



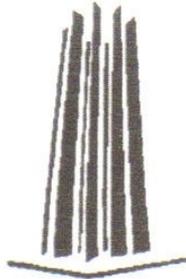
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS ARAGÓN**

**EL PRESUPUESTO DE EGRESOS
EN EL DISTRITO FEDERAL A TRAVÉS
DE LAS DELEGACIONES 1999 – 2003**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
MARIA VICTORIA ESTRADA FLORES

ASESORA: LIC. HORTENCIA ARROYO VARGAS



MÉXICO

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Ámense el uno al otro,
mas no hagan del amor una atadura.
Estarán juntos, unidos para siempre,
cuando las alas de la muerte esparzan sus días.
Permanezcan juntos, pero no demasiado,
porque los pilares del templo están aparte
y ni el roble crece bajo la sombra del ciprés,
ni el ciprés bajo la del roble.*

Gibrán Jalil Gibrán

AGRADECIMIENTOS

A mis padres

*Cayetano y María Isabel,
por su apoyo incondicional
y sabios consejos que me han
orientado por la vida. Con
admiración y respeto.*

A mis hermanas y hermano

*Alicia, Martha, Elssy y Maximino,
por su cariño, comprensión y por
estar ahí en los momentos difíciles.*

A mis sobrinos

*David y Edgar Daniel, por ser
una inspiración hacia nuevos
horizontes, por su esencia de
niñez.*

*Mi respeto y admiración, para todos
y cada uno de los profesores que de
una u otra forma contribuyeron a
mi formación, en particular a la Lic.
Hortencia Arroyo por asesorar el
presente trabajo. Así como a los que
me han permitido colaborar en el
ámbito laboral, al aprender de ellas
sobretudo y al confiar en mi en el
desarrollo de actividades trascendentes*

INDICE

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL DISTRITO FEDERAL A TRAVES DE LAS DELEGACIONES 1999 – 2003

	Pág.
Introducción	I
I. Importancia del Sector Público	1
I.1. La participación del Sector Público en México.	3
I.2. Marco Institucional del Sector Público.	6
I.3. Organización y Estructura del Gobierno del Distrito Federal.	12
I.4. Institucionalidad del Federalismo y la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.	16
II. El Proceso Presupuestario	19
II.1. El Sistema Nacional de Planeación Democrática.	22
II.2. Fuentes, usos y naturaleza del gasto.	27
II.3. Clasificación económica y estructura programática.	33
II.4. Integración del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal, Ingreso – Gasto.	39
II.5. La programación presupuestación en el Distrito Federal.	44
III. La Gestión del Gobierno del Distrito Federal 1999 – 2003	53
III.1. Congruencia del Presupuesto de Egresos en el Ámbito Delegacional.	54
III.2. Eficacia y Eficiencia de las metas o actividades institucionales.	61
III.3. Suficiencia de las acciones.	63
III.4. Evaluación de Resultados.	64

	Pág.
IV. Conclusiones	66
V. Propuestas	70
V.1. Sobre el Proceso de Programación Presupuestación de las Delegaciones del Distrito Federal.	70
V.2. La relevancia de incorporar Evaluación de Resultados.	74
- Bibliografía y sitios Internet	77
- Glosario de términos	81
- Índice de Esquemas, Cuadros y Gráficas	93

INTRODUCCIÓN

El eje de toda acción de gobierno es el Presupuesto de Egresos, mediante éste se determina quién gasta, cómo se gasta, para qué y mediante que controles. Se presenta como una herramienta para comprender el presupuesto público, algo que para muchos representa la “caja negra”; un instrumento que permite conocer el engranaje de la maquinaria gubernamental con la finalidad de comprender la organización administrativa, la cual debe ser acorde a las circunstancias y desafíos para atender las necesidades de la sociedad.

Toda sociedad democrática, espera de su gobierno acciones que promuevan el progreso y la equidad, en los ámbitos de educación, salud, seguridad e impartición de la justicia, para vivir mejor. Se espera que ese gobierno transforme sus contribuciones en bienes y servicios públicos que les permitan alcanzar niveles de vida más adecuados, en un ambiente de paz, tranquilidad y unidad.

El gobierno necesita organizarse a fin de dar cumplimiento eficaz y eficiente a sus objetivos y funciones. Ello requiere de la organización de sus estructuras y procedimientos de conformidad al marco legal aplicable. Su organización es crucial en su desempeño. La complejidad y diversificación de la economía ha determinado que enfrente necesidades crecientes de una sociedad más demandante.

Los objetivos generales de la investigación son:

- Verificar el grado de eficiencia en la integración del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal (GDF), que aprueba la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), a través del proceso de programación presupuestación, restringiendo el mismo únicamente a lo destinado para la operación de las 16 Delegaciones Políticas que integran la distribución territorial del Distrito Federal.

- Dar a conocer el esquema general del Presupuesto del Gobierno del Distrito Federal.
- Analizar las diferencias presupuestales en la distribución del gasto entre las 16 Delegaciones.
- Describir la participación del gasto de las Delegaciones en relación a los ingresos del GDF.
- Analizar la gestión presupuestal del GDF, para un periodo de cinco años, a fin de emitir una propuesta para reforzar el proceso de programación presupuestación en el ámbito delegacional, así como incorporar la medición de resultados como una herramienta de valuación y orientación en la aplicación de los recursos.

La hipótesis a verificar es:

- Si es deficiente el procedimiento mediante el cual se realiza anualmente la integración del Presupuesto de Egresos del GDF aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, asimismo durante el transcurso del ejercicio presupuestal (enero – diciembre) y al final de éste, se realizan informes sin tomar en consideración una medición de los resultados.
- La integración de los recursos del Presupuesto de Egresos del GDF son destinados principalmente para el cumplimiento de funciones predeterminadas como son las de marco legal y para cubrir obligaciones contractuales. Además de que normalmente no se eroga la totalidad de los recursos asignados.

