975,755
Delegación Tlalpan	988,281,057
Delegación Venustiano Carranza	1,106,260,276
Delegación Xochimilco	826,877,150
Suma:	\$15,942,260,435

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, 2002.

Un aspecto importante que señalar con respecto al Presupuesto de Egresos del año 2001 existió un aumento de recursos sólo a las delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; disminuyendo recursos a: Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. La asignación de recursos que se propuso a la Asamblea Legislativa, se basó principalmente en función de la población residente

en cada demarcación territorial, pues según la Secretaría de Finanzas señala que el Gobierno del Distrito Federal no contaba con indicadores oficiales en población flotante, criterios de pobreza extrema, de desarrollo de infraestructura urbana, calidad y cantidad de servicios urbanos proporcionados.

Con información de la Cuenta Pública 2002 se puede mostrar que las delegaciones ejercieron un gasto neto de \$14,902 millones de pesos, el cual resulto inferior en 6.5% con respecto al presupuesto original, con respecto al año 2001 existió un menor subejercicio. La clasificación administrativa, muestra que las delegaciones con menores erogaciones fueron: Iztacalco 15.3%, Xochimilco 15.5%, Venustiano Carranza 13.0%, Tlalpan 11.2% y Milpa Alta 9.0%; mientras que las delegaciones que registraron una mejor aplicación del gasto fueron: Álvaro Obregón 0.0%, Tláhuac 0.5%, Cuajimalpa 3.6%, Miguel Hidalgo 3.9% y Magdalena Contreras 4.6%.

CUADRO No. 14 GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS 2002
(Miles de Pesos)

DELEGACIÓN	PRESUPUESTO 2002			VARIACIONES RESPECTO A:	
	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	IMPORTE	%
	(1)		(2)	3=(2-1)	4=(2/1)
TOTAL	15,942.3	16,215.2	14,902,083.6	(1,040,176.8)	(6.5)
Álvaro Obregón	1,118.3	1,151.9	1,118,062.4	(191.4)	0.0
Azcapotzalco	763.7	859.2	825,061.9	61,349.4	8.0
Benito Juárez	735.2	737.0	683,851.3	51,400.1	7.0
Coyoacán	1,007.4	1,006.9	957,211.2	(50,200.1)	5.0
Cuajimalpa de Morelos	484.9	489.2	467,678.2	(17,264.3)	(3.6)
Cuauhtémoc	1,442.0	1,449.2	1,371,680.1	(70,356.4)	(4.9)
Gustavo A. Madero	1,907.0	1,909.3	1,730,983.8	(176,056.9)	(9.2)
Iztacalco	785.7	785.7	665,247.8	(120,471.4)	(15.3)
Iztapalapa	2,153.4	2,186.6	2,020,596.4	(132,763.4)	(6.2)
Magdalena Contreras	481.8	485.0	459,373.7	(22,385.2)	(4.6)
Miguel Hidalgo	980.6	1,047.8	942,366.3	(38,195.7)	(3.9)
Milpa Alta	497.8	509.8	452,749.2	(45,045.5)	(9.0)
Tláhuac	663.0	667.0	659,646.4	(3,329.4)	(0.5)
Tlalpan	988.3	989.0	877,846.8	(110,434.3)	(11.2)
Venustiano Carranza	1,106.3	1,111.8	962,567.6	(143,692.7)	(13.0)
Xochimilco	826.9	829.8	707,137.6	(119,739.5)	(14.5)

Nota. Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo

Fuente. Cuenta Pública del Distrito Federal 2002

La clasificación económica, explica la variación en 72.3% por el comportamiento del gasto capital (obra pública) y en 27.7% por el de naturaleza corriente (transferencias directas y servicios personales). En gasto de capital se señala de manera general que la disminución de las erogaciones registradas en el rubro de obra pública, se debió a la aplicación de medidas de racionalidad presupuestal, la contratación de un menor número de trabajadores eventuales para la realización de obras que las demarcaciones llevaron a cabo por cuenta propia. El gasto corriente tuvo un incremento en el rubro de servicios generales debido a que se transfirieron recursos del capítulo de ayudas, subsidios y transferencias, y se asignaron mayores recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y las Demarcaciones Territoriales, para atender las necesidades de seguridad pública.

CUADRO No. 15 GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS, 2002
(Miles de Pesos y por Cientos)

Concepto	Presupuesto 2002		Variaciones respecto a: Presupuesto Original	
	Original (1)	Ejercido (2)	Importe 3=(2-1)	% 4=(2/1)
TOTAL	15,942,260.4	14,902,083.2	(1,040,176.8)	(6.5)
CORRIENTE	7,265,084.2	6,977,375.8	(287,708.5)	(4.0)
Servicios Personales	4,771,763.7	4,679,323.3	(92,440.4)	(1.9)
Materiales y Suministros	377,423.1	367,409.7	(10,013.4)	(2.7)
Servicios Generales	1,370,882.9	1,627,965.6	257,082.7	(18.8)
Transferencias Directas	745,014.6	302,677.1	(442,337.5)	(59.4)
DE CAPITAL	8,677,176.2	7,924,707.9	(752,468.3)	(8.7)
Bienes Muebles e Inmuebles	603,214.5	624,052.2	20,837.6	3.5
Obra Pública	8,071,973.9	7,254,651.0	10,725.0	(10.1)
Transferencias Directas	1,987.8	12,712.8	10,725.0	539.5
Inversión Financiera	-	33,291.1	33,291.1	-

Nota: Las cifras no pueden coincidir debido al redondeo.

Fuente. Cuenta Pública del Distrito Federal 2002

2.5.3 PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LAS DELEGACIONES POLÍTICAS 2003

Durante el ejercicio del año 2003 se realizaron previo erogaciones brutas por \$81,518 millones de pesos, que incluyen amortización de la deuda por \$3,544 millones de pesos, con lo que el gasto neto se programó por \$77,974 millones de pesos. Las erogaciones previstas para las delegaciones fue de \$17,567 millones de pesos, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

Cuadro No. 16 Presupuesto de Egresos para las Delegaciones Políticas 2003

Álvaro Obregón	1,197,903,248
Azcapotzalco	959,901,895
Benito Juárez	860,178,331
Coyoacán	1,115,178,495
Cuajimalpa de Morelos	527,645,597
Cuauhtémoc	1,558,399,674
Gustavo A. Madero	2,055,025,747
Iztacalco	853,431,380
Iztapalapa	2,308,581,593
Magdalena Contreras	515,961,664
Miguel Hidalgo	1,148,105,881
Milpa Alta	536,583,784
Tláhuac	712,542,749
Tlalpan	1,067,319,850
Venustiano Carranza	1,224,974,843
Xochimilco	925,288,081
SUMA:	\$17,567,022,812

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, 2003.

Con respecto al Presupuesto de Egresos del año 2002, los recursos asignados a las delegaciones políticas tuvieron un incremento general, obteniendo mayores recursos: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón; de manera opuesta aquellas con menores recursos fueron: Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Milpa Alta, Tláhuac e Iztaclco. La política de gasto indicó la continuación de la descentralización de los recursos, con el propósito de disponer de mayores recursos presupuestales.

Al concluir el ejercicio fiscal 2003, el gasto neto ejercido por las delegaciones ascendió a \$15,260,952.6 miles de pesos y fue inferior en 13.1% al aprobado en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, con mayor subejercicio con respecto al registrado en el año 2002; lo cual representó que sólo el 86.9% del presupuesto se erogó; las delegaciones que registraron menores erogaciones fueron: Xochimilco 18.6%, Azcapotzalco 18.4%, Milpa Alta 17.9%, Benito Juárez 17.6% e Iztacalco con 17.5%; de forma contraria las delegaciones que realizaron una mejor ejecución del gasto fueron: Tláhuac 3.2%, Álvaro Obregón 6.6%, Cuauhtémoc 9.1%, Miguel Hidalgo 10.0% e Iztapalapa con 10.3%.

CUADRO No. 17 GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS 2003
(Miles de pesos con un decimal)

DELEGACIÓN	ORIGINAL ANUAL (1)	2003 EJERCIDO (2)	% (3)	VARIACIÓN PORCENTUAL (2/1)
TOTAL	17,567,022.9	15,260,952.6	100.0	(13.1)
Álvaro Obregón	1,197,903.2	1,119,345.6	7.4	(6.6)
Azcapotzalco	959,901.9	783,117.5	5.1	(18.4)
Benito Juárez	860,178.4	708,527.8	4.7	(17.6)
Coyoacán	1,115,178.5	934,727.2	6.1	(16.2)
Cuajimalpa de Morelos	527,645.6	456,883.0	3.0	(13.4)
Cuauhtémoc	1,558,399.7	1,417,195.4	9.3	(9.1)
Gustavo A. Madero	2,055,025.7	1,759,593.9	11.5	(14.4)
Iztacalco	853,431.4	704,434.1	4.6	(17.5)
Iztapalapa	2,308,581.6	2,069,902.2	13.6	(10.3)
Magdalena Contreras	515,951.7	460,645.9	3.0	(10.7)
Miguel Hidalgo	1,148,105.9	1,033,150.0	8.8	(10.0)
Milpa Alta	536,583.8	440,611.1	2.9	(17.9)
Tláhuac	712,542.7	689,643.3	4.5	(3.2)
Tlalpan	1,067,319.9	904,904.4	5.9	(15.2)
Venustiano Carranza	1,224,974.8	1,025,522.0	6.7	(16.3)
Xochimilco	925,288.1	752,749.2	4.9	(18.6)

Nota: Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Cuenta Pública del Distrito Federal 2003.

La clasificación económica, muestra que el gasto corriente mostró una disminución de 8.2% respecto al estimado, la Cuenta Pública 2003 señala que fue por la realización de menores gastos en servicios personales y transferencias directas, ya que las erogaciones en servicios generales resultó mayor a lo previsto por la

necesidad de cubrir compromisos que no se liquidaron en su oportunidad, relacionados con la prestación de los servicios de vigilancia, energía eléctrica y otros impuestos, derechos y gastos, sin señalar específicamente los rubros que tuvieron un mayor gasto.

El gasto de capital de las delegaciones sumó \$7,860.4 millones de pesos, cifra que resultó menor en 17.3% al previsto, como consecuencia principalmente de la disminución de obra pública, la variación se debió en primera instancia por razones económicas y, como medida preventiva, para guardar el equilibrio en las finanzas del Gobierno del Distrito Federal, en el mes de febrero se aplicó un ajuste a las delegaciones por \$637,537.3 miles de pesos; asimismo, por ahorros en los procesos licitatorios de diversas obras, al resultar los montos adjudicados por debajo de los previstos; en algunos casos se aprovecharon las existencias de insumos en los almacenes, con lo que en el presente ejercicio ya no se realizaron las compras programadas para llevar a cabo las obras; además, influyó que los proveedores y contratistas presentaron en forma extemporánea la documentación comprobatoria que avala el pago, como son facturas y estimaciones. En el menor ejercicio de obras públicas, también influyeron aspectos climatológicos.

CUADRO No. 18 GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS, 2003
(Miles de Pesos y por Cientos)

Concepto	Presupuesto 2003		Variaciones respecto a: Presupuesto Original	
	Original (1)	Ejercido (2)	Importe 3=(2-1)	% 4=(2/1)
TOTAL	17,567,022.9	15,260,952.6	(2,306,070.3)	(13.1)
CORRIENTE	8,060,788.1	7,400,524.8	(660,263.3)	(8.2)
Servicios Personales	5,011,155.5	4,299,090.1	(712,065.4)	(14.2)
Materiales y Suministros	341,158.9	278,318.9	(62,839.9)	(18.4)
Servicios Generales	1,977,293.4	2,348,368.1	371,074.7	18.8
Transferencias Directas	731,180.3	474,747.7	(256,432.6)	(35.1)
DE CAPITAL	9,506,234.7	7,860,427.7	(1,645,807.0)	(17.3)
Bienes Muebles e Inmuebles	692,453.1	531,686.2	(160,767.0)	(23.2)
Obra Pública	8,802,793.8	7,319,480.1	(1,483,313.7)	(16.9)
Transferencias Directas	10,987.8	8,480.9	(2,506.9)	(22.8)
Inversión Financiera	-	780.6	780.6	-

Fuente. Cuenta Pública del Distrito Federal 2003

2.5.4 PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LAS DELEGACIONES POLÍTICAS 2004

El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2004 es de \$77,572 millones de pesos, de dicho monto 95% corresponde a gasto programable y 5% de gasto no programable, para el pago del costo financiero de la deuda y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). Las erogaciones previstas para las delegaciones políticas son de \$17,437.3 millones de pesos y se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro No. 19 Presupuesto de Egresos para las Delegaciones Políticas 2004

Álvaro Obregón	1,223,195,830
Azcapotzalco	835,327,072
Benito Juárez	804,153,060
Coyoacán	1,101,942,536
Cuajimalpa de Morelos	530,286,197
Cuauhtémoc	1,576,939,369
Gustavo A. Madero	2,086,014,834
Iztacalco	859,372,947
Iztapalapa	2,355,967,497
Magdalena Contreras	526,910,413
Miguel Hidalgo	1,072,273,747
Milpa Alta	544,272,789
Tláhuac	725,059,297
Tlalpan	1,081,013,136
Venustiano Carranza	1,209,855,521
Xochimilco	904,785,926
SUMA	17,437,370,171

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, 2004.

El presupuesto de las delegaciones que se estima representa el 23% del gasto programable del Gobierno del Distrito Federal y el 29% del gasto de la administración pública centralizada, presupuesto que considera un incremento del 11% respecto al ejercido esperado para el año 2003. Las delegaciones que destacan por su mayor participación en los recursos asignados son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero,

Cauhtémoc, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Coyoacán, Tlalpan y Miguel Hidalgo, que en su conjunto representa el 67% del gasto, tomando en consideración que concentran la mayor parte de la población residente y en donde se atiende a un mayor número de población flotante.

Las delegaciones políticas que tienen incremento en su presupuesto de egresos con respecto al año fiscal 2003 son: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Cauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tláhuac y Tlalpan; a su vez, las delegaciones que tuvieron una disminución en sus recursos son: Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Venustiano Carranza y Xochimilco; de éstas, dos son gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN) y una por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Informe de Avance Programático y Presupuestal enero – septiembre de 2004¹⁴, señala que se ejercieron \$9,323.2 millones de pesos, lo que representa un subejercicio de 9.4%, las delegaciones políticas con mayor subejercicio se encuentran: Álvaro Obregón 26.9%, Tláhuac 18.8%, Miguel Hidalgo 17.8%, Tlalpan 14.3% y Venustiano Carranza 12.7%; las que tuvieron un mejor ejercicio de su gasto son: Cuajimalpa 1.3%, Iztacalco 1.8%, Iztapalapa 2.5%, Coyoacán 3.0% y Gustavo A. Madero 3.7%.

La clasificación económica muestra que al finalizar el periodo enero-septiembre del ejercicio 2004, los recursos ejercidos por las delegaciones ascendieron a \$9,323.2 millones de pesos, destinando \$5,448.4 millones de pesos a los conceptos que integran el Gasto Corriente, en el cual se ejerció el 93.8 por ciento de su previsión al periodo y 3,874.8 millones de pesos a los rubros relativos al Gasto de Capital, registrando el 86.5 por ciento de avance presupuestal.

¹⁴ Es la información presupuestal más reciente que se puede consultar a la fecha en que se realiza el diagnóstico.

En cuanto al gasto corriente la variación financiera registrada del (6.2%), se debió al comportamiento observado en los diferentes capítulos que lo conforman, como resultado de: el capítulo 1000 servicios personales, el ejercicio presupuestal se ubicó en \$3,640.5 millones de pesos, de los cuales \$3,753.6 millones de pesos programados al periodo, mostrando una desviación financiera del (3.0%), la cual se explica porque en la delegación Gustavo A. Madero, presentó un desfase en el registro de diversas prestaciones para los trabajadores, principalmente en los rubros de las aportaciones a instituciones de seguridad social, cuotas para la vivienda, aportaciones al sistema de ahorro para el retiro y otras prestaciones, y porque se presentaron licencias sin goce de sueldo y bajas de personal por defunción; una situación similar se presentó en las delegaciones: Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Coyoacán, Benito Juárez, Álvaro Obregón y Milpa Alta.

Con relación al capítulo 2000 Materiales y Suministros, se programaron al periodo recursos por \$183.6 millones de pesos, de los cuales se erogaron \$138.0 millones de pesos, lo que reflejó una variación del (24.8%); en lo referente al capítulo 3000 Servicios Generales, se erogaron recursos por un importe de \$1,400.1 millones de pesos, de los \$1,569.3 millones de pesos previstos al periodo, lo que significó una variación financiera del (10.8%), lo cual obedeció a la aplicación de medidas de racionalidad y austeridad presupuestal, en materia de arrendamiento de vehículos, material logístico (sillas, mesas, lonas, equipo de sonido y templetes, entre otros), servicios de impresión, mantenimiento y soporte técnico para el equipo de cómputo. En cuanto al rubro de Transferencias Directas Corrientes, las delegaciones registraron un presupuesto ejercido por \$269.8 millones de pesos, de los \$304.2 millones de pesos programados al periodo, lo que reflejó una variación presupuestal del (11.3%).

El gasto de capital al concluir el periodo de enero a septiembre muestra que las delegaciones ejercieron un total de \$3, 874.8 millones de pesos, lo cual representó el 86.5% con relación a su previsión al periodo, la variación financiera se explica por el

capítulo de Bienes Muebles e Inmuebles se programaron recursos por \$144.5 millones de pesos, erogándose únicamente 89.4 millones de pesos, monto que reflejó una variación financiera del 38.1% debido principalmente a que se tenían en trámite los procesos de licitación y adjudicación para la adquisición de diversos equipos. En cuanto al capítulo 6000 Obra Pública, las delegaciones registraron un gasto de \$3,781.8 millones de pesos, de los \$4,333.5 millones de pesos programados en el periodo lo que significó una diferencia del 12.7%.

En el mes de marzo del 2004 se dieron a conocer irregularidades en el manejo de los recursos públicos en delegaciones políticas gobernadas por el Partido de la Revolución Democrática, en los actos de corrupción se encontraban funcionarios de la administración pública centralizada, como fue el Secretario de Finanzas, Gustavo Ponce Meléndez y la vinculación del empresario Carlos Ahumada con perredistas, siendo éste uno de los principales contratistas del Gobierno del Distrito Federal; obteniendo hasta octubre del 2001 al menos 70 contratos en obra pública por 480 millones de pesos.