- La apertura programática y la aplicación de los recursos es en forma discrecional.

La metodología utilizada para la realización de la presente investigación, es el empleo de varios principios metodológicos correspondientes a los métodos inductivo y sintético, al basarse en observaciones y las experiencias más sobresalientes adquiridas durante el desarrollo profesional como economista, al participar en la integración de varios Anteproyectos de Programas Operativos Anuales, Informes trimestrales y anuales, así como Cuentas Públicas, partiendo de lo simple conocido a lo complejo desconocido, en un doble movimiento de la experiencia a la teoría y de la teoría a la experiencia, y por otra parte, el método deductivo y analógico, al realizar análisis del Presupuesto de Egresos en el Distrito Federal a través de las Delegaciones y de sus correspondientes Cuentas Públicas, con base en documentos y cifras estadísticas oficiales emitidas por las diferentes instancias involucradas, documentación que permitió hacer la comparativa anual del periodo de análisis.

Los enfoques utilizados en la investigación son de carácter objetivo, histórico y dinámico, con base en la técnica presupuestal y estadística.

La presente investigación busca dar respuesta a una problemática que enfrenta el Gobierno Local al existir una limitada difusión sobre la información relacionada con la planeación, programación y presupuestación de los recursos, ya que la mayoría de la literatura sobre aspectos programático presupuestales así como de la Hacienda Pública son con un enfoque desde la perspectiva federal, no para un Gobierno Local, sobre todo para uno tan representativo como lo es el GDF, que no está normado como los Estados de la República Mexicana.

A pesar de que la materia en cuestión es eminentemente técnica, se pretende exponer con un lenguaje accesible, las características sobre la participación del Sector Público y su proceso presupuestario, de tal forma que mediante esquemas y cuadros permita al lector conocer las dificultades en la conformación de los programas gubernamentales, una vez que entran en consideración los recursos disponibles, en un contexto de escasez, siempre con creciente necesidades.

Conforme a las ideas generales anteriormente expuestas, el contenido de la investigación está dividida en cinco capítulos:

En primer lugar se considera la participación del Sector Público, indicando su marco institucional, la organización y estructura del mismo, así como su participación desde el enfoque del Federalismo, que permite analizar la unidad dentro de la diversidad. Esto es realizar el estudio de una organización política que vincula en este caso al GDF con un sistema global denominado Gobierno Federal, con un arreglo espacial de poder económico y político entre gobiernos.

Posteriormente se expone lo relativo al Proceso Presupuestario, el cual se desarrolla determinando las fuentes, usos y naturaleza del gasto, su clasificación económica y la apertura de la estructura programática, destinando un inciso para lo que es ingreso – gasto, y finalizando en los aspectos comúnmente utilizados en la programación presupuestación para el DF.

Para continuar con el análisis en sí, partiendo de los aspectos básicos como son la congruencia, eficacia, eficiencia y suficiencia, lo que arrojará los resultados de la gestión del GDF durante un periodo que comprende a un lapso de cinco años, mediante el método analítico deductivo. Concluyendo esta parte con la incorporación de la evaluación de resultados.

Finalmente se dedica un apartado específico para plasmar las conclusiones y otro muy independiente para exponer las propuestas para fortalecer el proceso de programación presupuestación de las Delegaciones del DF, así como la incorporación de la evaluación de resultados, materia del presente trabajo.

I. LA IMPORTANCIA DEL SECTOR PÚBLICO

El eje de toda acción de gobierno es el Presupuesto de Egresos, mediante éste se determina quién gasta, cómo se gasta, para qué y mediante que controles, el cual está inmerso en el contexto de actuación general denominado Sector Público. Es por ello que en este capítulo se describe la participación del Sector Público, como una herramienta para comprender el presupuesto público, indicando su marco institucional en el cual se definen las reglas de intercambio y se definen los objetivos, funciones y atribuciones, la descripción de su organización y estructura, y su participación desde el enfoque del Federalismo, que permite analizar la unidad dentro de la diversidad. Esto es realizar el estudio de una organización política, con un arreglo espacial de poder económico y político entre gobiernos.

Los conceptos de sector público, gobierno, administración pública y Estado, suelen utilizarse de manera indiscriminada y en forma indistinta, lo cual suele conducir a confusiones. El Estado incorpora las nociones de soberanía, territorio, cultura y régimen político; el gobierno se concibe como la representación del poder público materializado en un poder de cohesión con capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales; en tanto la administración pública comprende el conjunto de organizaciones que opera el gobierno; y el sector público es identificado como la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones rebasando el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas ¹.

“El sector público comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de producción que son de apropiación pública”². Dichos recursos están organizados, tiene un objetivo y funciones determinados por un orden institucional y legal, lo que constituye su marco normativo. Asimismo el sector público incluye todos los departamentos, agencias

¹ José Ayala Espino, Economía del Sector Público Mexicano, Grupo Editorial Esfinge, México, 2001

² Ibid.

de gobierno, corporaciones y empresas públicas, lo que le confiere su organización y estructura orgánica.

En ese contexto el sector público se conforma como una autoridad formal para la toma de decisiones, que trascienden tanto a los grupos privados como en el mercado, lo que le otorga un poder de influencia sobre los recursos totales de los cuales disponen la economía y la sociedad en su conjunto ³.

La importancia de éste se refleja en el peso de los gastos y los ingresos públicos en las economías contemporáneas. En donde en los países industrializados el gasto del sector público representa casi la mitad del producto interno bruto (PIB), y los impuestos tanto de las personas como de las empresas alcanza a ser una tercera parte del PIB.