Los contratos para Grupo Quart propiedad de Carlos Ahumada, comenzaron en 1998 durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas, aumentaron con Rosario Robles y siguieron con Andrés Manuel López Obrador.¹⁵ Las principales delegaciones en las que el grupo ha ganado licitaciones de obra pública son: Álvaro Obregón, Tláhuac e Iztapalapa; un informe del 2001 de la Contraloría General del Distrito Federal establece irregularidades en las delegaciones Álvaro Obregón e Iztapalapa, las cuales adjudicaron de forma directa contratos con Grupo Quart por 13 millones de pesos, además de que las obras por 10.5 millones de pesos se pagaron pero nunca se llevaron a cabo.

Por su parte la Contraloría del Distrito Federal en los últimos años ha sumado por lo menos siete casos en los que encontraron contratos irregulares entre las

¹⁵ BERMEJO, Adriana. "Crece Quart con PRD", México, REFORMA, Ciudad y Metrópoli, 04 marzo 2004. pp. 4B – 5B

delegaciones: Álvaro Obregón, Iztapalapa y Tláhuac, con grupo Quart; estas irregularidades van desde los procesos de licitación, sobrepagos, pagos excesivos y por obras no realizadas, lo cual ocasionó la cancelación de dichos contratos que a decir de la Contralora suman un monto por 300 millones de pesos.¹⁶

Delegación Álvaro Obregón

En el trienio 2000 – 2003, Grupo Quart aumentó contratos en Álvaro Obregón, en donde trabajaban funcionarios que antes laboraban en Iztapalapa en las áreas administrativas y de contratación de obras públicas, el entonces jefe delegacional panista Luis Eduardo Zuno Chavira, licitó en una hora tres contratos multianuales, con fecha 24 de diciembre de 2002, los convenios sumaron 370 millones de pesos. Asimismo, se dio a conocer la investigación que realiza la Contraloría General del DF donde se detectó una serie de irregularidades en los procesos de licitación como el acortamiento de los plazos, situación que benefició a las empresas de Ahumada.

Delegación Gustavo A. Madero

Se investiga un fraude de 31.2 millones de pesos, cometido por tres funcionarios públicos capitalinos, el Director de Recursos Financieros de la Delegación Gustavo A. Madero, el Subdirector de Programación Presupuestal y el Director de Programación y Presupuesto de Administración y Delegaciones de la Secretaría de Finanzas; el fraude consistió en que los funcionarios pagaron por servicios de desazolve que nunca se realizaron. El Jefe Delegacional Octavio Flores Millán fue destituido del cargo público.

Delegación Iztapalapa

En diciembre del 2000 el grupo Quart de Carlos Ahumada, recibió de la delegación Iztapalapa un contrato de obra por un monto de 57 millones 910 mil pesos por asignación directa, otras irregularidades son: el pago de 37 mil pesos de más a esa empresa, por concepto de reposición y renivelación de la tapa de concreto de un

¹⁶ BORDON, Alejandra. "Cancela contratos Contraloría del DF", México, REFORMA. Ciudad y Metrópoli, 04 marzo 2004. p. 5B

pozo de visita, así como la renivelación del brocal de otro pozo, un pago de 182 mil pesos por los trabajos del trazo y renivelación de una avenida.

Delegación Tláhuac

El hermetismo se ha convertido en el principal escudo del gobierno delegacional en Tláhuac, encabezado por la perredista Fátima Mena, quien se niega a emitir información sobre las irregularidades cometidas por su antecesor y ex jefe Francisco Martínez Rojo, quien suscribió contratos millonarios con el Grupo Quart de Carlos Ahumada. Tláhuac es una de las demarcaciones en donde la Contraloría detectó inconsistencias en las negociaciones con Quart, ya que este consorcio logró ganar una licitación para realizar obras de reencarpetado y conservación de la carpeta asfáltica por más de 279 millones de pesos, del 15 de enero del 2003 al 15 de diciembre del 2005. Sin embargo, las irregularidades cometidas por la delegación y las empresas fueron que los precios de los materiales y trabajos rebasaban el tabulador del gobierno capitalino y el propio presupuesto de la demarcación¹⁷.

2.6 CAUSAS QUE ORIGINAN LA PROBLEMÁTICA PRESUPUESTAL EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS

La Delegación Política es la instancia más cercana a la población, para conocer las necesidades y demandas públicas de acuerdo con las problemáticas existentes en cada una de las demarcaciones territoriales; el presupuesto de egresos necesita estar enfocado más allá de servir como un instrumento de política económica; en el nivel local debe reflejar el cumplimiento de acciones que ayuden a mejorar la vida de la población, combatir aquellos problemas que afecten el desarrollo económico y social. El diagnóstico se realizó del año 2001 al 2004 con el fin de contar con elementos suficientes para determinar la situación presupuestal a la que se enfrentan en la actualidad los jefes delegacionales.

¹⁷ VALDEZ, Liliana. "Delegaciones, feudos de Quart". México, EL UNIVERSAL. Ciudad, 02 abril 2004. p. 50

2.6.1 EL PROBLEMA DE PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN EN EL NIVEL DELEGACIONAL

La administración pública local el único instrumento que manejan en el corto plazo, es el Programa Operativo Anual; un aspecto importante es el subejercicio existente en cada una de las delegaciones políticas, más allá de la afinidad política que tengan, todas presentan problemas en la ejecución del presupuesto, al no contar con una programación a mediano plazo dificulta la continuidad a proyectos que tengan un impacto económico y social en las demarcaciones territoriales. Señala el diputado local Obdulio Ávila Mayo del PAN, que las delegaciones no pueden utilizar los recursos que dejan de ejercer al año siguiente, pues se tienen que devolver al Gobierno del Distrito Federal convirtiéndose de esta manera en la “caja chica” del gobierno.¹⁸

“La planeación de las delegaciones está sujeta a los planes y programas de las autoridades centrales, afectando de cierta forma la elaboración de los diversos programas delegacionales y parciales para considerar las demandas particulares de cada delegación”.¹⁹

2.6.2 CENTRALISMO EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Los recursos públicos se manejan en el nivel central, siendo la Secretaría de Finanzas la encargada de los ingresos y egresos del Gobierno del Distrito Federal, al pertenecer las delegaciones a la administración pública desconcentrada y no como un gobierno independiente, adquiere aún gran control administrativo y presupuestal sobre ellas.

Aun cuando hay un nuevo gobierno proveniente de un partido de la oposición, el funcionamiento y la estructura del sistema político-administrativo que se derivan de su Ley Orgánica y demás Reglamentos, no han cambiado sustancialmente en lo

¹⁸ MORALES; Sergio: “El Presupuesto a las delegaciones, rehén de las tribus perredistas”, México, EL ECONOMISTA, Política, 25 noviembre 2003.

¹⁹ TORRES, Arroyo Oscar. Disposición al buen gobierno en las delegaciones del Distrito Federal, México, UNAM, 2003, p. 56 (Tesis)

particular, el aparato de gobierno sigue operando altamente centralizado, más del 70% de su presupuesto anual lo ejercen las unidades administrativas centrales y las delegaciones operan reguladas por éstas mientras que sus titulares sin importar que hayan sido electos por la ciudadanía, dependen jerárquicamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.²⁰

2.6.3 MANEJO PARTIDISTA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Los actos de corrupción en las delegaciones políticas son consecuencia de la intervención de corrientes políticas vinculadas con los partidos políticos, los cuales en busca del beneficio particular y partidista manejan los recursos públicos de una forma ilegal, realizando fraudes como una actividad cotidiana, esta situación afecta gravemente la administración pública; ésta situación no sólo se da en el nivel local, pero si se ve reflejado de manera directa con las acciones que se tienen que realizar y no se llevan a cabo. Un ejemplo de la situación actual es que los jefes delegacionales de Tlalpan y Gustavo A. Madero fueron destituidos por estar relacionados con fraudes en sus respectivas demarcaciones.

2.6.4 POLÍTICA DE AUSTERIDAD Y AHORRO

Otra explicación para justificar el subejercicio, es la política de austeridad presupuestal. Con ella se busca eliminar gastos y lujos de funcionarios públicos para canalizar esos recursos hacia el mejoramiento de vida de los capitalinos, sin quedar claro realmente en dónde se utilizan los recursos públicos ahorrados. La Ley de Austeridad establece criterios de economía y austeridad que regirán para el control y ejercicio anual del presupuesto que realicen las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, la Contraloría es la dependencia encargada de su interpretación.

²⁰ ROSIQUE, Cañas José Antonio. Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno, en SOLIS Barrueta, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado, México, IGLOM, 2002.

Los lineamientos que señala son las remuneraciones de los servidores públicos; no contratar seguros de gastos médicos privados; el gasto de publicidad en radio, televisión y prensa para el Gobierno del Distrito Federal no podrá rebasar el 0.3% del presupuesto autorizado por la Asamblea Legislativa; la sustitución de vehículos oficiales; gastos por servicio de telefonía, fotocopiado, energía eléctrica, combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, estudios e investigaciones no podrán exceder los montos erogados en el ejercicio inmediato anterior, solamente los incrementos en precios y tarifas o la inflación.

2.6.5 LAGUNAS JURÍDICAS

Con relación al marco jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la primera en señalar la facultad que tienen el Jefe de Gobierno para establecer los órganos políticos – administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide al Distrito Federal, continúa con las contradicciones al mencionar que los titulares serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa según lo determine la ley. En el nivel central el Estatuto de Gobierno señala solamente las facultades que se le otorgan a las delegaciones y en materia presupuestaria establece que es el Jefe de Gobierno el responsable de la asignación del Presupuesto de Egresos; las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias; las transferencias presupuestarias que no afecten a programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral.

Es decir, que las delegaciones al pertenecer aún a la administración pública central, quedan en subordinación al Jefe de Gobierno, por tal motivo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y a su Reglamento Interior; en el ámbito administrativo las delegaciones políticas tienen lagunas jurídicas que las limitan en

su accionar, lo cual se refleja en los instrumentos técnicos – operativos que utilizan para su funcionamiento, los lineamientos presupuestales son del orden central: Ley de Planeación, Ley de Presupuesto y Gasto Público, Código Financiero del Distrito Federal y la Ley de Austeridad.

2.6.6 FALTA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La transparencia presupuestaria en el Distrito Federal aún no cuenta con los instrumentos adecuados que permitan el acceso a la información pública del gobierno; si bien existe la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Consejo de Información, tienen en la actualidad reformas y modificaciones que no permiten su funcionamiento, ni la apertura de la información.

"El Consejo ha enfrentado diversos problemas de origen. En el caso de la composición se debe reducir el número de integrantes, eliminando la representación de los distintos órganos de la administración pública y los organismos autónomos, buscando su mejor operación y funcionalidad, bajo un esquema de eficiencia y austeridad".²¹

En cuanto al problema de corrupción que atañe a los órganos locales se puede mencionar que la responsabilidad en la actuación de los funcionarios públicos sólo se puede considerar para los altos mandos, los cuales deben informar periódicamente sobre su actuación a los vecinos y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los mecanismos de información a la ciudadanía son limitados y se carece de presupuestos destinados expresamente a difundir los objetivos, alcances y resultados de la acción gubernamental entre la ciudadanía. Los Consejos Ciudadanos tienen facultades para revisar el presupuesto anual, pero al no existir una capacitación previa de los representantes para cumplir con esta función, esta atribución suele quedarse en el nivel de lo formal.²²

²¹ MORALES, Sergio. "Buscan que el Consejo de Información sea funcional". México, EL ECONOMISTA, Política, 04 noviembre 2004.

²² AZIZ, Nassif Alberto, ZICCARDI, Alicia. El gobierno de la ciudad capital, en SOLIS Barrueta, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado, México, IGLOM, 2002.

Respecto a ejercer controles sobre la actuación de los funcionarios, existe una representación regional de la Procuraduría Social del D.F. encargada de controlar ineficiencias o arbitrariedades. Sin embargo, en los habitantes de la ciudad existe, por lo general, la convicción de que la corrupción persiste y que no hay suficientes mecanismos de control para evitarla.

2.6.7 INEFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS

Los ingresos del gobierno del Distrito Federal se integran por los ingresos ordinarios del sector central los cuales son: ingresos propios 52.9%, participaciones en ingresos federales 36.6%, transferencias del gobierno federal con el 10.5%. Los impuestos corresponden al 16.7% del total de los ingresos propios, entre ellos se encuentra: el impuesto predial, impuesto sobre nóminas, adquisición de inmuebles, tenencia o uso de vehículo, loterías, rifas, sorteos y concursos, espectáculos públicos.

Con referencia a los derechos son: suministro de agua, servicios de control vehicular, registro público de la propiedad o del comercio y del archivo general de notarías, descarga a la red de drenaje, servicio de expedición de licencias, prestación de servicios del registro civil, estacionamiento de vehículos en la vía pública, servicios de construcción y operación hidráulica, servicios de recolección y recepción de residuos sólidos, supervisión y revisión de las obras públicas. Los ingresos por concepto de productos son: los intereses de valores y bonos, venta de hologramas de la verificación vehicular obligatoria, enajenación de muebles e inmuebles; en aprovechamientos son: los servicios prestados por la policía bancaria e industrial, los servicios prestados por la policía auxiliar, recuperación de impuestos federales, multas administrativas, multas de tránsito, uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.

La Tesorería del Distrito Federal²³ es la responsable de administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos,

²³ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

así como los productos ya señalados; sin embargo, su funcionamiento se ha vuelto ineficiente por los altos índices de corrupción que tanto dentro como fuera de la institución existen por la desviación de pagos, entre las denuncias que se han detectado son: la falsificación del pago de tenencia y de boletas del impuesto predial, cheques a nombre de la Tesorería que se depositan en cuentas bancarias de particulares, los pagos por conceptos de predial y agua no ingresan a las arcas del gobierno, la práctica en la alteración de datos en los padrones de contribuyentes para que paguen menos de lo que realmente les corresponde; el *modus operandi* más común de los fraudes es la colusión entre los *coyotes* y trabajadores de la dependencia.

Otra práctica cotidiana en las 40 oficinas recaudadoras de Tesorería es la llamada corrupción "*hormiga*"²⁴ en donde los servidores públicos que atienden se quedan con la morralla que sobra de algún pago, bajo el argumento de que no tenían cambio, el cálculo que se realizó demuestra que existen ganancias para los servidores públicos de 120 mil pesos al año, a pesar de diversas medidas que realiza el gobierno por abatir estas prácticas como fue la creación del *Bando Informativo Número Uno*, el cual establece la creación de nuevos sistemas de control y vigilancia en la tesorería, la renovación al personal de confianza de las cuarenta oficinas recaudadoras; en la misma línea dejaron de recibir pagos de predial y tenencia a partir de enero de 2004, en un comunicado el Jefe de Gobierno señaló que el cobro de esos impuestos sólo se realizarán en las mil 200 sucursales bancarias y 75 tiendas de autoservicio en el área metropolitana, así como la creación del formato universal con el cual se pueden realizar el pago de 72 diferentes conceptos, que va desde el pago de impuestos hasta la solicitud de licencias de conducir.

²⁴ CUENCA, Alberto. "Detectan corrupción hormiga en áreas del gobierno capitalino", México, EL UNIVERSAL, Ciudad, 18 febrero 2004. p. 40

CAPÍTULO III

PROGNÓISIS DE LA SITUACIÓN PRESUPUESTAL EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA PRESUPUESTAL EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL

El presente capítulo tiene como finalidad señalar en la primera parte las consecuencias que implica el mal uso de los recursos públicos en las delegaciones políticas del Distrito Federal; entre ellas se encuentran: en el ámbito político (manejo partidista de los recursos públicos), económico (falta de ingresos públicos y la creación de fuentes de empleo), sociales (desigualdad social y pobreza) y graves costos administrativos; impactos que se traducen en una ineficiente dotación de bienes y servicios públicos para los habitantes de cada demarcación territorial. La segunda parte muestra las acciones realizadas por las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo a favor para impulsar el programa *Hacia un presupuesto participativo*, con la finalidad de fomentar la participación ciudadana en el proceso presupuestario delegacional.

3.1.1 INEFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Los recursos públicos son la fuente de financiamiento del gobierno para la realización material de las decisiones políticas; sin embargo, cuando se realiza un inadecuado manejo de ellos se llegan a crear problemas sociales, políticos y económicos que afectan gravemente a la sociedad. Las delegaciones políticas como gobierno local están en contacto directo con los problemas específicos de cada demarcación y son las encargadas con base en sus funciones y atribuciones de darles atención.

El Gobierno del Distrito Federal otorga a las 16 delegaciones políticas en promedio el 22% del presupuesto de egresos, el cual se distribuye a cada demarcación de acuerdo con criterios teóricos inoperantes por parte del gobierno central y la Asamblea Legislativa, tomando en consideración tan sólo a la población se deja de lado la pobreza y marginación en la que vive 2'857,480 capitalinos. El subejercicio registrado en las delegaciones políticas en promedio del año 2001 al 2004 asciende a un 12.1% de recursos sin erogar; esto se da por diversas causas entre las que se

encuentran: los ingresos recaudados no fueron los programados por el gobierno central; los recortes presupuestales que se realizan en el año recaen principalmente en los gobiernos locales; la burocracia administrativa en cada delegación provoca la ineficiencia en el uso de los recursos públicos; los escándalos de corrupción tuvieron como consecuencia que tres delegaciones políticas (Álvaro Obregón, Tláhuac y Tlalpan) registraran el más elevado subejercicio de enero a septiembre de 2004.

Del presupuesto de egresos para cada delegación política, el gasto corriente representa casi el 48%, con la Ley de Austeridad y las diferentes normas emitidas por el gobierno central como lo es la *Circular número 1Bis* buscan tener un control sobre el gasto que realizan, en los diferentes capítulos, conceptos y partidas presupuestales, para el capítulo 1000 servicios personales se gasta alrededor del 55%, capítulo 2000 materiales y suministros, 5.8%, servicios generales, 35.3% y transferencias directas,¹ 3.8%; respecto al gasto de capital, representa el 52% del presupuesto el cual cubre el gasto de bienes muebles e inmuebles (12.2%) y obra pública el 87.6% en tanto que transferencias directas 0.2%.

3.1.2 DUPLICACIÓN DE FUNCIONES

Una de las consecuencias que puede suceder es la duplicación de funciones en las áreas presupuestarias, esto se debe a las complejas estructuras administrativas en las delegaciones políticas y la falta de claridad en las funciones que les corresponden realizar, ejemplo de ello es Dirección General de Administración de la Delegación Tlalpan, responsable de controlar y supervisar la administración de los recursos financieros, humanos, materiales e informáticos; cuenta para su realización con una secretaría particular, 3 direcciones, 7 subdirecciones y 16 jefaturas de unidad departamental. Responsable de la elaboración, integración, supervisión y evaluación del presupuesto de egresos y el Programa Operativo Anual es la Dirección de Recursos Financieros y Presupuestales, con 2 subdirecciones y 4 jefaturas de

¹ El capítulo 4000 Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias se puede clasificar tanto en el gasto corriente como en gasto de capital.

unidad; sin embargo en el Manual de Organización 2004 las actividades que les corresponden realizar se repiten entre las áreas presupuestarias.

Lo anterior provoca que las unidades ejecutoras de gasto generen procesos administrativos paralelos y que se encarezca el costo de operación. Además, muchos procesos administrativos no son eficientes, ya que existen cuellos de botella que ocasionan una grave lentitud en el flujo de información y en la solución de problemas dentro del gobierno, específicamente, en lo referente a recursos humanos el desequilibrio actual entre las áreas operativas y administrativas magnifica la ineficacia de los procesos de gestión pública. Es evidente que la plantilla laboral de las delegaciones políticas del Distrito Federal es excesiva, esto representa una carga onerosa sobre todos los habitantes de la Ciudad de México. Asimismo, propicia que el aparato gubernamental sea menos eficiente, al duplicarse funciones y dar pie a que se susciten actos de corrupción.

3.1.3 COSTOS POLÍTICOS

Los actos de corrupción y la falta de instrumentos de control y transparencia presupuestaria tiene altos costos para el gobierno del Distrito Federal, pues el golpe político recae en primera persona en el Jefe de Gobierno y su equipo de colaboradores más cercanos; dentro del mismo Partido de la Revolución Democrática existen divisiones que no permiten lograr acuerdos entre las distintas corrientes perredistas, entre ellos se encuentra la corriente Nueva Izquierda (NI) encabezada por el ahora Senador de la República Jesús Ortega, la Corriente Izquierda Democrática Nacional (CID) corriente que fundó el ex diputado local Rene Bejarano y Foro Nuevo Sol (FNS) encabezada por la gobernadora del estado de Zacatecas Amalia García.

Asimismo, los constantes desacuerdos que se observan tanto en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como en la Cámara de Diputados se encuentran en constantes confrontaciones que no permiten lograr los acuerdos políticos que el

Distrito Federal tanto necesita. Ahora bien, las delegaciones políticas son las más golpeadas por los actos de corrupción como lo fueron en las delegaciones perredistas Gustavo A. Madero, Tláhuac, Álvaro Obregón, Iztapalapa y Tlalpan que al crear acuerdos para ganar las elecciones locales afectaron gravemente las finanzas públicas locales. Y aquellas que no pertenecen al partido del gobierno central no tienen las mismas ventajas que las demás tanto en el ámbito político como en el presupuestario.

3.1.4 COSTOS SOCIALES

Una grave consecuencia por la ineficiente distribución y utilización de los recursos públicos es la desigualdad social; los principales factores que generan la pobreza son el desempleo y los bajos salarios, la tasa de desempleo abierto que tiene el Distrito Federal oscila alrededor del 5.2%² muy superior a la tasa nacional que es del 3.78%; las delegaciones que concentran los índices más altos de ingresos son: Benito Juárez con 8.5, Miguel Hidalgo 7.0, Coyoacán 5.6, Tlalpan 5.3, Magdalena Contreras y Álvaro Obregón 5.0 y Cuajimalpa de Morelos 4.5, el resto de las demarcaciones cuenta con menos de 3.5.

La realidad del Distrito Federal es: el 33.2% de la población total tiene algún grado de marginación lo que representa que son 2'857,480 personas, de este total el 51.1 por ciento son mujeres y el 48.9 hombres. Por grado de marginación el 3.7 es de muy alta, el 21.1 se considera de alta y el 75.2 por ciento de media. A pesar de darle mayores recursos a la delegación Iztapalapa, para el año 2004 es la que concentra el mayor número de población marginada con el 26 por ciento del total, en orden sigue Gustavo A. Madero con 11.4 por ciento y, en tercer lugar, se encuentra Álvaro Obregón con el 9.7 por ciento. Estas tres delegaciones en su conjunto contienen a más del 47 por ciento del total de la entidad. Al realizar la comparación de la población marginada con respecto al total de la población, se observa que en Milpa Alta cerca del 90 por ciento del total de la población se considera con algún grado de

² Datos al mes de noviembre de 2004 en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), INEGI.

marginación; otra delegación con un alto porcentaje de población marginada es Tláhuac con 73.3 por ciento de su total. Los efectos que se producen ante esta situación son:

“El deterioro salarial es acompañado de precariedad e informalidad en el empleo producen y/o agudizan las situaciones de pobreza lo cual tiene diferentes consecuencias en la calidad de vida de las familias en el medio urbano, tales como disminuir la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias (educación, salud, cultura); incrementar la demanda de bienes al sector público, al mismo tiempo que el gobierno no puede incrementar fácilmente el gasto social; obligar a las familias a crear diferentes estrategias de sobrevivencia, incorporando un mayor número de miembros al mercado de trabajo lo cual incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad y los niños de las familias más pobres que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad”.³

3.2 TENDENCIAS EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL

El Presupuesto de Egresos es un instrumento técnico – operativo con el que cuentan las delegaciones políticas para su funcionamiento, por tal motivo no sólo debe ser una herramienta de corto plazo sino la base con la que se tenga una planeación de mediano y largo plazo; para ello es necesario que tomen en consideración diversos elementos que ayudarán a prever las necesidades y demandas de la población, no sólo el gobierno local sino todos los actores que participan en la elaboración del presupuesto de egresos como es el Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa.

Se prevé que la distribución de los recursos públicos seguirá basándose solamente en el número de población en cada demarcación territorial como ha sucedido en los últimos años, así mismo se dejarán de lado los altos índices de marginalidad y de

³ ZICCARDI, Alicia. Pobreza urbana y exclusión social. Las políticas sociales de la ciudad de la esperanza en programa CLACSO – CROP de estudios sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. Argentina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. p.11

pobreza urbana en el Distrito Federal, agudizándose de esta forma la desigualdad social en la capital del país. Al interior de la delegación, las redes de corrupción continuarán si no se crean mecanismos en el uso de los recursos financieros y no construyan mecanismos que ayuden a una mejor administración para la dotación de bienes y la prestación de los servicios públicos.

3.2.1 FINANZAS PÚBLICAS

El gobierno del Distrito Federal continuará con una política de ingresos en donde no exista un aumento de impuestos ni derechos en términos reales solamente de acuerdo con la inflación, no se creará nuevas contribuciones y tampoco subirán las tarifas del Metro, Tren Ligero, Trolebús y la Red de Transporte de Pasajeros al menos con la presente administración que concluirá en el año 2006; así mismo, seguirá ofreciendo incentivos (descuentos) en el pago de multas y recargos de ejecución en adeudos de predial, agua, impuesto sobre nómina y tenencia local, con el fin de tener una mayor recaudación de ingresos.

En materia de Egresos, la política de gasto del gobierno del Distrito Federal marca una tendencia con sentido social y con criterios de racionalidad asimismo de austeridad; con referencia a las delegaciones políticas se continuará con una lenta descentralización administrativa hacia las delegaciones para lograr el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, aunque sólo será en materia jurídica ya que presupuestalmente seguirán existiendo controles por parte del gobierno central para la planeación y ejecución de los recursos públicos.

En el escenario planteado se incrementarían proporcionalmente los recursos que perciben las delegaciones. A partir del precedente sentado por la actual administración, lo deseable consistiría en mantener un aumento que tuviera en cuenta criterios de equidad, considerando el tamaño de la población asentada en cada delegación, su nivel de ingreso, y las condiciones de calidad de vida, particularmente las necesidades de infraestructura y bienestar social, con el objetivo

de mejorar su participación en la política social del gobierno del Distrito Federal, así como reforzar su autonomía financiera, para hacer posible la descentralización.

La Deuda Pública en los cinco años de administración perredista se ha traducido para las finanzas del Distrito Federal en un incremento de la deuda interna de 56.4% real, al pasar de 20, 359 millones de pesos en 1997 a 38, 284.9 millones de pesos en el año 2002; para evitar que la deuda crezca a un monto mayor la Cámara de Diputados permite un techo de endeudamiento para el gobierno de la ciudad menor a la cantidad solicitada.

3.2.2 ECONOMÍA

El Distrito Federal tiene gran importancia económica en el ámbito nacional de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo 2002, es responsable del 22.36% del Producto Interno Bruto (PIB) y concentra el 9.27% de la población económicamente activa (PEA); por tal motivo en el mediano y largo plazo requerirá reestructurar su perfil económico para poder satisfacer las demandas de empleo e ingresos de la población, en el marco de una distribución socialmente equitativa de sus recursos; tomando en consideración como primer elemento que en el año 2000 del total de la población mayor de 12 años el 45.1% es población económicamente inactiva (PEI) y el 54.6% se encuentra en la PEA, por su estructura porcentual la población mayor de 12 años que se concentra en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa, representa el 34.5% del total para la capital, en tanto las delegaciones de Milpa Alta y Cuajimalpa representan solamente el 2.7%.

Por sectores económicos, la población que trabaja en el sector terciario seguirá incrementándose, debido a que la ciudad ha perdido importancia en el sector manufacturero y de la transformación, así como en el abandono de las actividades agropecuarias; en 1990 el 68.3% de la población participaba en el sector terciario incrementándose en el año 2000 a 75%, la población en el sector secundario

disminuyó su participación de 27.0% a 21.2% y el sector primario presentó una disminución de 0.7% a 0.6% en el mismo periodo.

Esta situación tendrá como consecuencias que se agraven problemas que hoy no ha podido resolver el gobierno del Distrito Federal como es la nula atención a la economía de las zonas rurales que se encuentra en las delegaciones Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Magdalena Contreras, Xochimilco y Cuajimalpa, “las zonas rurales de esas demarcaciones enfrentan conflictos de todo tipo, entre ellos la ausencia de un planteamiento territorial y productivo, de comercialización y acceso a créditos, no hay recursos para tierra y agua, existe inseguridad en la tenencia de la tierra, persiste la contaminación del suelo y el agua, entre muchos otros factores negativos”.⁴

3.2.3 POLÍTICA

El Distrito Federal como capital del país y depositaria de los Poderes de la Unión tiene gran importancia dentro del sistema político mexicano, la existencia de constantes desacuerdos entre facciones políticas se ve reflejado con el constante enfrentamiento entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno, tal situación a creado un contexto de incertidumbre y desacuerdos que no permiten la creación de importantes reformas como: la fiscal y la eléctrica, así como la culminación de una reforma política para la entidad federativa.

El escenario político de la capital del país se prevé que continúe gobernada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la primera elección para Jefe de Gobierno el PRD obtuvo el 48.10% del total de participación; en el año 2000 la tendencia cambio obteniendo el 34.5% y con el 33.4% la coalición del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México. En la Asamblea Legislativa

⁴ RIVERO, Alejandro. “Campesinos del DF piden más presupuesto”, México, Milenio, Nacional, 01 febrero 2004.

del Distrito Federal continuará la tendencia de mayoría para el PRD teniendo un posicionamiento de 19 curules en la primera legislatura a 37 en la segunda.

Respecto a las delegaciones políticas el PRD continuará con gran apoyo político en las delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco, las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo tienen una tendencia hacia el Partido Acción Nacional pues en las dos elecciones locales obtuvo gran aceptación, en cuanto a la delegación Milpa Alta se encuentra el predominio del Partido Revolucionario Institucional. El año 2006 es de gran importancia política para el país, así como en el Distrito Federal y las delegaciones políticas, con la elección de Presidente de la República, Diputados y Senadores Federales, el Jefe de Gobierno, Diputados locales y jefes delegacionales conllevará a movilizaciones políticas y partidistas.

3.2.4 INFRAESTRUCTURA URBANA

Estrechamente ligados con la solución del déficit habitacional del Distrito Federal se encuentran los problemas relacionados con el suministro de agua y drenaje, el abastecimiento actual de agua potable para la Zona Metropolitana del Valle de México⁵ alcanza los 64 m³/s, de los cuales 35 m³/s⁶ son canalizados al Distrito Federal. Si se toma en cuenta que en el año 2000 la población del DF alcanzó los 8.6 millones de habitantes, la dotación per cápita diaria es del orden de 352 litros, cifra que incluye el agua que se pierde por diferentes causas, como fugas y tomas clandestinas en la red. A la fecha, el nivel de pérdida de agua potable por fugas en la red es del 32 %.

⁵ La zona Metropolitana del Valle de México abarca además de las 16 delegaciones políticas, 58 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo.

⁶ PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, versión 2003. p. 44

La dotación del vital líquido ha sido históricamente inequitativa: al poniente de la ciudad se registran dotaciones de hasta 350 l/hab/día, mientras que en el oriente, en particular en la delegación Iztapalapa, apenas supera los 150 l/hab/día. Además existen zonas de la ciudad, principalmente en los lomeríos del sur, en donde el reparto de agua no es continuo sino intermitente (tandeo), debido al insuficiente caudal y baja presión, a las dificultades que ofrece el relieve topográfico y a la falta de infraestructura. En la actualidad se estima un déficit aparente de 3 m³/seg que afecta a 1.2 millones de personas.⁷ Además de la escasez de agua, los habitantes del oriente de la ciudad, han debido enfrentar problemas de calidad en el agua que consumen.

Las viviendas construidas con paredes de lámina de cartón, madera, asbesto o metálica muestran una marcada tendencia a disminuir, representando un 1.6 por ciento para 1990 y un 1.3 por ciento en el 2000. Destacan bajo estas condiciones las delegaciones de Milpa Alta y Xochimilco con respecto a las demás delegaciones. En contra parte son las delegaciones de Azcapotzalco, Iztacalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza las que en 1990 estaban en una mejor situación en lo que respecta a este servicio, la situación prevalece en el 2000.

Atendiendo a las características de la vivienda y sus servicios, así como, el espacio disponible, es indicativo que habrá que orientar políticas de mejoramiento, prioritariamente en las delegaciones periféricas, tales como Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta, Magdalena Contreras, Xochimilco y Tlalpan, con el fin de incrementar la calidad de vida de su población y por otro lado, incrementar la construcción de viviendas en las delegaciones que han perdido inmuebles y en donde existe una subutilización de la infraestructura y de los equipamientos.

⁷ Ibid. p. 44

3.2.5 DESARROLLO SOCIAL

A pesar de que el Distrito Federal es una de las entidades con menor índice de pobreza, desigualdad y marginación del país, las iniquidades sociales, económicas y de infraestructura existentes entre las dieciséis delegaciones políticas, e incluso al interior de ellas, representan un problema sensible de rezago social que se acrecienta con el tiempo, al amparo de la política social implementada por el actual gobierno; al respecto, el marco jurídico actual para el Distrito Federal establece que la responsabilidad de la política social recae en el nivel del gobierno central. En virtud de esta realidad jurídica, los recursos financieros, humanos, materiales e incluso, legales con los que cuentan los titulares de las delegaciones para ejecutar algún programa o política social de mediana proporción son sumamente reducidos.

La Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal es la responsable de planear, ejecutar y evaluar la política de desarrollo social, sus objetivos y principales mecanismos de acción se formulan en torno a la promoción del derecho a: la educación, la vivienda, el trabajo, la salud, el desarrollo económico, la protección social y el bienestar de los sectores más desprotegidos; siguiendo estos objetivos y con el propósito de cumplir la meta planteada ha definido cuatro líneas de acción: 1) Promoción del ejercicio de los derechos sociales, 2) Promoción de la equidad, 3) Promoción del Delito, la Violencia y las Adicciones y 4) Protección a la Comunidad.

Por tal motivo, la participación de las delegaciones en la política social debe contener dos componentes: uno en el que cada delegación implemente sus programas autónomamente según sus prioridades y perfiles socioeconómicos, y otro en el que participe de manera coordinada con la política social del gobierno central, en donde su cooperación para el éxito de dicho programa es indispensable.⁸

⁸ MENESES Cázares, Julio. La coparticipación de las delegaciones en el desarrollo social del Distrito Federal. México, Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos, "Adolfo Christlieb Ibarrola", 2004, p. 2

3.2.6 DEMOGRAFÍA

Las tendencias marcadas por los componentes del cambio demográfico (reducción de fecundidad y mortalidad) en el Distrito Federal determinarán cambios importantes en la estructura por edad de la población, la cual se verá inmersa en un proceso gradual de envejecimiento, caracterizado por una menor proporción de niños y jóvenes, y por una mayor participación de población adulta y en edades avanzadas. Se prevé que la población aumentará de 8.6 millones de habitantes en el año 2000 a 8.7 millones en el año 2006, 8.8 millones en el año 2010 y 9.0 millones en el 2020⁹.

Al interior de la Ciudad de México, la tendencia muestra que continuará el despoblamiento en las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) y cuatro del primer contorno a una tasa menor (Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztacalco); las delegaciones que tendrán un incremento en su tasa de crecimiento promedio anual son del primer contorno (Iztapalapa), del segundo contorno (Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco) y del tercer contorno (Milpa Alta).

El aspecto demográfico adquiere gran importancia dentro del presupuesto de egresos en las delegaciones políticas, al considerar a la población un indicador prioritario para la distribución de los recursos públicos; el tener una revisión continua de las políticas de población en el corto, mediano y largo plazo, ayudará a evitar problemas de dotación de servicios básicos de agua, drenaje y saneamiento, los cuales afectan a todos los habitantes, pero de manera diferencial a la población más pobre.