El sector público en México proporciona a la sociedad los bienes y servicios que dan cohesión y confianza a la colectividad, como defensa del territorio y de la soberanía, la seguridad pública, los servicios sociales, la procuración e impartición de justicia, la administración tributaria, los servicios básicos y regulación de las actividades sociales y productivas. Servicios que permiten el funcionamiento de la economía nacional, que difícilmente costearía el sector privado. Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los tres órdenes de gobierno que conforman la actividad pública: federal, estatal y municipal ⁴.

³ Joseph E. Stiglitz , La Economía del Sector Público, Antoni Bosch, España, 2000.

⁴ La excepción es el Distrito Federal, dónde los órdenes estatal y municipal tienen un estatuto especial.

I.1. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO

La expansión del sector público, prácticamente ininterrumpida desde la crisis de 1929, ha sufrido ajustes y cambio estructural. Se ha reflejado disminución en algunas actividades, como lo fue a principios de la década de los ochenta con la reducción de las empresas públicas, determinando una pérdida de influencia en la producción de bienes. Sin embargo no sólo ha persistido su presencia en la economía, sino que se ha mantenido e incluso ha aumentado en los años de reforma del Estado y durante las políticas de ajuste.

El papel del gobierno trascendió su función inicial, tradicionalmente reservada a las finanzas públicas, para proveer de bienes y servicios públicos básicos a la población, así como a la obtención de ingresos para financiar programas⁵. La complejidad y diversificación de la economía determinó que el sector público enfrentará necesidades crecientes de una sociedad más demandante.

El proceso expansivo del sector público se refleja en un conjunto creciente de actividades económicas que progresivamente fue tomando a su cargo el Estado. En efecto, se reconoce el papel que ha jugado en el desarrollo económico por que: ha contribuido a mejorar la asignación de los recursos en la economía y favorecer un mejor empleo de los mismos al corregir fallas o ineficiencias del mercado, como provisión y producción de bienes y servicios públicos que el sector privado no provee a ningún precio; ha mejorado la distribución del ingreso y la riqueza a través de la aplicación de política social; ha ayudado a la estabilización de la economía por medio de la política fiscal y monetaria; y ha creado confianza y certidumbre al mantener y vigilar el sistema legal y regulatorio de la economía.

⁵ Richard A. Musgrave y Peggy A. Musgrave, Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, McGraw Hill, México, 1992.

Lo que le ha permitido al gobierno garantizar el respeto a los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos de los diferentes agentes económicos, la resolución de controversia por medio de tribunales y el conservar estructuras competitivas en distintos mercados.

Estudiar su participación en el crecimiento económico, puede ayudar a definir el tipo de instituciones y reformas que se requieren. Por otra parte, sus actividades se pueden dividir en cuatro rubros: 1) actividades estratégicas que corresponden a las funciones del Estado para mantener la ley, el orden, la seguridad nacional y la defensa; 2) actividades exclusivas que comprenden la prestación de servicios que solo el gobierno puede realizar como cobro de impuestos, seguridad pública y educación básica; 3) actividades competitivas en donde rivaliza con el sector privado, en servicios hospitalarios, educación media y superior, e investigación entre otros; y 4) actividades de mercado mediante las cuales el gobierno busca la obtención de beneficios, rentabilidad y competencia en el mismo⁶.

En México, la contribución directa del sector público al crecimiento económico proviene, primero, de asegurar la salvaguarda de los derechos de propiedad y de la aplicación eficaz del sistema legal y normativo, así como de las actividades que derivan de él; posteriormente su contribución se ha destinado a los proyectos de infraestructura y los que se destinan a inversión en educación, salud y seguridad social.

En el sector público, la toma de decisiones es afectada *por* factores de poder que, al perseguir su propio interés, pueden fortalecer o debilitar sus alcances. Entre estos los factores encontramos la burocracia, que ejecuta los planes y acciones de gobierno; la clase política, que organizada en partidos políticos pretende

⁶ Richard A. Musgrave y Peggy A. Musgrave, Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, McGraw Hill, México, 1992.

atraer el mayor número posible de votantes; las iglesias, que satisfacen las necesidades religiosas de sus fieles e inciden indirectamente en la conducta social; los artistas, intelectuales y creadores, que promueven sus ideas políticas o estéticas; los medios de comunicación, formadores de opinión pública por medio de artículos y programas radiofónicos o televisivos; los empresarios, cuyo objeto es ganar presencia en los mercados de bienes y servicios; los sindicatos, que luchan por conquistar mayores condiciones y prestaciones laborales; los profesionales independientes, que brindan a la sociedad su conocimiento y cubren necesidades sociales; los estudiantes, que mientras adquieren los elementos que les ayudarán a incorporarse a la vida productiva, son a la vez una fuerza política que demanda espacios de participación; los maestros que, a todos los niveles, son simultáneamente desarrolladores de capacidades y habilidades, transmisores de la cultura; y organizaciones ciudadanas, que representan causas específicas de la población.

Para lograr la cooperación de los actores y evitar conductas contrarias a la sociedad y a la vida del Estado, el gobierno tiene el desafío de consensuar intereses hacia los propósitos nacionales. Y ello lo hace mediante la regulación y observancia del marco legal con imparcialidad, del reconocimiento de los derechos de las personas y la aplicación acertada de políticas públicas en el marco del sector público.