⁹ PROGRAMA DE POBLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL 2001 – 2006

3.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS; EXPERIENCIAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DE TLALPAN Y MIGUEL HIDALGO

La participación ciudadana es uno de los ejes principales de la política del gobierno de la Ciudad de México con el propósito de legitimar las acciones que realiza. En la actualidad el término es utilizado para explicar la incidencia de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales y de la sociedad en su conjunto en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés públicos; la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece los diferentes instrumentos de participación los cuales son:

Plebiscito: a través del cual el Jefe de Gobierno podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública;

Referéndum: es el mecanismo mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa, sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa;

Iniciativa popular: es un mecanismo que los ciudadanos podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes;

Consulta vecinal: por conducto de ésta, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan;

Audiencia pública: es un mecanismo de participación ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán: 1) proponer al órgano político administrativo la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos

y; 2) recibir información con relación de determinadas actuaciones siempre y cuando sean competencia del órgano político – administrativo.

La tendencia en el nivel local se dirige a crear mayores espacios para la participación ciudadana, incluso en ámbitos demasiado restringidos para la ciudadanía como es en la elaboración y ejecución del Presupuesto de Egresos del gobierno; las experiencias en las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo con el programa “*Hacia un Presupuesto Participativo*” sirven de referencia acerca de las nuevas formas gobierno – ciudadanía que se desarrollan actualmente, es un programa que busca estimular a la ciudadanía a participar en la definición de las obras públicas con base en las necesidades o prioridades de las colonias; sin embargo, a pesar de tener gran aceptación por parte de la población en la delegación Tlalpan sólo se llevó a cabo en la primera administración del 2001 al 2003, sin tener continuidad por el cambio de administración y la destitución del Jefe delegacional Carlos Imaz; en la delegación Miguel Hidalgo se implementó de igual forma desde el 2001 y sigue operando, cada uno tiene su forma de ejecución muy diferentes uno del otro por ello es importante conocer el funcionamiento de cada programa.

3.3.1 DELEGACIÓN TLALPAN

La delegación Tlalpan se encuentra ubicada al sur de la Ciudad de México, tiene una extensión territorial de 311Km² lo que representa el 20.70% del área total del Distrito Federal y ocupa el 1º lugar de las delegaciones en cuanto a su superficie territorial; según el Censo General de Población y Vivienda en el año 2000 registró una población de 581, 781 habitantes, el crecimiento poblacional continúa siendo de los más elevados, ubicándose como la quinta delegación más poblada con una tasa de crecimiento de 1.9%. El 55.5% de la población de 12 años y más es económicamente activa (PEA), la cual se concentra la mayoría en el sector terciario.

El índice de marginación señala que Tlalpan ocupa el octavo lugar entre las delegaciones del Distrito Federal que presenta grados más elevados de marginación,

debido a que viven 22, 064 habitantes en condiciones de marginalidad; que representa el 38.5% de su población; la delegación tiene 142,071 viviendas particulares, con un promedio de 4.1 habitantes por vivienda; en cuanto a los materiales predominantes en los techos de las viviendas son el 81.1% de materiales sólidos, seguido por el 11.2% por lamina de asbesto o metálica y con el 6.1% por lámina de cartón; con respecto a los pisos 61 de cada 100 son de piso firme, 37 de mosaico o recubrimiento y tan sólo 2 de tierra. La disponibilidad de servicios públicos se registra que de las viviendas particulares en el año 2000 son: agua entubada 89%, drenaje 97% y energía eléctrica 99%.

Un aspecto importante a considerar es que en esta delegación existe un alto índice de asentamientos urbanos irregulares, lo que trae como consecuencias la carencia de algunos servicios urbanos básicos. En este sentido, hay 148 asentamientos de esta índole, de los cuales sólo la mitad cuenta con energía eléctrica y el 22% con agua y drenaje; asimismo el 65% son construcciones de carácter provisional mientras que el resto son de carácter definitivo.

Respecto a la situación presupuestal del año 2001 al 2003, la delegación Tlalpan fue la primera en implementar el programa “*Hacia un presupuesto participativo*” en el Distrito Federal; como un instrumento técnico – operativo ofreció una alternativa a la población en la participación de las decisiones presupuestales, al poner en práctica la creación de la relación entre autoridades y sociedad. El programa tenía como objetivos:

- Favorecer programas que llevará a la consecución de una autonomía real, para que la delegación decidiera sobre sus recursos.
- Establecer nuevas formas de relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno, para compartir el poder de decisión sobre los asuntos públicos.

- Transparentar la forma y las acciones de gobierno, a través de la publicación, difusión, seguimiento y evolución del ejercicio presupuestal.
- Promover la intervención mutua de autoridades y ciudadanía en la definición de las obras y los servicios urbanos.
- Impulsar y favorecer la participación autónoma de la ciudadanía mediante espacios y canales permanentes de diálogo, capacitación, diseño y evolución de propuestas.

El propósito de *Hacia un presupuesto participativo* fue que la opinión de todos y cada uno de los ciudadanos se tomará en cuenta, que existiera una participación plural que considerará las características y condiciones del terreno, así como los niveles de organización. La participación ciudadana fue el eje rector de la política del gobierno, la cual reconoció las distintas formas de organización: las asambleas comunitarias, la consulta pública, la interlocución con organizaciones sociales, los comités vecinales, la organización de actores frente a un tema en específico, así como la generación de alternativas de participación de los ciudadanos que no militen en ninguna organización. El argumento para estimular a la ciudadanía a participar en la definición de las obras públicas fue que, precisamente, el ciudadano, era quien mejor conocimiento tiene de las necesidades del entorno en el que habita.¹⁰

Etapas del programa “Hacia un presupuesto participativo”.

1. Difusión e información

Para la difusión se elaboraron trípticos, volantes, manuales didácticos, pintas, mantas y otros medios accesibles para la población, teniendo como finalidad dar a conocer públicamente el inicio del ejercicio y las formas de participación ciudadana; asimismo, se llevó a cabo una ceremonia de arranque en la cual el Jefe Delegacional

¹⁰ GARCÍA, Vázquez Gilberto. Hacia un presupuesto participativo, Delegación Tlalpan, Distrito Federal. Premio de Gobierno y Gestión Local, CIDE, 2001, p. 7

estableció el propósito del programa y su orientación; se entregó un manual de apoyo en el cual se señalaban los elementos de contexto, procedimientos del ejercicio de presupuestación y niveles de competencia, así como las fases de “*hacia un presupuesto participativo*” y los datos sobre las cinco zonas territoriales que componen la Delegación.

- *Zona I. Centro de Tlalpan.* Es considerada centro de la delegación, en esta zona se ubicaron los primeros asentamientos que hasta el momento son básicamente urbanos. La zona esta conformada por 46 Unidades Territoriales, tiene una superficie territorial de 22.94 km² y en ella viven 163,209 personas, cifra que representa el 28% del total de habitantes de Tlalpan, siendo la zona territorial más poblada. De acuerdo con el desarrollo urbano, el ingreso familiar, el tipo de vivienda y los servicios urbanos, cuenta con alrededor de 50% de colonias populares, 24% de nivel medio y un 26% de tipo residencial.
- *Zona II. Villa Coapa.* Se conforma por 44 Unidades Territoriales, tiene una superficie territorial de 9.084 km² y cuenta con una población de 118,291 personas, cifra que representa el 20% del total de habitantes de Tlalpan, está poblada en su totalidad con predominio socioeconómico medio alto, siete colonias con nivel bajo y nueve unidades habitacionales con nivel medio; el grado de urbanización de servicios es considerado alto.
- *Zona III. Miguel Hidalgo.* Esta zona se ubica al norponiente de la delegación, limitando con la zona I, cuenta con 24 Unidades Territoriales, tiene una superficie territorial de 11.33 km², esta zona de la delegación se distingue por la carencia de servicios urbanos como el agua potable, pavimentación y electricidad; tiene una población de 148,582 habitantes, lo que representa el 25% del total de la población.
- *Zona IV. Ajusco Medio.* Esta zona se ubica en la parte suroeste de la delegación, se conforma por 16 Unidades Territoriales, tiene una superficie territorial de 4.092 km² y cuenta con una población de 59, 509 habitantes, lo

que representa el 10% del total delegacional siendo la zona menos poblada de la demarcación.

- *Zona V. Pueblos Rurales.* Se conforma por 17 Unidades Territoriales y 8 pueblos, tiene una superficie territorial de 263.1 km² lo que representa el 84.72% del territorio total, a diferencia del resto de las zonas, ésta mantiene características predominantemente rurales; cuenta con una población de 99,447 habitantes lo que representa el 17% del total de la población.

Cuadro. 20. Características territoriales de las cinco zonas.

Zona	Población	Unidades territoriales	Pueblos	Colonias	Barrios	Fraccionamientos	Unidades habitacionales
1 "Centro de Tlalpan"	163,209 habitantes	46		46	5	18	23
2 "Villa Coapa"	118,291 habitantes	44		44		29	22
3 "Padierna-Miguel Hidalgo"	148,582 habitantes	24		24	8	1	2
4 "Ajusco Medio"	59,905 habitantes	16		16			
5 "Pueblos Rurales"	99,447 habitantes	17	8	17			2
Totales	589,434	147	8	147	13	48	49

Fuente: Monografía de la Delegación Política de Tlalpan, 2003.

Se instalaron mesas informativas en los espacios públicos de la Delegación (mercados, lecherías, parques), en donde se daba información sobre el curso del ejercicio: cómo se elaboraba un presupuesto delegacional, las instancias que intervienen en cada etapa, las obras y los servicios que se consideraron, las formas y canales de participación, así como los espacios en los cuales se brindó la asesoría para la elaboración de las propuestas. Los actores que intervinieron en esta etapa son: los comités vecinales, organizaciones civiles y sociales, comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, equipo de monitoreo, medios de comunicación y ciudadanía en general.

2. Formación de equipos de monitoreo

Eran grupos de trabajo integrados de manera voluntaria por ciudadanos interesados en dar seguimiento al ejercicio presupuestario, la creación de distintos equipos se hizo con la idea de respetar las características y necesidades de cada zona, por tal motivo se diseñaron diferentes estrategias que respondieran tanto a los individuos como a las formas naturales de organización colectiva; el objetivo principal de los equipos fue supervisar el desarrollo del ejercicio, elaborar y dar seguimiento a las propuestas territoriales y potenciar la organización ciudadana. Sus funciones eran definidas por el reglamento interno entre las cuales se señalan: la difusión, promoción y evaluación del programa, la coordinación de recorridos zonales con vecinos para tener una visión general de la Delegación, así como la intervención de los subcomités de adquisiciones y obras, en las licitaciones públicas y en el seguimiento sistemático de la obra.

3. Asesoría y capacitación

La primera modalidad de capacitación estuvo constituida por la asesoría que cada coordinación territorial proporcionó para el llenado de los formatos para presentar las propuestas, la asesoría fue sobre aspectos técnicos tales como: medidas, formas de medición, requisitos mínimos para la realización de una obra; una segunda modalidad fueron los talleres dirigidos a ciudadanos cuyo interés rebasó la elaboración de una propuesta, por lo tanto, además de los elementos técnicos se ofreció a los asistentes un panorama general sobre la manera de elaborar un Programa Operativo Anual (POA), así como los procedimientos normativos y administrativos.

4. Recorridos

Una de las tareas más importantes de los equipos de monitoreo fue la organización de recorridos por las zonas de la demarcación; el objetivo fue conocer las

condiciones y necesidades de la población a fin de ampliar la visión ciudadana del territorio y tener los elementos suficientes para priorizar con equidad.

5. Entrega de propuestas

Las propuestas se presentaron con base en un formato incluido en el manual de apoyo, este planteó los elementos básicos de tipo técnico para su llenado se proporciono asesoría permanente en cada una de las zonas territoriales de la delegación; la entrega de propuestas fue acompañada de un periodo de revisión y complementación que hizo la delegación y los equipos de monitoreo que consideraron la factibilidad técnica, jurídica y social. Después las propuestas ciudadanas se vaciaron en una boleta de votación por cada unidad territorial, a fin de que la ciudadanía pudiera priorizar las obras, los programas y los servicios.

6. Votación en urnas y difusión de los resultados

Las urnas se colocaron en espacios públicos de la demarcación territorial y su ubicación se da a conocer previamente a través de carteles y prensa escrita, pueden votar todos los ciudadanos tlalpenses, los equipos de monitoreo apoyaron el ejercicio vigilando y atendiendo las mesas de votación; finalmente se difundieron los resultados de la votación en cada unidad territorial o pueblo, según correspondió, así como los pasos a seguir hasta la aprobación final del Programa Operativo Anual (POA); los resultados obtenidos en la votación fueron sometidos a una segunda valoración ante la comisión delegacional y los equipos de monitoreo, teniendo como finalidad fue lograr una distribución equitativa de las obras y los servicios en Tlalpan. Esta segunda valoración consideró:

- El rezago de la demanda
- Los recursos, tiempos y costos de realización; y
- La factibilidad técnica, el apego a la norma jurídica y el beneficio social.

7. Elaboración del anteproyecto de Programa Operativo Anual (POA)

La idea que trabajaran juntos la comisión delegacional y los equipos de monitoreo, obedeció a la necesidad de garantizar condiciones equitativas de desarrollo para las cinco zonas territoriales de Tlalpan. Una vez que las propuestas habían sido validadas se integraron al POA de la delegación, después el Jefe delegacional y los equipos de monitoreo lo presentaron ante el Jefe de Gobierno y a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal para realizar los ajustes necesarios. Entonces, *“Hacia un presupuesto participativo”* entró en un proceso de debate y deliberación con los equipos de monitoreo para determinar cómo se reestructurará el presupuesto, una vez autorizado se publicaron las obras a realizar tanto del presupuesto participativo como las determinadas por la delegación.

8. Seguimiento de obra y rendición de cuentas

En esta fase se formaron las comisiones ciudadanas de seguimiento por frente de obra con voluntarios, para supervisar los tiempos y calidad de las obras, para esta tarea se les capacitó y se generó un sistema de reporte; la publicación de las obras y la conformación de las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, así como el acompañamiento permanente a los equipos de monitoreo, buscó prevenir el desvío de recursos y su uso clientelar. Al final del año, se publicó un informe anual y se llevaron a cabo reuniones públicas para rendir cuentas a la población sobre el conjunto de las acciones de gobierno.

También los equipos de monitoreo dieron seguimiento territorial a las propuestas y, participaron en la elaboración del proyecto para la conformación de un Consejo Delegacional de Planeación; además, tuvieron la tarea de dar continuidad al presupuesto participativo en el siguiente año y de elaborar propuestas así como líneas de trabajo.

RESULTADOS DEL PROGRAMA HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2001 – 2003

Durante 3 años la administración del Dr. Gilberto López y Rivas se planteó como objetivo principal el democratizar la acción gubernamental, para lo cual fue fundamental que la gente, los ciudadanos tomaran en sus manos el poder de decisión y vigilancia de las acciones gubernamentales. Para ello se planteó como indispensable la corresponsabilidad gobierno – ciudadanía, el ejercicio administrativo transparente, la capacitación ciudadana y la rendición de cuentas.¹¹ Para ello se formuló el programa de *Hacia un presupuesto participativo*, el cual tuvo como resultados:

✓ ***Mayor y mejor participación ciudadana***

La participación de la ciudadanía se incremento sustancialmente en número y calidad, los vecinos de Tlalpan lo hicieron supervisando los compromisos resultantes del Presupuesto Participativo o elaborando propuestas o simplemente votando en la priorización de las obras de cada colonia; sin embargo, sólo se calificó el ejercicio por la cantidad de votos, pero el hecho es que ningún ejercicio de participación en los últimos años logró estos niveles de participación.

Cuadro 21. Resultados de la participación ciudadana en el programa Hacia un Presupuesto Participativo de la Delegación Tlalpan.

Año	Participantes	Casillas	Promedio Votos/casilla
2001	11,472	350	33
2002	20,379	185	110
2003	18,073	169	107

Fuente: Jefatura Delegacional en Tlalpan. Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan 2001 – 2003. p. 1

¹¹ Jefatura Delegacional en Tlalpan. Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan 2001 – 2003.

✓ **Se afrontó con éxito el esquema clientelar**

Los niveles y calidad de la participación lograron desgastar el esquema tradicional del clientelismo, ya que el ciudadano fue dejando de requerir de líderes gestores al constatar que fácilmente puede hacer llegar sus propuestas al gobierno, que las puede sustentar, defender y que existe alta probabilidad de concretarse. La mayoría de las organizaciones sociales atacaron al *Presupuesto Participativo* en el primer año; sin embargo, en el segundo año se integraron al ejercicio y en el tercero también lo hicieron aunque en menor escala, ya que se encontraban inmersas en el ambiente electoral.

✓ **Se redujo el rezago histórico**

El compromiso de atender la petición ciudadana forzó al gobierno a multiplicar el número de frentes de obra que tradicionalmente se hacían, atendiendo con ello rezagos históricos o demandas muy sentidas a las que la visión gubernamental tradicional tildaba de “pequeñas”, sacrificándolas en aras de obras de mayor magnitud y publicidad, pero que no respondían necesariamente a la vivencia cotidiana del ciudadano. Pero además, al definir las prioridades a realizarse por unidad territorial se aplicó el principio de equidad, de esta manera la inversión per capita fue mayor en las zonas más marginadas, descendiendo de acuerdo con el índice correspondiente hasta llegar a las zonas más pudientes, lo mismo se observa desde el punto de vista territorial.

Cuadro 22. Inversión en las cinco zonas de la Delegación Tlalpan.

Zona	Inversión (\$)	Población	Inversión per cápita
1	72,219,083	163,209	442
2	48,949,215	118,291	414
3	112,902,095	148,562	760
4	66,087,463	59,905	1,103
5	103,267,765	99,447	1,038
Total	403,425,621	589,434	684

Fuente: Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan 2001 – 2003. p. 2

✓ **Se racionalizó la demanda**

El gobierno también ganó en este proceso, a pesar de que el ciudadano ahora podía pedir más fácilmente, del proceso paulatino de credibilidad y corresponsabilidad no llevó a mayor demanda sino a una demanda más realista. Esto se ve reflejado que la petición vecinal decreció 75% mientras que la participación ciudadana aumentó casi al doble; si se toma en cuenta que la capacidad delegacional puede atender en promedio 500 peticiones, entonces al principio el gobierno sólo lograba atender una de cada 16 demandas, en la actualidad es capaz de dar respuesta a una de cada 4, con ello el gobierno logró mayor margen de maniobra con legitimidad, siendo más eficaz en atender las necesidades prioritarias de la ciudadanía.

✓ **Capacitación ciudadana**

Los ciudadanos lograron al involucrarse en los requerimientos y procesos de la demanda se certificaba cuáles se atendían o no, de acuerdo con las limitaciones de gobierno delegacional (normatividad, factibilidad y recursos), lo hicieron al participar directamente en la organización y etapas del ejercicio presupuestario. También se avanzó al asistir a los cursos de capacitación técnica y normativa que aplicaban inmediatamente al dar seguimiento a la obra; transformaron radicalmente la interlocución con el gobierno al discutir sobre las partidas, conceptos y programas de obra, incidiendo en la asignación presupuestal.

✓ **Contralores ciudadanos**

Uno gran logro fue la formación del grupo de ciudadanos llamado “*Equipo de Monitoreo*”, formado para dar seguimiento a los compromisos del Presupuesto Participativo, pero debido a su alta calificación resultó ser un grupo importante para el programa del Gobierno del Distrito Federal llamado “*Contralores Ciudadanos*”, ya que además de que Tlalpan aportó el grupo más numeroso, de los 17 contralores nombrados 16 provienen del equipo de monitoreo. Los contralores ciudadanos

participan en las tareas de los subcomités de obras y de adquisiciones, tanto en la delegación como en distintas áreas del gobierno central.

✓ **Proceso administrativo eficiente**

Contrariamente a lo que los funcionarios tienden a pensar, la intervención ciudadana simplificó el proceso administrativo, esto es:

1.- Hasta principios de julio se concentra e integra la demanda, tanto la que llega directamente al ejercicio, como la que llega a las diferentes instancias gubernamentales desde el año anterior.

2.- En agosto la ciudadanía prioriza.

3.- Durante el mes de agosto y septiembre se adecuan estas prioridades en los techos presupuestales, metas normativas y factibilidades técnico – jurídicas.

4.- A principios de octubre la administración delegacional es capaz de presentar a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal un anteproyecto presupuestal detallado frente por frente y avalado explícitamente por la ciudadanía.

5.- En enero, una vez que la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto definitivo, se ajustan los frentes de obra utilizando la reserva de prioridades.

6.- De tal manera que el gobierno está en posibilidades de iniciar los procedimientos de obra desde febrero.

7.- A partir de esa fecha y hasta diciembre, además de las compañías supervisoras, la administración cuenta con cientos de vecinos verificando que la obra demandada por ellos se lleve a su fin.

✓ Programa ciudadano de bajo costo

El gobierno delegacional gastó poco en llevar a cabo las actividades de participación ciudadana, si se compara con el monto del ejercicio en cumplimiento al mandato vecinal, pero sobre todo con los logros y ventajas antes descritas. El gasto de todos los requerimientos para realizar el programa de participación ciudadana (presupuesto participativo, prevención del delito, tequios, obra por participación ciudadana), apenas demandó menos del 3.5% del presupuesto total de la delegación, lo cual incluyó sueldos de personal, de estructura, honorarios, base y eventuales, gasolina, reparación de vehículos, equipamiento entre otros gastos que se realizan.

✓ Transparencia y nuevo tipo de rendición de cuentas

Un avance evidente tanto para la ciudadanía como para el gobierno delegacional es que el ejercicio transparente no sólo es posible sino deseable para ambos, la publicación de manuales, folletos, gacetas informativas, informes y resultados de votación permitió a la ciudadanía evaluar el compromiso, congruencia y avance real de las acciones gubernamentales y le da elementos con que corregir esas acciones; al gobierno, además de que lo legitima de manera periódica y sistemática le da la oportunidad de hacer entender sus limitaciones y alcances, mostrando las reglas equitativas con que atiende a la ciudadanía.

En cuanto a la rendición de cuentas el más evidente esfuerzo fueron los tres cuadernillos de obra por contrato, en donde la delegación estableció por adelantado los compromisos de obra a realizar durante cada uno de los años de su gestión, mientras que los vecinos certificaron y supervisaron los compromisos. El resultado fue contrastante, ya que lograron cumplir por año entre el 85% y el 88% de lo programado, de esta forma cambió el concepto de rendición de cuentas, ya que en vez de que sea un acto litúrgico anual, en donde el funcionario lee una serie de cifras globales, se convierte en un accionar cotidiano gobierno – ciudadanía con consecuencias.

3.3.2 DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO

La delegación Miguel Hidalgo está situada en el noroeste de la Ciudad de México, tiene una superficie de 4,640 hectáreas lo que representa el 3.1% del total del territorio del Distrito Federal, del total de hectáreas que componen la delegación 5,501 son de suelo urbano y únicamente 139 son de conservación; el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) señala que en el año 2000 habitaban en la demarcación 352, 640 personas, lo que representa el 4.10% de la población total en la entidad. La población económicamente activa es de 160,675 personas de las cuales el 98.66% se encuentra ocupada, el sector terciario concentra el 79.38%, el sector secundario 16.77% y finalmente en el sector primario sólo concentra el 0.14%.¹²

Miguel Hidalgo es una delegación con grandes contrastes, está dividida en 85 colonias, 27 de las cuales son residenciales y concentran la mayor extensión de áreas verdes, grandes y modernas construcciones y una vasta actividad comercial y de servicios; por otra parte, 58 colonias son populares, cuenta con equipamiento urbano suficiente para cubrir las necesidades de la población. De acuerdo con el Índice de Marginación socioeconómica es junto con la delegación Benito Juárez las que concentran menor porcentajes en condición de marginación, tan sólo se registra que existen 28, 763 personas en condición de marginación es decir que el 8.16% de la población delegacional se encuentra excluida total o parcialmente de servicios públicos, en cuanto a la cobertura del servicio de agua entubada el 98.68% del total de las viviendas tienen el servicio, con disponibilidad de drenaje 99.1% cuentan con el servicio y con energía eléctrica 99.8%.

Respecto a la situación presupuestal, en la primera administración delegacional 2000–2003 se implementó el programa *Presupuesto Participativo* a cargo de la Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social, uno de los propósitos

¹² Censo General de Población y Vivienda 2000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. pp. 28 – 34

fundamentales es promover la participación ciudadana en todos los espacios en que tiene ingerencia el Gobierno delegacional, en este sentido, el programa *Presupuesto Participativo* tiene como finalidad hacer transparente la aplicación del gasto público a los vecinos de la demarcación, ofreciéndoles la posibilidad de expresar y elegir en Audiencia Públicas presididas por el titular de delegación, los servicios prioritarios que requieren las comunidades con mayor necesidad de infraestructura. La delegación Miguel Hidalgo continúa con la mayoría de programas que ejecutaba la pasada administración, con ello en el 2004 se dio continuidad con el *Programa Presupuesto Participativo* y se encuentran en calendarización las Audiencias Públicas del año 2005, programando de esta forma el Programa Operativo Anual del año 2006.

FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La instrumentación del programa *Presupuesto Participativo* se lleva a cabo mediante audiencias públicas o asambleas vecinales, las cuales se organizan de la siguiente forma:

- 1) La delegación acuerda con el Comité Vecinal de la unidad territorial correspondiente la fecha y el lugar en que se realizará la asamblea.
- 2) Envía invitación a los habitantes de la zona y refuerza la convocatoria con propaganda adicional, como carteles y pendones. Asimismo efectúa recorridos con perifoneo dos o tres días antes de que se efectúe el evento.
- 3) La Asamblea da inicio con el registro de los asistentes, y es presidida por el Jefe Delegacional. Posteriormente, se concede la palabra a los vecinos para que señalen las necesidades o deficiencias que hay en sus colonias.
- 4) Agotadas las intervenciones, se agrupan las peticiones en tres categorías: *Acciones que no son competencia de la Delegación* y serán turnadas a la

dependencia correspondiente para su atención, *Acciones que competen a la Delegación de solución inmediata* y se está en condiciones presupuestales y técnicas de poder realizarlo el siguiente año, y *Acciones que competen a la Delegación sin solución inmediata* al no contar con los recursos para poder realizarlo el siguiente año, por lo que se dará prioridad mediante una votación y se incluirá una propuesta para que los diputados locales lo presupuesten en el Programa Operativo Anual del año siguiente y si es autorizado se realizarán los trabajos.

- 5) Las acciones que pueden realizarse de inmediato se programan, a fin de establecer las fechas de inicio de labores de las cuadrillas de la Delegación.
- 6) Las acciones que no pueden realizarse de inmediato, son sometidas a votación de los vecinos con el propósito de que decidan cuáles son prioritarias para su comunidad y considerarlas en el presupuesto del próximo año.

RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2001-2003¹³

A más de tres años de haberse puesto en marcha el programa ***Presupuesto Participativo***, la asistencia de los ciudadanos a las asambleas vecinales ha arrojado resultados significativos:

2001

- ✓ 135 mil 456 vecinos fueron invitados a decidir en qué invertir el presupuesto anual para su colonia.
- ✓ 28 colonias de la demarcación participaron en asambleas vecinales.

¹³ Se presentan los resultados del programa ejecutados 2001 – 2003 al ser la información más reciente con la que se cuenta al momento de realizar el presente capítulo.

Cuadro 23. Audiencias Públicas del año 2001 en la Delegación Miguel Hidalgo.

Número de Audiencias Públicas: 28			
Colonia	Propuesta ganadora	% de votos	Participación
5 de Mayo y Francisco I. Madero	Compra de patrullas	61.22%	170 habitantes
Ampliación Popo y Popo	Construcción de un Centro Social y/o cultural	41.60%	200 habitantes
Dep. Pensil Norte y U. H. Legaria	Rehabilitación de un módulo de vigilancia dentro de la U. H. Legaria	50.00%	120 habitantes
Pensil Norte y Pensil Sur	Inversión en el Centro Deportivo "José María Morelos y Pavón"	53.33%	60 habitantes
Reforma Pensil	Reparación de Banquetas	83.33%	80 habitantes
Los Manzanos	Pavimentación	70.00%	60 habitantes
América	Relleno de minas	84.28%	90 habitantes
Huichapan e Ignacio M. Altamirano	Habilitar un parque en la colonia	59.25%	90 habitantes
Torreblanca	Expropiación de terreno para que en un futuro se construya un módulo deportivo.	60.20%	200 habitantes

Nota: Las propuestas para el año 2001 fueron en total 28, en la tabla se muestran aquellas que fueron elegidas con mayor frecuencia por la población.

Fuente: Acciones que hacen el cambio. I Informe de Gobierno 2001 del Jefe Delegacional de Miguel Hidalgo Arne aus den Ruthen Haag, p. 51

2002

- ✓ 124 mil 722 vecinos fueron invitados a decidir en qué invertir el presupuesto anual para su colonia.
- ✓ 25 colonias de la demarcación participaron en asambleas vecinales.

Cuadro 24. Audiencias Públicas del año 2002 en la Delegación Miguel Hidalgo.

Número de Audiencias Públicas: 25			
Colonia	Propuesta ganadora	% de votos	Participación
Popotla	Rescate del Parque Cañitas y construcción de una casa de cultura	60.60%	250 habitantes
Tlaxpana	Gimnasio de box y columpios	45.50%	198 habitantes
Lomas de Sotelo II	Remodelación de deportivo	72.22%	70 habitantes
Irrigación	Pavimentación	68.20%	60 habitantes
Reforma Social	Remodelación del parque	83.66%	297 habitantes
5 de Mayo y Francisco I. Madero	Programa de construcción de vivienda	57.78%	160 habitantes
San Miguel Chapultepec	Reparación de banquetas	59.59%	130 habitantes

NOTA: Las propuestas para el año 2002 fueron en total 25, en la tabla se muestran aquellas que fueron elegidas con mayor frecuencia por la población.

FUENTE: Acciones que hacen el cambio. II Informe de Gobierno 2002 del Jefe Delegacional de Miguel Hidalgo Arne aus den Ruthen Haag.

2003

- ✓ 115 mil 777 vecinos fueron invitados a decidir en qué invertir el presupuesto anual para su colonia.
- ✓ 24 colonias de la demarcación participaron en asambleas vecinales.

Cuadro 25. Audiencias Públicas del año 2003 en la delegación Miguel Hidalgo.

Número de Audiencias Públicas: 24			
Colonia	Propuesta ganadora	% de votos	Participación
Reforma Pensil	Alineamiento de calle	55.55%	122 habitantes
Tacuba, segunda Parte	Alarmas vecinales	42.15%	150 habitantes
Daniel Garza	Relleno de Minas	61.03%	107 habitantes

Observatorio	Rehabilitación del deportivo parque Lira	85.13%	110 habitantes
Huichapan e Ignacio M. Altamirano	Reposición de banquetas	100%	73 habitantes
Ampliación Torreblanca	Colocación de carpeta asfáltica	Única propuesta	65 habitantes
Argentina Antigua	Reposición de banquetas	93.87%	160 habitantes
San Juanico	Alineamiento de la calle de lago Wan	84.04%	120 habitantes

Nota: Las propuestas para el año 2003 fueron en total 24, en la tabla se muestran aquellas que fueron elegidas con mayor frecuencia por la población.

Fuente: Acciones que hacen el cambio. III Informe de Gobierno 2003 del Jefe Delegacional de Miguel Hidalgo Arne aus den Ruthen Haag.

El Programa Hacia un Presupuesto Participativo ha tenido importantes resultados en las delegaciones políticas que lo han implementado; sin embargo no se puede considerar una alternativa de solución para los problemas presupuestarios que se tienen en el nivel local, pues se limita a atender solamente las demandas sociales en materia de obra pública, realiza las obras seleccionadas de acuerdo con la capacidad presupuestaria y otro elemento importante es la falta de una planeación a largo plazo en las administraciones locales, por lo cual es necesario crear alternativas de solución para lograr el uso racional de los recursos públicos.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN Y MEJORAMIENTO PRESUPUESTARIO EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL

La propuesta surge de la necesidad de atender los problemas que aquejan al sistema presupuestario en las delegaciones políticas del Distrito Federal identificados en el diagnóstico realizado en el capítulo dos de este estudio. Por tal motivo se recomienda un sistema de mejora continua con base en la calidad en el ámbito central en la Secretaría de Finanzas y en el ámbito local en la Dirección de Recursos Financieros y Presupuestales de cada Delegación Política. Asimismo se recomienda auxiliarse de algunos elementos que ayuden a lograr un manejo más racional de los recursos públicos como son: la profesionalización de los servidores públicos, la realización de modificaciones en el marco legal, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información presupuestaria, el uso de nuevas tecnologías y la participación ciudadana.

4.1 SISTEMA DE MEJORA CONTINUA EN LA DIRECCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS.

Los recursos públicos son la fuente del financiamiento y operación de cualquier gobierno para la realización material de las decisiones políticas, si el uso de éstos se da de una manera corrupta y clientelar, provoca problemas en la dotación de bienes y prestación de los servicios públicos, al no lograr su fin último, el bien común de la sociedad a la cual gobiernan. Los recientes escándalos de corrupción en las delegaciones políticas retoman las formas discrecionales de política que se han desarrollado por años en el país, dejando de lado lo público por el interés de particulares, teniendo como consecuencias la falta de legitimidad y credibilidad por parte de sociedad hacia las instituciones públicas, las cuales cuentan con burocracias inoperantes, una cultura de tramitología y deficientes programas de mejoramiento y modernización administrativa.

Los grandes cambios tecnológicos y la evolutiva economía global arrojan numerosas técnicas y herramientas administrativas que en la actualidad se conocen como la “mejor opción” para la solución de problemas. Técnicas como la *Mejora Continua*,

Kaizen, Reingeniería de Procesos, ISO 9000, Total Quality Management entre otras, tienen características similares y contrapuestas que pueden ser adaptadas a cualquier organización de acuerdo a sus preferencias y características. Por lo anterior y de acuerdo con las funciones de la Dirección responsable de la administración de los recursos públicos en cada Delegación Política, la técnica que es posible utilizar es el modelo de Mejora Continua.

Ante esta situación queda el reto para los administradores públicos, de replantear seria y profesionalmente las perspectivas, beneficios y posibilidades reales de crear y adecuar un sistema de mejora continua con base de calidad en las actividades que ejecuta la dirección de Recursos Financieros y Presupuestales para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, la simplificación de procesos complejos y la capacitación del personal responsable de ejecutarlos; es necesario reestructurar las áreas encargadas de la administración presupuestaria para facilitar la toma de decisiones a las unidades responsables sobre la asignación y ejercicio del gasto, con base en costos y resultados.

Las delegaciones políticas del Distrito Federal necesitan utilizar nuevas herramientas que ayuden a la administración pública para ser eficiente la dotación de bienes y la prestación de los servicios públicos para la ciudadanía, la cual se encuentra inmersa en un contexto organizacional, donde hay personas, intereses de grupos, juegos de poder, estructuras organizacionales y predisposiciones históricamente desarrolladas y arraigadas que impiden desarrollar sus actividades en un ambiente intensamente competitivo; por consiguiente se tienen que emprender acciones que no sean un lastre para la sociedad, ni una carga que tengan que soportar los individuos ni las mismas organizaciones públicas.

La administración pública en la actualidad necesita abrirse al cambio innovador, para poder enfrentar a una sociedad más informada, activa y demandante de mejores servicios. Diseñar estrategias que sean congruentes con la realidad que se vive fuera y dentro de ella, incorporar tecnologías y herramientas que logren la calidad, para

enfrentar los nuevos retos que impone la modernidad. Sin embargo, las instituciones públicas deben lograr que la incorporación de estas tecnologías sea compatible con sus tareas principales, sin olvidar su naturaleza y su razón de ser para lo que fueron creadas; existen para cumplir un propósito social y para satisfacer necesidades específicas; no es posible que adopten una visión de mercado, en donde al usuario lo vea como cliente y su finalidad sea lucrativa, porque al contrario de la empresa privada responde a propósitos, valores y objetivos distintos que buscan el bienestar común.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones políticas deben reconocer que hay una deficiente administración de los recursos públicos, que no da respuesta a las necesidades imperantes de la sociedad y su aparato administrativo requiere de mecanismos más eficaces que les permitan planear y evaluar sus acciones de forma más congruente con los requerimientos sociales. Por esta razón, es necesario que se modernice y se busque mejorar continuamente las actividades administrativas y presupuestarias.