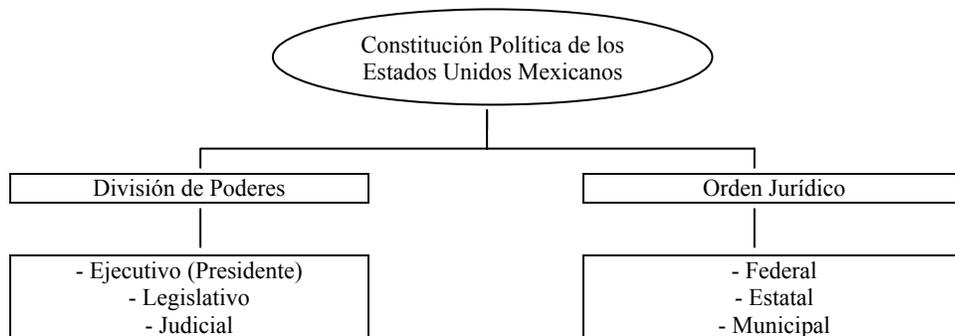
I.2. MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

Las instituciones definen la autoridad formal entre las diferentes partes que constituyen al gobierno; además fijan las reglas escritas para el intercambio entre los distintos actores: presidente, congreso, partidos políticos y grupos de interés, entre otros. La institucionalidad del sector público, corresponde a su estructura constitucional y leyes en las cuales se desenvuelven sus actividades, es su marco jurídico. En el se definen sus objetivos, funciones y atribuciones, establece el entorno de las restricciones institucionales.

El Sector Público está regido por un conjunto de leyes que jerárquicamente parten de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece un sistema presidencialista, con un equilibrio de poderes en tres ramas de gobierno (Título Tercero Capítulo I “De la División de Poderes”), así como un sistema con dos ordenes jurídicos (Federal y Estatal) distinguiendo tres niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios) en el Título Quinto “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”⁷.

Esquema 1

Constitución y Régimen Federal



Fuente: Elaboración con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2003.

Resulta relevante señalar, que hasta antes de 1995 el DF formaba parte de la Federación con la denominación de Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el artículo Quinto Transitorio del "Decreto por el que se reformaron los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107,122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y la derogación de la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, se reconoce esa instancia como Gobierno del Distrito Federal, a cargo de un Jefe de Gobierno a partir de diciembre de 1997.

Jefe de Gobierno aún nombrado por el Presidente de la República. Situación que se modifica para que el titular del Ejecutivo Local sea electo en forma universal, libre y secreta, es decir en forma democrática y tome posesión a partir del 5 de diciembre de 1997. Por lo que toca a los de Organos Políticos Administrativos genéricamente denominados Delegaciones, se determina que también los titulares sean electos en forma universal, libre y secreta, para que tomen posesión a partir de 1º de Octubre del 2000 y por un periodo de vigencia de tres años⁸.

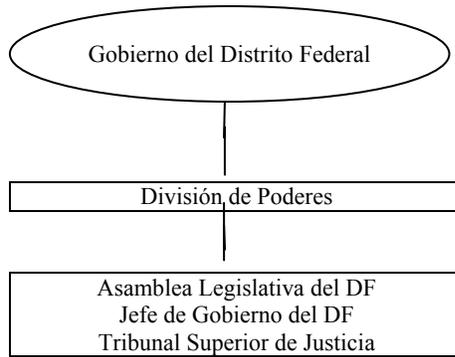
En ese contexto el DF, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 43 se le reconoce como parte integrante de la federación con los 31 Estados; se define en el artículo 44, como sede de los Poderes de la Unión; en los artículos 73 se indica sobre las facultades del Congreso; en el 105 de los asuntos a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en el 108 de la responsabilidad de los servidores público; en el 115 lo relativo de los Estados de la Federación y del DF; y en el artículo 122 se establece la división de poderes, indicando que es un Gobierno a cargo de los Poderes Federales y de los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter Local.

⁸ Richard A. Musgrave y Peggy A. Musgrave, Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, McGraw Hill, México,1992.

Al efecto se reconocen como autoridades locales del DF, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal⁹.

Esquema 2

División de poderes en el Gobierno Local



Fuente: Elaboración con base el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Como Gobierno Local el GDF, se rige por un marco normativo, en el que se definen objetivos, funciones y atribuciones, y se establecen las restricciones institucionales. A continuación se enumeran sus principales ordenamiento, con una breve descripción de su objeto.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Corresponde al conjunto de normas de orden político e interés general, el cual tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del GDF, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de Octubre de 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Norma de orden e interés público, que tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios de orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Es el documento normativo que establece las esferas de competencia de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, las que conducirán sus actividades en forma programada con base en la política que para el logro de los objetivos y prioridades estén determinados en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal y las que establezca el Jefe de Gobierno.

Código Financiero del Distrito Federal

Documento para homologar las normas de carácter federal, al ámbito local, de manera que aún cuando sea una norma financiera del DF expedida por la ALDF con base en las facultades constitucionales que le otorga el artículo 122 de la Carta Magna, no rompa la necesaria unidad integral de acción, que debe existir entre el DF y la Federación.

Contiene un conjunto de normas, que tienen por objeto regular el proceso de programación, obtención, administración y aplicación de los ingresos, su gasto público y contabilidad de fondos y valores. Asimismo norma las infracciones, delitos y sanciones en contra de la Hacienda Pública Local.

Ley de Planeación

Es la que tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo, y encauzar en función de ésta, las actividades gubernamentales.

Contiene las bases de integración y funcionamiento del sistema de planeación, necesarias para que El Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con el órgano legislativo, y de esa manera se promueva y garantice la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas, logrando que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos señalados en ellos.