El principal reto es detectar los puntos críticos de la problemática que se presenta en las áreas presupuestarias y la búsqueda del mejoramiento, reconocer las limitaciones y posibilidades de modo que puedan desarrollarse metodologías y herramientas capaces de dar respuestas a las demandas y necesidades de la población que cada vez son más exigentes. A pesar que el campo de la Calidad Total y la Mejora Continua es la producción, hoy se implementan en los servicios en general, incluyendo los que presta el gobierno, esta tendencia se ha generalizado; sin embargo, cada organización debe adaptar sus principios y técnicas de acuerdo con sus necesidades y objetivos que persigue.

4.1.1 PRINCIPIOS DE LA MEJORA CONTINUA

El modelo de mejora continua que se sugiere implementar será en las áreas responsables de la administración presupuestaria, con base en el manual

administrativo es la dirección de recursos financieros y presupuestales de cada una de las delegaciones políticas, el modelo se debe buscar la calidad de los procesos, productos, servicios y en lograr una mejor imagen de los servidores públicos; todo ello evaluado por la ciudadanía mediante una mejor atención en sus necesidades y demandas, para lograr con ello:

- El uso racional de los recursos públicos en las administraciones locales.
- Consolidar una cultura de calidad en el uso de los recursos públicos.
- Lograr una administración pública transparente.
- Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- Impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.
- Unificar una visión de mejora continua e innovación en todas las áreas de la Delegación Política.

El mejoramiento continuo es “el conjunto de conceptos, procedimientos y técnicas mediante las cuales en el caso del gobierno debe buscar el mayor rendimiento en todos sus procesos productivos y de soporte a la operación, esto se da a través de todas las acciones diarias, por más pequeñas que sean, que permiten que los procesos administrativos y la organización en su conjunto sean más competitivos en la satisfacción de la sociedad”¹. Por lo tanto esta técnica requiere del involucramiento del personal con ayuda del trabajo en equipo, para la solución de problemas mediante el uso de procedimientos apropiados que incorporen las herramientas más adecuadas.

Existen diversos modelos para la aplicación de la mejora continua; sin embargo, se puede decir que la mayoría de ellos consisten en una serie de pasos estructurados bajo el concepto del ciclo de mejoramiento de Shewhart (también conocido como

¹ CANTÚ Delgado, Humberto. Desarrollo de una cultura de calidad. México, editorial Mc Graw Hill, 2ª edición, 2001, pp. 239 – 244.

ciclo de Deming), llegando a la conclusión de que una organización que es capaz de aplicar sistemáticamente este método en todas las actividades de la misma, la cual obtendrá en poco tiempo un rendimiento considerable en los resultados, dado que una vez identificado el problema a resolver o la mejora a efectuar, el sistema garantiza el control real de dichos objetivos, el análisis pormenorizado, la implantación y materialización de las acciones correctoras o preventivas, además previene la repetición del problema. El proceso de funcionamiento o aplicación del ciclo PDCA, consta de cuatro fases básicas:

- 1.- Planear
- 2.- Hacer
- 3.- Verificar
- 4.- Actuar²

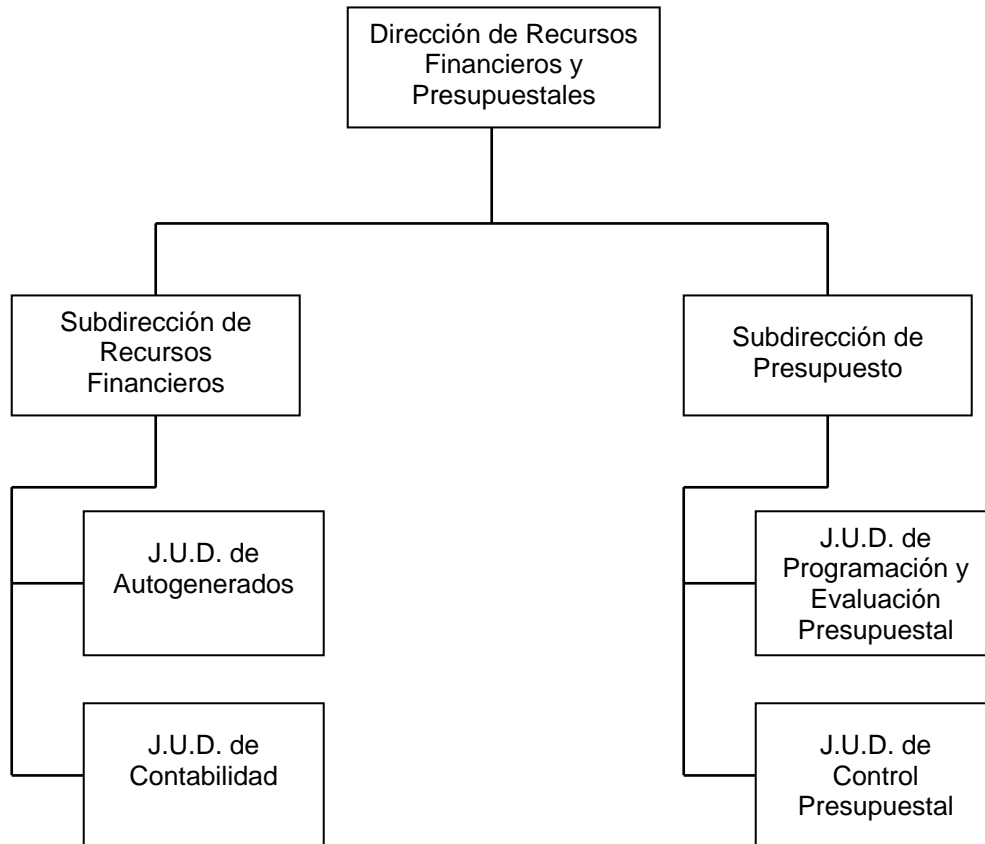
Planear

En la primera etapa la planeación tiene el objetivo de asegurar que el proyecto que se seleccionará para análisis es realmente el más importante en cuanto a su contribución al mejoramiento de los indicadores claves del área presupuestaria (eficiencia, eficacia y resultados), por lo cual es importante que se realice una recopilación de datos bien orientada, amplia e imparcial. Cuando se han recopilado suficientes datos, se procede a representarlos gráficamente para que el equipo de análisis pueda comprender mejor la importancia, congruencia y relevancia de cada problema. Las herramientas³ que pueden ayudar tanto a evaluar como a detectar áreas de oportunidad para mejoramiento son el histograma, la gráfica de control y el análisis de la tendencia histórica de alguno de los indicadores del área presupuestaria.

² Op. cit. pp. 239 – 244

³ Ver la tabla 1, herramientas y técnicas para la mejora continua.

Para ello es necesario precisar de manera detallada las funciones y atribuciones de cada área presupuestaria de la Dirección de Recursos Financieros y Presupuestales, este modelo es interno, en donde sólo intervendrán los empleados y los directivos.



Fuente: Manual de Organización de la Delegación Tlalpan 2003 – 2006.

Cuando los problemas han sido analizados, se debe pasar a priorizarlos mediante un diagrama de Pareto que permitirá visualizar cuál de todos los problemas es el más importante, de éste proceso se seleccionará el proyecto para mejoramiento. Posteriormente, el equipo directivo deberá formar el equipo de trabajo que se abocará a la solución del problema, y tendrá que asignar el presupuesto y el tiempo disponibles, se recomienda que el equipo incluya personas directamente relacionadas con el problema y que pueda aportar información técnica, así como con el efecto e influencia que se crea vaya a tener su solución.

Hacer

En esta fase el equipo asignado para el proyecto se debe enfocar al análisis de las causas que provocaron la creación del problema y la búsqueda de alternativas de solución, para después poder proporcionar la que se considere más apropiada para resolver el problema. Humberto Cantú Delgado recomienda durante este proceso utilizar la toma de decisiones por consenso, Miller⁴ explica que el consenso es uno de los cuatro estilos para la toma de decisiones, el cual se presenta cuando un grupo de personas se reúne para considerar cierta decisión; analizan todo lo relacionado con la misma, y mediante la utilización de algún método se logra que todos los miembros del equipo tomen una decisión unívoca. El consenso consiste en buscar una propuesta lo suficientemente aceptable para que reciba el apoyo de todos los miembros del grupo.

Después el equipo buscará las posibles causas teóricas del problema, para ello se recomienda utilizar la técnica de lluvia o tormenta de ideas, cuyo objetivo será producir ideas mediante la participación de todos los miembros del equipo, la lista se anotará en un rotafolios para que pueda ser vista por todos los miembros de grupo, y el procedimiento continúa hasta que las ideas se agoten; con ello se podrá reflejar el sentir del grupo al estar involucrados en la tarea de probar cuáles de dichas causas están realmente creando el problema, debido a que las ideas pueden ser de diversa índole, el siguiente paso es estratificarlas, para después representarlas en un diagrama causa – efecto o de Ishikawa.

Verificar

En esta fase se debe determinar si el plan funciona correctamente, o si se han encontrado problemas y oportunidades adicionales, normalmente una solución propuesta debe modificarse u olvidarse; las mismas técnicas que fueron utilizadas durante la fase de planeación para evaluar y detectar áreas de oportunidad para el

⁴ Autor citado en CANTÚ Delgado. Op. cit., pp. 100

mejoramiento pueden ser utilizadas durante esta fase, los histogramas, las gráficas de control o las gráficas de tendencia en el tiempo deberán mostrar en forma cuantitativa el grado de mejoramiento alcanzado con la implantación de las acciones aprobadas en la fase de hacer.

Actuar

Esta etapa consiste en incorporar al siguiente ciclo de planeación los ajustes necesarios que se hayan evidenciado en la fase de verificación; recordando que la mejora continua consiste precisamente en resolver un problema tras otro sin interrupción, pues, lo que ahora no es considerado como problema por tener cuestiones más graves que atender, en el futuro, cuando el nivel de competitividad sea mayor, será el problema a resolver. Se deben corregir acciones que no hayan resultado apropiadas, así como experiencias adquiridas en el análisis, la solución y la puesta en práctica de acciones de mejoramiento.

El mejoramiento puede ser de dos tipos el gradual o radical, el primer caso es el propuesto en la presente investigación con base en el ciclo de Deming, mediante el uso de procedimientos apropiados que incorporen las siete herramientas básicas mencionadas de acuerdo a cada fase, utilizándose cuando los problemas no son tan complejos y son de tipo operativo. Asimismo se debe de determinar aquellas áreas que necesitarán un cambio radical, dándose en situaciones de crisis, de urgencia o porque los procesos están viciados y desorientados, pues ya no es posible corregirlos mediante las técnicas y procedimientos del mejoramiento continuo, en estos casos se deberá usar otro tipo de técnicas como es la reingeniería que consiste en el rediseño de los procesos por completo.

4.2 AMBIENTE PARA LA MEJORA CONTINUA⁵

4.2.1 RESPONSABILIDAD Y LIDERAZGO

El liderazgo para crear la mejora continua es responsabilidad de los niveles más altos de la organización. Los directores generales asumen el liderazgo y el compromiso necesarios para la creación de un ambiente para la mejora mediante sus propias acciones, su constancia y el empleo de recursos. Asimismo, debe dirigirla comunicando el propósito y los objetivos, mejorando continuamente sus propios procesos de trabajo, fomentando un ambiente de comunicación abierta, el trabajo en equipo y respeto a las personas, y delegando autoridad a todas las personas de la organización para que mejoren sus procesos de trabajo.⁶ El liderazgo en el sistema presupuestario del Distrito Federal lo asumen el titular de la Secretaría de Finanzas, como la autoridad principal en la elaboración, programación y ejecución del presupuesto de egresos, en las delegaciones políticas lo asumirían los directores de recursos financieros y presupuestales.

4.2.2 VALORES, ACTITUDES Y COMPORTAMIENTO

El ambiente para la mejora continua con frecuencia requiere de un nuevo conjunto compartido de valores, actitudes y conductas que se enfoquen en satisfacer las necesidades del cliente y establecer objetivos con mayor desafío; para lograr una mejora en el sistema presupuestario es necesario que los servidores públicos realicen sus actividades con valores como son la honradez, profesionalismo, vocación de servicio, legalidad, responsabilidad e imparcialidad.

⁵ El estándar contiene provisiones que, a través de una referencia en este texto, forman parte del ISO 9004, recomienda Alberto Alexander Servant que la organización que lo requiera usar, investiguen la posibilidad de aplicar la edición más reciente del estándar al momento de realizar el proceso de mejora continua.

⁶ ALEXANDER Servant, Alberto. Mejora Continua y Acción Correctiva. México, editorial Pearson Educación, 2002. p. 90

La cultura de una organización es importante, pues expresa el conjunto de reglas que permiten a los servidores públicos interpretar cuál es su misión y, con base en ésta dar cumplimiento a las funciones encomendadas. Sólo con la adopción de una cultura de servicio en favor de la eficiencia, mejores resultados, basada en principios de honestidad y transparencia, las autoridades financieras y presupuestarias podrán convertirse en la principal palanca de cambio en la administración de los recursos públicos; con una orientación de mejorar continuamente la calidad de los bienes y servicios proporcionados, tomando en cuenta los siguientes lineamientos:

- ✓ Enfocar la atención en la satisfacción de las necesidades.
- ✓ Demostrar el compromiso, el liderazgo, y la participación de la organización.
- ✓ Enfatizar la mejora de la calidad como una parte del trabajo de todos, ya sea de las actividades de trabajo en equipo o individuales.
- ✓ Tratar los problemas mediante procesos de mejora.
- ✓ Establecer una comunicación abierta con acceso a datos e información.
- ✓ Fomentar el trabajo en equipo y el respeto por las personas.
- ✓ Tomar decisiones basándose en el análisis de datos.⁷

4.2.3 OBJETIVOS DE LA MEJORA CONTINUA

Se deben establecer los objetivos de la mejora en toda la organización, los cuales necesitan estar estrechamente integrados los objetivos generales de la Secretaría de Finanzas y los de cada Delegación política, deben proporcionar un enfoque para incrementar la efectividad y eficiencia de los procesos. Así el objetivo es: lograr un sistema de mejora, que permita en las áreas presupuestarias el aprovechamiento de

⁷ Ibid. p. 90

los recursos mediante la simplificación de procesos y estructuras administrativas, en virtud de tener una organización más flexible y una gestión más eficiente. Los objetivos deben ser definidos de manera que se pueda medir el avance y deben ser claramente entendibles, pertinentes y constituir un desafío.

4.2.4 COMUNICACIÓN Y TRABAJO EN EQUIPO

La comunicación y el trabajo en equipo eliminan las barreras organizacionales y personales que interfieren con la efectividad, la eficiencia y la mejora continua de los procesos. La comunicación abierta y el trabajo en equipo deben extenderse a toda la cadena de suministro; asimismo, se requiere de confianza la cual es esencial si todos van a participar en la identificación y el seguimiento de las oportunidades de mejora. Las autoridades presupuestarias deben impulsar actividades que ayuden en la constante comunicación entre los servidores públicos de la Secretaría de Finanzas y los responsables de la ejecución del Presupuesto de Egresos en cada una de las dieciséis delegaciones políticas, con el objetivo de eficientar el proceso y no existan trabas que atrasen las actividades para la ejecución de los recursos financieros.

4.2.5 RECONOCIMIENTO

El proceso de reconocimiento estimula acciones consistentes con los valores, actitudes y comportamiento necesarios para la mejora de la calidad, los procesos de reconocimiento exitosos enfatizan el desarrollo y crecimiento de las personas y consideran los factores que influyen en el desempeño laboral de éstas. Una forma para poder reconocer el trabajo de los servidores públicos responsables de las áreas presupuestarias, es a través de incentivos que permitirán el adecuado cumplimiento y la búsqueda de la mejora en cada una de las actividades encomendadas, por medio de satisfactores que permitan su desarrollo profesional, esto ayudará a evitar prácticas corruptas que se cometen por parte de los funcionarios en las finanzas públicas del Distrito Federal.

4.2.6 EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

Los programas de educación y capacitación son importantes para la creación y el mantenimiento de un ambiente para la mejora de la calidad. Todos los miembros de una organización, incluyendo los niveles más altos de la organización, deben ser educados y capacitados en los principios y prácticas de calidad y en la aplicación de los métodos apropiados para la mejora, incluyendo el uso de herramientas y técnicas.⁸ Las áreas presupuestarias para poder desarrollar un sistema de mejora continua necesitan una constante capacitación tanto en los principios de calidad para desarrollar mejor su trabajo como en temas presupuestales, pues el deficiente conocimiento en la materia es un obstáculo para el buen uso de los recursos públicos.

⁸ Ibid. p. 91

Tabla 1. Herramientas y técnicas para la mejora continua

<i>Herramientas y técnicas</i>	<i>Aplicaciones</i>
Forma de recolección de datos	Reúne datos sistemáticamente a fin de obtener una figura clara de los hechos.
<i>Herramientas y técnicas para datos no numéricos</i>	
Diagrama de afinidad	Ayuda a organizar en grupos un gran número de ideas, opiniones o inquietudes sobre un tema particular.
<i>Benchmarking</i>	Sirve para comparar un proceso con los procesos de líderes reconocidos a fin de identificar las oportunidades para la mejora.
Lluvia de ideas	Para identificar posibles soluciones a problemas y oportunidades potenciales para mejorar la calidad.
Diagrama causa – efecto	Para facilitar la solución de problemas desde el síntoma de la causa hasta la solución.
Diagrama de flujo	Para describir un proceso existente. Para diseñar un proceso nuevo.
Diagrama de árbol	Para mostrar las relaciones entre un tópico y sus elementos componentes.
<i>Herramientas y técnicas para datos numéricos</i>	
Diagramas de control	Diagnóstico: para evaluar la estabilidad del proceso. Control: para determinar cuándo es necesario ajustar un proceso y cuándo es necesario dejarlo como está. Confirmación: para confirmar una mejora en un proceso.
Histograma	Para mostrar un patrón de variación de datos. Para comunicar visualmente información sobre el comportamiento de un proceso. Para tomar decisiones sobre dónde enfocar los esfuerzos de mejora.
Diagrama de Pareto	Para mostrar, en orden de importancia, la contribución de cada elemento al efecto total y para clasificar las oportunidades de mejora.
Diagrama de dispersión	Para descubrir y confirmar las relaciones entre dos conjuntos de datos asociados.

Fuente: ALEXANDER Servant, Alberto. Mejora Continua y Acción Correctiva. México, editorial Pearson Educación. 2002. pp. 99 – 100

4.3 ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL MEJORAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

4.3.1 SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Los actos de corrupción que actualmente imperan en las delegaciones políticas del Distrito Federal es una de las consecuencia por no contar con servidores públicos confiables y honestos, dejando de lado la profesionalización y llegando a puestos de gran importancia política y administrativa por amiguismos o compromisos. Una parte importante para recobrar la confianza y credibilidad de los servidores públicos, es desarrollar un servicio público profesional, comandado por funcionarios honestos. Un sistema de servicio profesional de carrera exige una división práctica y eficaz de trabajo dentro de la administración pública central y local, esto contribuirá a promover un intercambio de funcionarios con capacidades probadas y perfiles adecuados en el sector público; en consecuencia, se requiere de una mejor evaluación de cargos y de perfiles profesionales para ocuparlos.

El servicio profesional de carrera puede proporcionar un mejor gobierno, más profesional, capacitado, eficiente; y que sirva como canal comunicante entre el Estado y la sociedad para asegurar la gobernabilidad, así como la legitimidad del gobierno, proporcionando a la sociedad calidad en la producción de bienes y servicios que a éste le corresponde generar; en las áreas presupuestarias es de gran importancia al ser las encargadas del manejo y distribución de los recursos públicos, necesita estructuras administrativas más flexibles y menos burocratizadas que permitan un servicio público eficiente, por lo cual:

“Sólo con la adopción de una nueva cultura de servicio en favor de la eficiencia y mejores resultados, la autoridad financiera y presupuestaria podrá convertirse en la principal palanca de cambio del gobierno mexicano. Y esto se dará cuando las áreas de autorización de gasto reduzcan su tamaño y se instaure un servicio civil

profesional abierto que haga hincapié en la cultura de servicio y en la capacidad y el mérito de los funcionarios”.⁹

La Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, es una ley expedida por la Asamblea Legislativa el 28 de abril del año 2000, publicada en la Gaceta Oficial el 13 de junio del mismo año, los títulos Primero y Segundo entraron en vigor a partir de 1º de enero de 2001; y los títulos Tercero, Cuarto y Quinto a partir del 1º de julio del 2004 de conformidad con la reforma publicada en la Gaceta Oficial el 31 de enero de 2002. Su objetivo es garantizar al personal su ingreso, desarrollo y permanencia con base en el mérito, la igualdad de oportunidades, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, para impulsar la profesionalización del servicio público, en beneficio de la sociedad, en un marco de transparencia y legalidad, para promover mejores servicios y garantizar continuidad a los planes y proyectos.¹⁰

Dicha ley establece requisitos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio, por medio de evaluaciones objetivas que aseguren el respeto a la igualdad de oportunidades; los procedimientos que conforman el Sistema, tiene como respaldo una formación continua, donde el desempeño es apoyado por una capacitación permanente que permitirá la mejora constante de los servidores públicos, lo cual posibilita atraer, retener y formar a los mejores profesionales y esto se reflejará en la actualización, simplificación y modernización de la administración pública central y local, así como garantizar la transparencia de sus actividades. El Sistema de Servicio Profesional de Carrera está estructurado por los siguientes subsistemas:

- Ingreso: Regula el proceso de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.

⁹ CHAVEZ PRESA. Op. cit., p.249

¹⁰ Artículo 1º de la Ley de Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 13 de junio de 2000.

- Profesionalización, permanencia y desarrollo en el Servicio Público de Carrera: tiene por objeto fomentar la formación de los servidores públicos, a fin de que cuenten con aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar la función pública con calidad y eficiencia, con base en los siguientes programas:

1) Actualización. El programa es de carácter permanente y tiene por objeto asegurar que los servidores públicos de carrera adquieran la información actualizada en las materias directamente vinculadas con su función.

2) Especialización. El programa es de carácter permanente y tiene como propósito que los servidores públicos de carrera profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones, comprendiendo las materias específicas relacionadas con su puesto de trabajo. Dicho programa se integra por los cursos que al efecto establezca el órgano auxiliar del Consejo, los cuales tendrán el carácter de optativos.

La permanencia y el desarrollo constituyen los ejes principales del sistema, y tiene por objeto garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los servidores públicos de carrera, sustentadas en la profesionalización y en la evaluación del desempeño. La permanencia es la prerrogativa de los servidores públicos para realizar las funciones de su puesto de manera continua y estable, con base en un adecuado desempeño. El desarrollo es el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones y se sustenta en el reconocimiento de las capacidades, habilidades y méritos para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la Administración Pública del Distrito Federal.

Construir un servicio público realmente profesional no es una tarea de corto plazo, ya que se entraña una serie de acciones para instrumentar todos los elementos técnico operativos, el cual necesita en principio rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de

la administración pública que no esté fincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda idónea entre las tareas públicas con las aptitudes y las habilidades requeridas para su desempeño, como etapas intermedias se pueden desarrollar programas de actualización y continua capacitación a todos los servidores públicos de las áreas presupuestarias, para consolidar el proceso.

El Servicio Profesional de Carrera tiene que tener como finalidad darle solución a los problemas que se desprenden de la subcultura de la lealtad personal y partidista que existe en la administración pública del Distrito Federal y en las delegaciones políticas, con instrumentos que den paso hacia una ética pública transparente y democrática. De esta forma se podrán cumplir los programas y alcanzar las metas establecidas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la sociedad.

Esta Ley es sin duda un esfuerzo de voluntad política para avanzar en la modernización de la administración pública; asimismo, para luchar contra la corrupción y el favoritismo institucional, por tal motivo es necesario acabar con los sistemas clientelares, nepotistas y servilistas; si no hay disposición para luchar contra estos vicios, es poco lo que se puede hacer al respecto y nada puede lograr una ley, que por si sola no puede impedir la corrupción y la infinidad de vicios que imperan en las organizaciones.

Las delegaciones políticas del Distrito Federal podrían implementar el Servicio Profesional de Carrera para poder modernizar los procesos de gestión, atraer los mejores elementos, concretar instituciones sólidas, confiables, honestas, transparentes y de alta calidad. Así como dotar a la administración pública local independientemente del partido político que emane, de un cuerpo eficaz de servidores públicos y garantizar la continuidad en la operación de los programas de gobierno, en dicha propuesta es difícil hacer referencia sobre los posibles defectos

que podría tener, pues se estaría implementando por primera vez en una administración local. Entre las beneficios más importantes por su implementación se encuentran:

- Contar con personal profesional y capacitado en la administración de los recursos financieros, para brindar bienes y servicios de calidad a la sociedad.
- Garantizar el ingreso, desarrollo y permanencia a partir del mérito y en la igualdad de oportunidades, con fundamento en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades de los funcionarios.
- Permanente capacitación y actualización profesional relacionada con las actividades presupuestarias, que tiene como objetivo que el personal domine con plenitud sus funciones.
- La profesionalización permitirá dar continuidad a los programas de trabajo en el ámbito local.

4.3.2 MODIFICACIONES EN EL MARCO LEGAL DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS.

Las delegaciones políticas cuentan con limitadas atribuciones en cuanto a las finanzas del Distrito Federal, en materia de ingresos las funciones de captación de recursos son del orden central; asimismo, en la elaboración del Presupuesto de Egresos los lineamientos son emitidos por la Secretaría de Finanzas por lo cual no permiten realizar ningún tipo de modificaciones. Para crear un sistema de modernización y mejora continua en las áreas presupuestarias del gobierno central y de las delegaciones políticas, es necesario modificar el marco legal que actualmente rige las finanzas públicas del Distrito Federal, pues inhibe el buen desempeño y el uso eficiente de los recursos públicos; las modificaciones que se necesitan en el marco legal se enfocan a una descentralización presupuestaria, que permita a las

delegaciones emitir sus propios lineamientos para elaboración, ejecución y evaluación del Presupuesto de Egresos.

Se sugiere realizar modificaciones en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respecto a la naturaleza jurídica y administrativa de las delegaciones políticas, pues existen demasiadas imprecisiones legales, pertenecen a la administración pública desconcentrada, pero se eligen por votación directa a sus titulares; asimismo, esto provoca una gran dependencia con el gobierno central, la siguiente disposición legal es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior ya que necesitan establecer claramente las funciones y atribuciones en materia presupuestal que les corresponden a las delegaciones políticas.

Particularmente en la normatividad presupuestal es necesario realizar modificaciones en la Circular Número Uno Bis, dicha normatividad al contener lineamientos para la ejecución de las actividades inherentes al personal, capacitación, relaciones laborales, modernización administrativa, adquisiciones, almacenes e inventarios, servicios generales, la informática y el equipo inmobiliario en cada Delegación política; es decir, controla el gasto en los conceptos 1000 (servicios personales), 2000 (materiales y suministros), 3000 (servicios generales) y 5000 (bienes muebles e inmuebles), pero no resuelve el alto índice de subejercicio que se registra cada año en estos rubros debido en parte por la falta de mecanismos para su ejecución. Se sugiere que al realizar modificaciones al marco legal a las delegaciones, se le otorgue autonomía en las Finanzas Públicas, tanto en los ingresos (como ejemplo se puede mencionar el manejo directo de las participaciones y aportaciones federales), como en los egresos, ello permitirá una redistribución de los recursos de acuerdo a las necesidades de cada demarcación territorial.

4.3.3 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Para poder lograr una modernización y mejoramiento presupuestal tanto de la administración central como de las delegaciones políticas del Distrito Federal es importante la transparencia y el acceso a la información pública, pues esto permite que los actores externos al gobierno puedan conocer la información sobre el presupuesto público; para que exista es necesario que se divulgue ampliamente la información sobre las actividades y gastos que se realizan con los recursos públicos; sin embargo, para el fortalecimiento de la transparencia debe existir un marco legal que regule la información presupuestal y defina las responsabilidades de los diversos actores que participan en el presupuesto, así como mecanismos que sean accesibles para la ciudadanía. Las características o dimensiones que definen esta transparencia presupuestaria incluyen:

- 1) La identificación de los responsables y ejecutores del gasto y de la operación presupuestaria;
- 2) La publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales;
- 3) La existencia de canales formales para la participación ciudadana desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, como para el acceso a la información;
- 4) La existencia de información confiable y oportuna en cada Delegación Política sobre:
 - Las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de observancia general en el Distrito Federal.

- La que se relacione con las actividades, estructura orgánica y facultades de cada unidad administrativa.
- Descripción de los cargos, emolumentos, remuneraciones, percepciones ordinarias y extraordinarias o similares de los servidores públicos de estructura, mandos medios y superiores.
- Una descripción analítica de los programas y presupuestos, que comprenderá sus estados financieros y erogaciones realizadas, en el ejercicio inmediato anterior, en materia de adquisiciones, obras públicas y servicios, de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos aplicables.
- La relación de los bienes y el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a trescientos cincuenta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- Información relacionada con los trámites y servicios que ofrece la Delegación Política y la forma de acceder a ellos.
- El presupuesto asignado y su distribución por programas.
- La información relacionada con los actos y contratos suscritos en materia de obras públicas, adquisiciones o arrendamientos de bienes y servicios.

Dicha información tendrá que estar disponible de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, basándose en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la cual establece en su artículo 12, que es obligación de todo Ente Público publicar al inicio de cada año un listado de la información que detentan, por rubros generales, especificando las fechas, medios de difusión y los lugares en donde se pondrán a disposición de los interesados.

El Consejo de Información Pública del Distrito Federal de reciente creación es un órgano autónomo, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, responsable de garantizar de transparencia y acceso a la información pública; sin embargo, en tan sólo unos meses de operación se ha convertido en un “*elefante blanco*”, en una instancia burocratizada y sin operatividad, por tal motivo en primer lugar es recomendable ciudadanizar esta instancia, logrando con ello acercar a los distintos sectores de la población (empresarios, medios de comunicación, profesionistas, etc.) a la institución.

En el ámbito local, el Jefe Delegacional deberá encomendar la creación de mecanismos que permitan a la Oficina de Información Pública, como unidad administrativa encargada de recibir las solicitudes ciudadanas de información pública, una autonomía y los encargados de ella sean personas ajenas a la administración pública delegacional; asimismo, su atención podría estar en manos de ciudadanos electos por la propia población de cada demarcación territorial, lo cual ayudaría en dar mayor credibilidad al proceso de atención y de respuesta por parte de los mismos ciudadanos.

Es necesario para lograr estas acciones voluntad política por parte de las autoridades delegacionales, para mitigar las dificultades que aún se enfrentan en la ciudad para acceder a la información pública, entre ellas la tradicional resistencia de los servidores públicos a mostrar apertura con las personas y rendirles cuentas, la improvisación, falta de infraestructura, y las diferentes interpretaciones de la ley que han permitido excesos en la clasificación de información. Por tal motivo es necesario una continua capacitación a los funcionarios públicos en la materia, para poder vencer las resistencias al acceso a la información pública y la creación de programas de difusión de la cultura de la transparencia; asimismo que el trámite para pedir cierta información sea de manera fácil de comprender y de llenar, lo cual agilizará su atención y respuesta.

4.3.4 RENDICIÓN DE CUENTAS

El término “rendición de cuentas” se usa de manera cada vez más frecuente en México durante los últimos años, aunque no siempre con precisión conceptual sobre sus mecanismos y alcances. El concepto es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, fiscalización y otras como responsabilidad, sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas.

“La rendición de cuentas, se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo, como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal que implica sanciones en caso de incumplimiento.”¹¹

La rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, como uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia. En las delegaciones políticas los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas son deficientes, la expedición de información presupuestal, contable, financiera se emite sólo cuando la Secretaría de Finanzas lo requiere y con la periodicidad que ésta determine; a su vez, la Secretaría proporciona a la Asamblea los informes relacionados con la materia. Por tal motivo es necesario que se fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas en el nivel local del Distrito Federal.

Los habitantes de cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal tienen el derecho de recibir información general y específica de la gestión, por parte de las

¹¹ UGALDE, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. México, IFE, 2002, p. 14

autoridades locales, estableciendo la ley de participación ciudadana en su artículo 49 que sea por lo menos una vez al año. Para su cumplimiento, un instrumento que puede utilizar el Jefe Delegacional es la audiencia pública, por medio de la cual los órganos que integran la administración pública local pueden ofrecer información acerca de sus actuaciones. Esta forma se puede realizar no solamente una vez al año, sino por periodos establecidos (trimestralmente, semestralmente, etc). De esta manera los ciudadanos estarán en contacto con las autoridades y podrán evaluar de manera conjunta los programas y acciones realizadas del periodo señalado, así como los avances logrados y lo que está pendiente por realizar.

Por medio del fortalecimiento de las asambleas ciudadanas, el Jefe Delegacional podrá reunirse en cada una de las unidades territoriales de la delegación, de ésta forma ofrecerá una rendición de cuentas de manera particular; al ser un instrumento permanente de información, se podrá revisar, dar seguimiento y evaluar los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de la demarcación territorial y del Gobierno del Distrito Federal. De esta forma la población estará en contacto constantemente con las autoridades delegacionales y conocer la situación financiera en que se encuentra la demarcación; es necesario que la sociedad esté informada y exija del servidor público resultados, para que la rendición de cuentas no sólo se quede en el discurso político, sino que se convierta en un instrumento de constante comunicación entre las autoridades delegacionales y la sociedad.

4.3.5 LA INFORMÁTICA UN RECURSO PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Se sugiere el uso de la informática en el sistema presupuestario, la cual brinda la posibilidad de producir y manejar información en tiempo real, lo que permite consultarla y transmitirla a través de grandes distancias en forma casi instantánea. Hoy, en un dinámico entorno político, económico, social, científico y tecnológico, el gobierno tiene que responder a una ciudadanía participativa que está más conciente

e informada, por lo cual se debe de reflexionar y evaluar si se está trabajando de manera adecuada o si es necesario realizar un análisis profundo e instrumentar acciones para atender las necesidades y responder a las aspiraciones de la población, para no rezagarse y para cumplir con sus funciones públicas en este nuevo entorno.

El fin de utilizar esta tecnología es “mejorar la atención a la ciudadanía, mediante la prestación de servicios más eficaces; obtener mejor calidad a menor costo, logrando mayor competitividad dentro del propio sector público; lograr novedosos esquemas de gestión más desconcentrados y descentralizados, con respuestas directas y más oportunas las inquietudes y sugerencias en el ámbito local; fortalecer la capacidad de transformación del gobierno, de tal manera que su evolución sea oportuna y adecuada a los cambios internos y externos; lograr esquemas eficaces de profesionalización y asegurar la transparencia en los procesos de toma de decisiones”.¹²

El sistema presupuestario del Distrito Federal se desarrolla en la cultura de los trámites, del papeleo, copias y sellos, lo cual provoca que sea un proceso complejo operativa y administrativamente para el desempeño de las actividades; el mejoramiento y modernización del sistema informático permitirá simplificar los procesos, eliminando los cuellos de botella que ocasionan lentitud en el flujo de la información y en la atención oportuna en tiempo y forma a las cuestiones presupuestales.

Se propone la modernización de los sistemas de tecnología en informática con el objetivo de que todas las áreas presupuestarias cuenten con técnicas y procesos informáticos modernos y homogéneos, para lograr la calidad y la eficiencia de los procesos tanto de recaudación de los ingresos como de la ejecución del gasto público, de adquisiciones, prestación de servicios, contratación y la realización de

¹² JARQUE URIBE, Carlos M. *Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las Administraciones Públicas*, Revista de Administración Pública, México, INAP. No. 99, pp. 4 – 5

obra pública; asimismo, al optimizar el empleo de los recursos informáticos se fortalecerá el intercambio de información entre la Secretaría de Finanzas y las delegaciones políticas, a través de bases de datos actualizadas y validas por cada unidad administrativa. También su uso permitirá la transparencia y el acceso a la información financiera a la ciudadanía de una manera ágil, veraz y oportuna.

Sin embargo, la incorporación de estas tecnologías no es un proceso fácil, existen elementos que complican la modernización del sistema presupuestario como es: la resistencia al cambio del personal que labora en las organizaciones, la dificultad y el costo de modernizar instalaciones e infraestructura las cuales no se encuentran diseñada para incorporar los equipos actuales, así como la continua capacitación que necesita el personal para lograr un buen desempeño; su uso no garantiza el éxito en todas las actividades presupuestarias, pero si no son incorporadas a su funcionamiento será imposible que alcancen el nivel de eficiencia, calidad, mejoramiento y modernización que exige actualmente su funcionamiento.