Ley de Ingresos del Distrito Federal

Corresponde a la norma que establece los ingresos anuales del GDF que deberán recaudarse por concepto de: impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, accesorios, productos, aprovechamientos, participaciones por actos de coordinación, participaciones en ingresos federales, ingresos propios y otros ingresos. Son cantidades estimadas de recaudación que aprueba la ALDF.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal

Es el documento que emite la ALDF, que orientarán la ejecución del gasto y de las unidades administrativas del GDF que se consignan en el Presupuesto de Egresos. Asimismo establece, las disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria.

Ley de Coordinación Fiscal

Es la que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y el DF, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; la distribución de las

participaciones, fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En el caso del GDF, se interviene en los fondos que a continuación se hacen referencia:

- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), y
- Fondo de Aportaciones para la seguridad Pública (FASP)

Ley General de Deuda Pública

Norma la Programación, negociación, contratación, autorización, manejo, registro y vigilancia de la deuda pública financiera interna y externa a cargo de las entidades de la Administración Pública tanto Federal como del DF.

Enuncia las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia y contiene disposiciones para la programación de la deuda, la contratación de financiamiento tanto a cargo del GDF como de las entidades paraestatales, y la vigilancia y registro de las obligaciones financieras, lo que incide en la programación y control del endeudamiento en su aspecto financiero.

I.3. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El sector público necesita organizarse a fin de dar cumplimiento eficaz y eficiente a sus objetivos y funciones. Ello requiere de la organización de sus estructuras y procedimientos de conformidad al marco legal aplicable. Su organización es crucial en su desempeño.

La organización administrativa supone un conjunto de principios jerárquicos que determinan la definición o función de cada una de las dependencias o entidades que forman parte de la administración pública del GDF; dichos principios buscan hacer efectiva la división del trabajo, las responsabilidades competencias y funciones de los distintos entes públicos; busca establecer los mecanismos de coordinación que permitan una acción concertada y coherente, evitando duplicidades, contradicciones y desarticulaciones.

El GDF para su organización política y administrativa está determinado por: I. Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; II. La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y en atención a las necesidades públicas; y III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del apartado G del artículo 122 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰.

Dicha organización atenderá los siguientes principios estratégicos:

¹⁰ Richard A. Musgrave y Peggy A. Musgrave, Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, McGraw Hill, México, 1992.

- I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y administración de los recursos económicos de que dispone el Gobierno de la Ciudad;
- II. La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y unidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad;
- III. El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga el Estatuto y las leyes;
- IV. La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;
- V. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital;
- VI. Simplificación, agilidad, economía, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general;
- VII. Cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada en los servicios de seguridad pública, impartición y procuración de justicia;
- VIII. Observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal;
- IX. Formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la Ciudad y congruencia de aquellas con la planeación nacional de desarrollo;
- X. Conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y protección a los elementos del medio ambiente;
- XI. Definición de finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la Ciudad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y atención prioritaria de las necesidades sociales;
- XII. Programación de su gasto y control de su ejercicio;
- XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad; y

XIV. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos del Estatuto y las Leyes.

En tanto la estructura orgánica básica del GDF, conforme lo establece el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), es central, desconcentrada y paraestatal¹¹.

Cuadro 1. Estructura orgánica básica del GDF

<i>Centralizada</i>	<i>Jefatura de Gobierno del DF, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del DF, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del DF y la Consejería Jurídica de Servicios Legales, denominadas dependencias.</i>
<i>Desconcentrada</i>	<i>Además de los órganos político administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno genéricamente denominados Delegaciones, y jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno, contará con los órganos desconcentrados que establezca el Estatuto de Gobierno.</i>
<i>Paraestatal</i>	<i>Conjunto de entidades, integrado por organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y los fideicomisos públicos, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y orgánica.</i>

Fuente: Elaboración con base la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

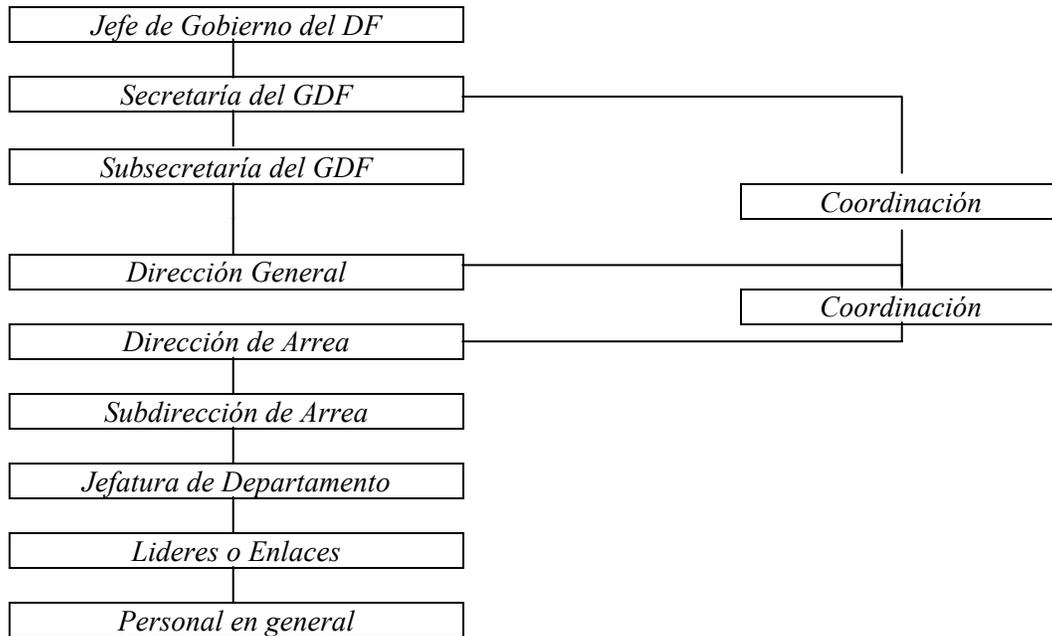
Asimismo dentro de cada dependencia se mantiene una estructura jerárquica, que básicamente esta organizada por escalafones. Cuya organización encuentra en un primer nivel al Jefe del Ejecutivo Local, seguido de las Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Generales, Direcciones de Arrea, cabe hacer un paréntesis en que se tiene previsto la existencia de Coordinaciones en niveles intermedios entre los niveles de las Secretarías, Direcciones Generales y Direcciones de Arrea, para proseguir con las Subdirecciones de Arrea, Jefaturas de Unidad, Líderes o Enlaces, y finalizar en personal en general de base, eventual