4.3.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El proceso presupuestario debe considerar la participación ciudadana, entendida como el conjunto de formas de intervención de los sectores social, privado y comunitario en las etapas de planeación, programación y evaluación del presupuesto de egresos. Las formas de participación ciudadana pueden ser vecinales ó comunitarias, organizaciones sociales, empresariales u organizaciones no lucrativas, etc.

Es necesario que se fortalezca la transparencia y el acceso a la información presupuestaria de la administración central y de las delegaciones políticas, con ello se podrán instrumentar mecanismos para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones en torno al presupuesto; la participación de la ciudadanía en el presupuesto de egresos no debe verse de una forma pragmática ó como la solución al problema presupuestal que tienen las delegaciones actualmente, sino como un

mecanismo que permita la vinculación de la sociedad con el gobierno en la toma de decisiones, para que éstas se formulen con base en las necesidades y demandas de cada demarcación territorial

Es importante reforzar los comités ciudadanos de cada delegación, como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, con atribuciones para poder intervenir en la elaboración del presupuesto, incluyendo las problemáticas que se detecten en cada demarcación, así como perspectivas de solución que puedan ser incluidas en los programas públicos y durante la asignación presupuestal; así como generar propuestas para el mejoramiento de servicios públicos. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en el artículo 88, establece que los comités ciudadanos tiene como función participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad territorial, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal.

La participación permanente de los diferentes sectores de la sociedad en el proceso presupuestario puede propiciar el cumplimiento de los programas sociales y de obra pública en cada demarcación territorial, al estar involucrada la ciudadanía actuará como medio de vigilancia en el uso de los recursos públicos, estando atentos del cumplimiento de las metas programadas por el gobierno delegacional, así como detectar fallas en el gasto público como los altos índices de sub ejercicio que todos los años se origina.

Se considera que la sociedad al contar con mayores espacios de participación en las actividades presupuestales tendrá la oportunidad de conocer de forma abierta las cuentas públicas, el manejo de los recursos, los programas y proyectos del gobierno delegacional; es necesario para lograr la participación que la ciudadanía conozcan el programa general de desarrollo del Distrito Federal, así como el programa delegacional de cada demarcación territorial y conozcan los diferentes mecanismos

de participación que pueden utilizar para incidir en la elaboración del Presupuesto de Egresos de cada delegación política, lo cual puede realizarse por medio de asamblea ciudadana, al ser el instrumento de permanente de información, análisis, consulta, deliberación, decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas a desarrollarse en cada Unidad territorial.

La importancia de lograr la participación de la sociedad en la elaboración de Programa Operativo Anual y del Presupuesto de Egresos, es que se podrán conocer y tomar en cuenta las necesidades de la población en particular y se podrá integrar un el anteproyecto de acuerdo con las prioridades de cada delegación, de igual forma la Secretaría de Finanzas lo podrá priorizar con base en programas con fundamentos y se lograría una reasignación de los recursos, y ya no sólo con base en la población.

CONCLUSIONES.

- El Estado es la organización política de la sociedad, a través del tiempo han existido diversas teorías que intentan explicar su significado; sin embargo, la forma más usual para acercarse al concepto es analizando los elementos que lo integran: el territorio, población, gobierno y soberanía.
- El gobierno como parte organizada y brazo ejecutor del Estado, es el responsable de buscar el bien común de la sociedad, por medio de sus instituciones y de las personas encargadas del poder político.
- Una de las funciones que realiza el gobierno como expresión del Estado es la administrativa, encargada de materializar las decisiones y por medio de ella se puede relacionar el Estado con la sociedad; en México sus funciones recaen principalmente en el Poder Ejecutivo del gobierno federal, estatal y municipal.
- La administración pública es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación debe establecer sistemas de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es posible lograr.
- La administración pública central del Distrito Federal cuenta con órganos político – administrativos desconcentrados en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales en que se encuentra dividido, por tal motivo las delegaciones se encuentran jerárquicamente subordinadas al Jefe de Gobierno, y no se consideran como un gobierno local a pesar de la elección libre y directa del Jefe Delegacional.
- La Delegación política tiene limitadas atribuciones en materia presupuestaria, sólo puede realizar el anteproyecto de Programa Operativo Anual y de presupuesto, con lineamientos previamente establecidos por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para ser aprobado finalmente por el Jefe de Gobierno.

- El Distrito Federal es una de las entidades federativas con menor índice de pobreza, desigualdad y marginación en el país; sin embargo, existen en su interior iniquidades sociales, económicas y de infraestructura que se reflejan entre las dieciséis delegaciones políticas. Tan sólo doce delegaciones tienen urgentes necesidades de servicios básicos, entre ellas se encuentran aquellas que tienen características rurales y semirurales como son: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta.
- Para la distribución de los recursos públicos entre las delegaciones políticas el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa deben tomar en consideración indicadores como son: población, marginación e infraestructura; sin embargo, sólo incluyen a la población total y flotante de cada demarcación territorial, lo que provoca menores recursos públicos a las delegaciones: Milpa Alta, Tláhuac, Cuajimalpa y Xochimilco que tienen más del sesenta por ciento de su población con algún grado de marginación.
- Las delegaciones a las que se asignaron mayores recursos públicos durante el periodo analizado del año 2001 al 2004 fueron: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, lo que refleja la falta de instrumentos de coordinación por parte de las autoridades centrales y locales para su distribución.
- Los recursos públicos que se asignan a las delegaciones políticas, representan el 24% del total del gasto programable del Distrito Federal, aunque son ellas las responsables de la prestación de servicios públicos y la dependencia más cercana a la sociedad para dar atención a las demandas y necesidades.
- Un problema que presenta el sistema presupuestario de las delegaciones políticas es el alto índice de sub ejercicio registrado, dejando de ejercer casi el 19.4% de los recursos programados, lo que representa el mal uso de los recursos en el ámbito local, por causas como la menor recaudación de

ingresos esperados y recortes al calendario presupuestal por la administración pública central, así como complejos procesos para la licitación de obra pública.

- El gasto corriente absorbe casi el 48% de los recursos del presupuesto de egresos de cada delegación política, a pesar de que el gobierno emitió la Ley de Austeridad y las diferentes normas como la circular número uno y para las administraciones locales la circular número uno bis, para controlar las erogaciones de los capítulos 1000, 2000 y 3000; sin embargo, esto no se refleja en una mejor orientación del gasto, la prestación de los servicios públicos y la creación de obra pública.
- El manejo presupuestario que se realiza en las delegaciones políticas está ligado a una gran corrupción en las finanzas públicas, específicamente en obra pública, con irregularidades en licitación de obra, sobrepagos, pagos excesivos y obras no realizadas. En el año 2004 las delegaciones que más se vieron afectadas por serias irregularidades financieras fueron: Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Tláhuac.
- Existe un fuerte manejo partidista en el uso de los recursos públicos en el Distrito Federal, los actos de corrupción en las delegaciones son consecuencia de la intervención de distintas corrientes políticas vinculadas con los partidos políticos, en donde se han involucrado servidores públicos tanto de la Secretaría de Finanzas como de las administraciones locales.
- Las consecuencias generadas por la deficiente administración de los recursos públicos son alarmantes. La falta del uso de indicadores para su distribución y el mal empleo de los mismos provoca costos sociales, genera el desabasto de los servicios públicos e incrementa las condiciones de marginalidad.
- La tendencia señala que se utilizará como criterio sólo el número de habitantes en cada delegación, para la distribución de los recursos públicos, dejando a un

lado los altos índices de marginalidad y de pobreza urbana en el Distrito Federal, los cuales se agudizarán por la forma desigual de asignar los recursos.

- La falta de una planeación a largo plazo en la administración pública delegacional, hace imposible la continuidad de planes y programas que den atención a las necesidades de cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal.
- Es prioritario orientar políticas de mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, prioritariamente en las delegaciones periféricas de la capital, tales como Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta, Magdalena Contreras y Xochimilco con el fin de incrementar la calidad de vida de su población.
- La participación ciudadana adquiere mayores espacios en las administraciones locales, incluso en ámbitos que se consideraba áreas exclusivas del gobierno, como son las actividades presupuestarias.
- El Programa Hacia un Presupuesto Participativo fue implementado en la Delegación Tlalpan durante la administración 2000 – 2003, se pudieron obtener importantes logros, entre ellos la difusión, información y capacitación que recibió la ciudadanía en temas relacionados con el proceso presupuestario y el contacto directo por medio de asambleas vecinales con los servidores públicos delegacionales; sin embargo por la falta de planeación a largo plazo en el nivel local este tipo de programas no pueden tener continuidad en el cambio de gobierno cada tres años.
- En la Delegación Miguel Hidalgo el programa Presupuesto Participativo tiene una forma diferente de ejecución, por sus características económicas y sociales sólo se realiza en las colonias populares; la participación ciudadana no

es tan activa y la falta de información presupuestal afecta la implementación del programa.

- Las diferentes experiencias de programas de participación ciudadana en el Presupuesto de Egresos, reflejan el interés de las autoridades delegacionales por tener un acercamiento con la sociedad. Sin embargo, éstos no resuelven la problemática presupuestal de las administraciones locales.
- La operatividad de los programas de presupuesto participativo es deficiente, pues sólo pueden decidir los habitantes qué acciones de obra pública son prioritarias para realizar en su colonia, se pone a votación dicha propuesta y se realiza solamente si la delegación política tiene capacidad financiera.
- El sistema presupuestario de la administración central y de las delegaciones políticas del Distrito Federal, deben utilizar herramientas y técnicas administrativas de vanguardia en sus procesos, las cuales puedan ser aplicadas en el sector público y que permitan obtener mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros, tomando en consideración buscar el bienestar de la sociedad.
- Para lograr la simplificación de los procesos y la estructura administrativa se necesita un método de mejora continua que permita el mantenimiento de la calidad, y se adecue con la naturaleza pública de las delegaciones políticas y con las problemáticas que se presentan en la Dirección General de Recursos Financieros y Presupuestales.
- El método de Demming es factible de implementar en las áreas presupuestarias de las delegaciones políticas, sin olvidar que es necesario una adecuada capacitación al personal para su aplicación y no sea un programa más sin tener resultados.

- Además de implementar modelos de mejora, es necesario instrumentar el servicio profesional de carrera en el sistema presupuestario del Distrito Federal, que procure una nueva cultura de servicio basada en la eficiencia y búsqueda de mejores resultados, con personal más capacitado y logrando su permanencia a través del mérito.
- Un elemento importante para lograr la modernización y el mejoramiento presupuestario es la transparencia y el acceso a la información pública en el sistema presupuestario, para ello es necesario que exista voluntad política por parte de las autoridades delegacionales, para mitigar las dificultades que tiene la sociedad para conocer la información pública, entre ellos la resistencia de los servidores públicos para rendir cuentas, la falta de infraestructura para dichas actividades y el limitado marco jurídico.
- Es responsabilidad y compromiso de la administración pública realizar un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, que logre mitigar los graves problemas sociales que se viven en la actualidad en la Ciudad de México, brindando atención a las necesidades prioritarias de cada una de las dieciséis delegaciones políticas.
- La delegación política, como encargada de brindar atención a las necesidades y demandas de la sociedad en el ámbito local del Distrito Federal, tendrá que seguir trabajando en la creación de reformas que permitan lograr su autonomía política, administrativa y financiera, para ello es necesario un trabajo conjunto con la administración pública central y con la Asamblea Legislativa.

**REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS.**

- ALEXANDER Servant, Alberto. **Mejora Continua y Acción Correctiva**. México, editorial Pearson Educación, 2002.
- AYALA ESPINO, José. **Economía del Sector Público Mexicano**. México, editorial Esfinge, 2ª edición, 2001.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. **Estructura del Estado**. México, editorial Porrúa, 1979.
- AZIZ NASSIF Alberto, ZICCARDI, Alicia. “El gobierno de la ciudad capital”, en SOLIS Barraeta, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): **Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado**, México, IGLOM, 2002.
- BECERRA Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. **La Reforma Electoral de 1996**. México, editorial FCE, 1997.
- **BREVIARIO DE POBLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL**. Dirección de Política Poblacional, 2000.
- **BOLETÍN TÉCNICO DE CONTABILIDAD**. Estructura Programática del Gobierno Federal NEP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998.
- CANTÚ Delgado, Humberto. **Desarrollo de una cultura de calidad**. México, editorial Mc Graw Hill, 2ª edición, 2001.
- CARRILLO LANDEROS, Ramiro. **Metodología y Administración**, México, editorial Limusa – Noriega, 1982.
- **CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000**. México, INEGI.

- CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000. **Síntesis de resultados del Distrito Federal.** México, INEGI.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. **Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa.** México, editorial Porrúa, 2001.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge. **Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados en el presupuesto público.** México, editorial FCE, 2000.
- DELGADILLO Gutiérrez y LUCERO Espinosa Manuel. **Compendio de Derecho Administrativo.** México, editorial Porrúa, 4ª edición, 2000.
- DELGADO DE CANTÚ, Gloria. **México: estructuras política, económica y social.** México, editorial Pearson, 1996.
- **ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO URBANO.** México, INEGI. 2004.
- GARCÍA VAZQUEZ, Gilberto. **Hacia un presupuesto participativo, Delegación Tlalpan, Distrito Federal.** Premio de Gobierno y Gestión Local. México, CIDE, 2001.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. **Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México.** México, editorial CIDE A. C. 2000.
- ----- **Manual sobre la clasificación económica del Gasto Público,** Programa de Presupuesto y Gasto Público. México, editorial CIDE A. C. 2000.

- ----- **Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal.** México, editorial CIDE A.C. 2000.
- GUERRERO OROZCO, Omar. **Introducción a la Administración Pública.** México, editorial Harla, 1985.
- **HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO,** la experiencia en Tlalpan 2001 – 2003, Jefatura Delegacional en Tlalpan.
- JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio. **Teoría General de la Administración.** España, editorial Tecnos, 1976.
- ----- **Política y Administración.** España, editorial Tecnos, 1977.
- MARTNER, Gonzalo. **Planificación y Presupuesto por Programas.** México, editorial Siglo XXI, 19ª edición, 1981.
- MENESES CÁZARES, Julio. **La coparticipación de las delegaciones en el desarrollo social del Distrito Federal.** México, Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos, “Adolfo Christlieb Ibarrola”. 2004.
- MUÑOZ AMATO, Pedro. **Introducción a la Administración Pública.** México, editorial FCE, 1966.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, **Introducción a la nueva administración pública de México.** Vol. I. México. INAP, 2ª edición, 2002.
- RIOS GASCÓN, Jorge Omar. **Gobernabilidad y Administración Pública en las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal.** México, UNAM, 2004. (Tesina).

- ROSIQUE CAÑAS, José Antonio. “Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno”, en SOLIS BARRUETA, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (Coordinadores): **Memorias del segundo congreso, gobiernos locales: democracia y reforma del Estado**. México, IGLOM, 2002.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. México, INAP, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés, **Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado**. México, editorial Porrúa, 1978.
- ----- **Teoría General del Estado**. México, editorial Porrúa, 1964.
- ----- **Diccionario de Ciencia Política, tomo I A-LL**. México, editorial UNAM / FCE, 2ª edición, 1998.
- TORRES Arroyo Oscar. **Disposición al buen gobierno en las delegaciones del Distrito Federal**. México, UNAM, 2003, (Tesis).
- UGALDE, Luis Carlos, **Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México**. México, IFE, 2002.
- WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. México. editorial FCE, 1981.
- ZICCARDI, Alicia. “Pobreza urbana y exclusión social. Las políticas sociales de la ciudad de la esperanza”, en **Programa CLACSO – CROP de estudios sobre la pobreza en América Latina y el Caribe**. Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003.

HEMEROGRAFÍA.

- BERMEO, Adriana. “Crece Quart con PRD”. México, **Reforma**, Ciudad y Metrópoli, 04 marzo 2004. pp. 4B – 5B
- BORDON, Alejandra. “Cancela contratos Contraloría del DF”. México, **Reforma**, Ciudad y Metrópoli, 04 marzo 2004. p. 5B
- CUENCA, Alberto. “Detectan corrupción hormiga en áreas del gobierno capitalino”. México, **El Universal**, Ciudad, 18 febrero 2004. p. 40
- JARQUE URIBE, Carlos M. “Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las Administraciones Públicas”, **Revista de Administración Pública**. México, INAP, No. 99, 1999.
- MORALES, Sergio. “Buscan que el Consejo de Información sea funcional”. México, **El Economista**, Política, 04 noviembre 2004.
- ----- “El Presupuesto a las delegaciones, rehén de las tribus perredistas”. México, **El Economista**, Política, 25 noviembre 2003.
- RIVERO, Alejandro. “Campesinos del DF piden más presupuesto”. México, **Milenio**, Nacional, 01 febrero 2004.
- VALDEZ, Liliana. “Delegaciones, feudos de Quart”. México, **El Universal**, Ciudad, 02 abril 2004.

LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS

- CIRCULAR NÚMERO UNO 2004 PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

- CIRCULAR NÚMERO UNO BIS 2004 PARA LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.
- CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO 2005.
- CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL 2004.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 2001.
- CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 2002.
- CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 2003.
- DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL DISTRITO FEDERAL 2001.
- DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL DISTRITO FEDERAL 2002.
- DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL DISTRITO FEDERAL 2003.
- DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL DISTRITO FEDERAL 2004.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY DE AUSTERIDAD PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

- LEY DE SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL D.F.

PLANES Y PROGRAMAS

- Acciones que hacen el cambio. **I Informe de Gobierno** del Jefe Delegacional de Miguel Hidalgo Arne aus den Ruthen Haag, 2001.
- Acciones que hacen el cambio. **II Informe de Gobierno** del Jefe Delegacional de Miguel Hidalgo Arne aus den Ruthen Haag, 2002.
- Acciones que hacen el cambio. **III Informe de Gobierno** del Jefe Delegacional de Miguel Hidalgo Arne aus den Ruthen Haag, 2003.
- PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 2001 – 2006.
- PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, versión 2003.
- PROGRAMA DE POBLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL 2001 – 2006.

PÁGINAS WEB

- <http://www.asambleadf.gob.mx>
- <http://www.df.gob.mx>
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/>
- <http://www.inegi.com.mx>
- <http://www.miguelhidalgo.gob.mx>
- http://www.shcp.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental/
- <http://www.tlalpan.gob.mx>