¹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de Diciembre de 1998

y extraordinario. Al efecto en el esquema número 3, se presenta la estructura jerárquica y organizacional del GDF.

Esquema 3

Estructura jerárquica y organizacional del GDF



Fuente: Elaboración con base el Directorio del Gobierno del Distrito Federal

Estructura y organización que permite la división del trabajo, la asignación de responsabilidades y funciones, y por tanto establecer una coordinación para la realización de acciones concertadas y coherentes.

I.4. INSTITUCIONALIDAD DEL FEDERALISMO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Como marco teórico tenemos el federalismo, como una estructura y proceso político, en la medida que trata de un modelo para determinar la estructura del Estado y regular la distribución del poder político.

Se distingue del modelo de Estado Unitario que prevaleció durante mucho tiempo, ya que contiene en su organización política y administrativa cuando menos dos niveles u órdenes de gobierno (Federal y Estatal), cada cual con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades públicas, con independencia política recíproca. Cada orden de gobierno conserva la capacidad de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial.

Tiene la presencia de un gobierno (federal) y de un número determinado de gobiernos o unidades subnacionales (estados y municipios), cada uno con capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o dominación recíprocos. Lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen como modelo de acuerdo o pacto social, con la misión de evitar la concentración del poder político, con permanencia de su soberanía, un "autogobierno con gobierno compartido".

Soberanía que se refiere a la capacidad de los órganos federados para reproducirse políticamente por sí mismos, para participar en la formación de la voluntad colectiva reflejando sus propios intereses y para conservar su relación de no subordinación respecto al gobierno nacional.

Refleja costos y beneficios de la descentralización en las formas de gobierno, en los mecanismos de vigilancia y control y en general en la toma de decisiones. Descentralización que pretende cerrar la brecha entre las necesidades de los

gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal, a fin de mejorar la eficacia y equidad de la distribución de los recursos.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone 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 federación¹².

ESQUEMA 4

Forma de Gobierno del Estado Mexicano



REPUBLICANA	DEMOCRATICA	REPRESENTATIVA	FEDERAL
El Jefe del Ejecutivo no es vitalicio, es necesaria la renovación	El poder reside conforme al mandato de la mayoría	El pueblo elige un grupo pequeño de personas que lo representa	Se constituyen en Estados libres y soberanos unidos en una Federación.
Renovación periódica del Titular del Poder Ejecutivo	La voluntad general refleja la voluntad de la mayoría	Los representantes toman las decisiones a nombre del pueblo	Se tienen dos ordenes jurídicos: el Federal y el Estatal
Renovación por elección popular	Todos los nacionales son iguales ante la Ley	Cumplen atribuciones de poder público	Tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios

Fuente: Elaboración con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En ese contexto, el GDF como gobierno local resulta vinculado con variables como el autogobierno y la autonomía, los cuales caracterizan su evolución. Su integración le permite el cumplimiento de determinados objetivos de política pública, con la flexibilidad suficiente para realizar los objetivos previstos.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2003

La estructura dual de poderes del federalismo, permite que el GDF tenga un amplio espectro de funciones propias, jurídicamente establecidas mediante ordenamientos, así como delegar o coordinarse por acuerdos intergubernamentales, a fin de que la asignación de responsabilidades sea la más adecuada para la prestación de servicios, y asegurar una atención más eficiente de las demandas de la ciudadanía.

Asimismo le permite tener conocimiento de los intereses y problemática sociales e identidad cultural de los ciudadanos que representa, con una delimitación territorial definida. Convirtiéndose en un factor determinante para el desarrollo local, y a su vez en un factor de tensión y de contención dada su posición de subordinación en algunos aspectos ante la federación.

Sus nexos con la federación son a través de la participación en los ingresos federales y transferencias federales coordinadas mediante acuerdos intergubernamentales. En donde las reglas generales son emitidas desde y por la federación, en tanto la aplicación de los recursos con fines determinados y/o específicos son únicamente de ingerencia del GDF, siempre y cuando se de cumplimiento a los acuerdos y reglas generales emitidas por la federación.

Los recursos que se recibieron vía la federación para el periodo de cinco años presentado en la presente investigación, son en promedio del orden del 39.6% de los ingresos totales con los que operó en GDF; lo que implica que cuando menos una tercera parte de la ejecución de las acciones del gobierno local depende de su vinculación con el gobierno federal.

Si bien el GDF se constituye como un ente libre, soberano y con poder político espacial, conforme lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, forma parte de la unidad denominada Federación. Tiene que dar cuenta de las acciones realizadas al gobierno federal acorde a lo establecido en los acuerdos intergubernamentales, además de ser materia de auditoría de la federación los recursos federales que reciba durante el ejercicio presupuestal.

II. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto público, más que rubro con números, es una institución por el conjunto de reglas y procedimientos que lo constituyen para recaudar y administrar recursos provenientes de la sociedad. En la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público, interactúan distintos actores sociales que, para llegar a un consenso, requieren necesariamente de reglas y procedimientos acordados en un marco jurídico. A este conjunto de disposiciones se le denomina proceso presupuestario y tiene el propósito de fijar límites a la conducta y a los intereses de los participantes.

Es por ello que en este capítulo se exponen brevemente los antecedentes de la planeación en México, para posteriormente referirse al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) como base conceptual del mismo, hacer referencia a las fuentes, usos y naturaleza del gasto, su clasificación económica y estructura, así como la integración del Presupuesto de Egresos del GDF tomando en cuenta el ingreso – gasto, y como se realiza la programación presupuestación para el DF.

El antecedente más reciente del proceso presupuestario como tal, se tiene a partir de 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República en la cual se plantea la necesidad de inventariar los recursos naturales del país, y reorganizar la actividad económica y social; a su vez, en un plan denominado Sexenal que comprendió el periodo 1934-1939, se elaboró un documento con miras a un cambio estructural, que demandaba la sociedad en esa época¹³.

¹³ José Luis Ceceña Cervantes, La Planificación económica nacional en los países de orientación capitalista (el caso de México), Universidad Autónoma de México, México, 1983

A partir de entonces, se empezaron a desarrollar técnicas para programar el presupuesto público, con intención de hacerlo eficiente como generador de infraestructura del desarrollo del país y de control de ciertos sectores estratégicos de la economía. De conformidad a los periodos de gobierno, es decir considerando sexenios, se elaboraron diversos planes en los que se establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado¹⁴.

En la década de los setenta se organizaron unidades de programación en las secretarías y departamentos de Estado, así como en las principales entidades, situación que permitió ir avanzando en la base administrativa de la planeación. Con las reformas administrativas adoptadas por las instituciones públicas en 1976, la planeación adquirió nuevo impulso, se estructuró en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y estatal. Asimismo se difundió una metodología para la planeación, a fin de generalizar esta actividad en las dependencias federales y en la mayoría de los Estados de la República incluido el DF¹⁵.

Se elaboraron diversos planes y programas nacionales, atendiendo aspectos de sectores específicos, como el agropecuario, pesquero, industrial, turismo, ciencia y tecnología. Paralelamente, en los estados se emprendieron esfuerzos para hacer compatibles los planes estatales con ese conjunto de planes y programas. Con el Plan Global para el Desarrollo 1978-1982 y los planes sectoriales e intersectoriales, se planteó la posibilidad de dar un orden al sistema de planeación nacional para el logro de objetivos nacionales¹⁶. Planeación entendida como el proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias, en función de objetivos y actividades económicas, sociales y políticas, considerando la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia para concretar planes y acciones específicas

¹⁴ José Luis Ceceña Cervantes, *La Planificación económica nacional en los países de orientación capitalista (el caso de México)*, Universidad Autónoma de México, México, 1983

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

a realizar en un tiempo y espacio. Parte esencial de ese proceso es la programación, presupuestación, control y evaluación.

Así con base en las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación, a fines de 1982 se difunden las bases conceptuales del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Sistema que regula los aspectos de planeación de desarrollo de las dependencias y entidades de la Administración Pública, incluido el DF denominado entonces Departamento del Distrito Federal.

Sistema que se ideó para aplicarse en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, con la finalidad de dar un orden racional, sistemático y congruente por anticipado, al conjunto de actividades a realizar para lograr ciertos objetivos y metas, así como vigilar que su ejecución se realizará en consecución de los objetivos y metas previstos; así como vincular el mediano plazo con el corto, para mantener la congruencia de las actividades cotidianas con el logro de los objetivos y metas previstos para el mediano plazo¹⁷.

¹⁷ Sistema de Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

II.1. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

La construcción y consolidación del Sistema de Planeación Democrática (SNPD) se concibe en fases para el fortalecimiento de los mecanismos de reordenación y de comunicación entre los tres niveles de gobierno.

La primera fase finaliza en 1984, la cual comprende aspectos básicos como: precisar el marco jurídico, elevando a rango constitucional la obligación del Estado para planear y establecer un Sistema de Planeación Democrática con base en las reformas a los artículos 25 y 26 Constitucionales; se expide la Ley de Planeación para normar las actividades en la materia; se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y algunos programas de mediano plazo que lo desagregan, temporal y parcialmente; y se elabora el informe de ejecución del Plan correspondiente 1983.

Segunda fase, se plantea para avanzar en tres áreas fundamentales: fortalecer y enriquecer el proceso de planeación en los ámbitos global, sectorial, institucional, estatal y municipal, con especial énfasis en los mecanismos de participación social; asegurar congruencia y continuidad en las acciones que lleva a cabo el sector público; y fortalecimiento de la infraestructura de la planeación, entendida como capacitación de recursos humanos, disponibilidad de información e investigación

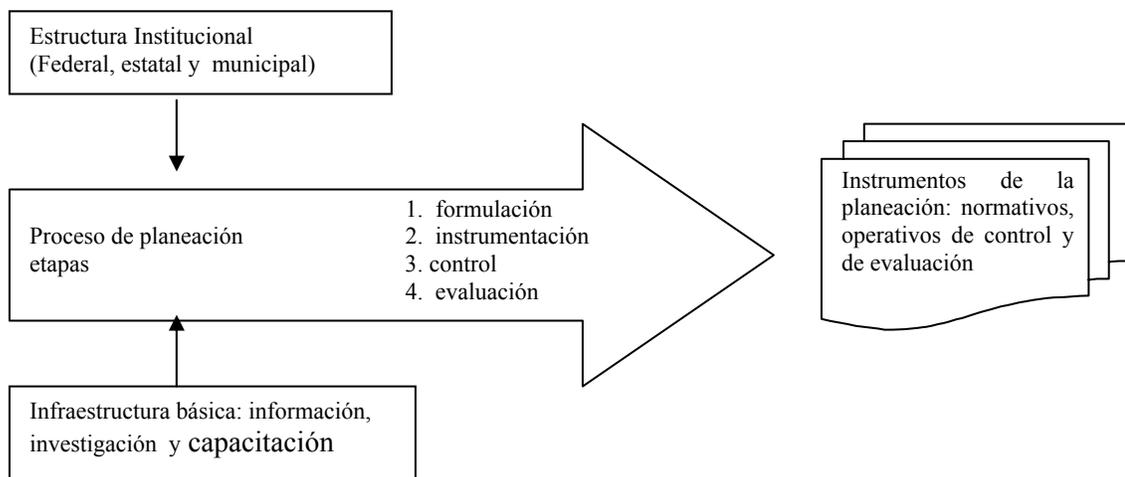
En ese contexto el SNPD constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones en el marco de un acuerdo común. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales grupos organizados de la sociedad y población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en la planeación.

A su vez para llevar a cabo las actividades de planeación, es necesario realizar actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar, a fin de que el mediano plazo quede vinculado con el corto plazo, de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el de objetivos y metas previstas, y puedan corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaboradas.

Asimismo es imprescindible contar con una infraestructura básica de información, de investigación, de capacitación, y tener la capacidad de operar y controlar los proyectos de inversión, evitando duplicidades e ineficiencias. En donde lo fundamental para el éxito de la planeación, no sólo es la generación de documentos sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones.

A continuación se pueden observar en forma esquemática los componentes y etapas del SNPD.

Esquema 5 Componentes y etapa del SNPD



Fuente: Elaboración con base en el Sistema de Planeación Democrática.

La etapa de formulación comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí. Determinación de metas de plazo mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar (Plan de Desarrollo) .

En tanto la instrumentación es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo; con el propósito de elaborar un programa de carácter anual. Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del Plan o programas.

La etapa de control comprende al conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. La normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también normas en materia de planeación.

El control normativo y administrativo promueve la eficiencia, la transparencia y racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades privilegiando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas; el control económico y social está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el Plan y los programas y, por el otro, constituye propiamente la dimensión cualitativa de las tareas de control.

En tanto la etapa de evaluación es el conjunto de actividades que permite valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados en un lapso determinado (normalmente de un año). Sus actividades fundamentales son: cotejar los

objetivos y las metas; verificar el cumplimiento de los objetivos; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y congruencia entre acciones e instrumentos para que los resultados sean los esperados.

La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto de las acciones, tomando en cuenta la información proporcionada por los mecanismos de control para cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos. Aporta elementos que valoran su funcionamiento, e indican el grado de integración de los niveles de planeación, la adecuación de acciones a corto plazo con lo formulado a mediano plazo, y confronta los resultados frente a los planteados originalmente.

Para su funcionamiento el SNPD cuenta con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial. Estos documentos tienen su expresión material a través de diversos documentos (planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, metas, estrategias y políticas)¹⁸.

Se clasifican de la siguiente manera:

- A) Normativos de mediano plazo: Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Programas de mediano plazo

- B) Operativos de corto plazo: Programa Operativo Anual (POA) Preliminar, POA Definitivo, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Contratos y Convenios.

- C) De control: Informes trimestrales, Informes de gabinete, así como Informes de auditorías gubernamentales.

¹⁸ Sistema Nacional de Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982

D) De evaluación: Informes de Gobierno, Informes de ejecución del PND, Cuenta Pública, Informes de foros, Informes sectoriales e institucionales, e Informe anual de la gestión gubernamental.

El SNPD guarda una congruencia, parte de la generalidad, jerarquiza y ordena temporal y espacialmente, no obstante a más de dos décadas de su aplicación, sigue siendo el mismo. Lo que ha implicado que solo se le tome con un trámite que se debe cumplir por ser un ordenamiento constitucional, ha perdido su importancia como proceso.

II.2. FUENTES, USOS Y NATURALEZA DEL GASTO

La información sobre las fuentes, usos y naturaleza de los recursos, son de gran utilidad para conocer el margen de maniobra del Presupuesto de Egresos al momento de asignar o resignar recursos.

Fuentes

Las fuentes de recursos del GDF son: a) *ingresos ordinarios* que son conformados por ingresos propios (impuestos, contribuciones de mejoras, contribuciones no comprendidas en las fracciones anteriores, accesorios, productos, aprovechamientos, actos de coordinación derivados de convenio de colaboración administrativa y productos financieros), ingresos de organismos y empresas del GDF, y participaciones en ingresos federales, que representan el 87% del ingreso total; b) *ingresos extraordinarios* conformados por transferencias federales, adeudos de ejercicios fiscales anteriores y financiamiento neto, que corresponden al 13%, (véase cuadro 2).

El principal aporte de los ingresos ordinarios proviene de las participaciones federales (38%), destacando en el mismo el Fondo General de Participaciones, y de los impuestos tributarios (32%), en donde destacan por su participación los impuestos por predial, sobre nómina, sobre la adquisición de inmuebles y dentro de los actos de coordinación la recaudación impuestos sobre tenencias o uso de vehículos, así como sobre vehículos nuevos; ingresos que han tenido a través del tiempo mayor estabilidad y permanencia (véase cuadro 2).

Por su parte, los ingresos extraordinarios provienen principalmente de las transferencias federales recibidas por el GDF a través del "Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios", "Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud", el "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas" y el "Fondo de Aportaciones múltiples" (véase cuadro 2).

Se pueden observar los diversos conceptos que conforman los ingresos del GDF durante el periodo de estudio, su participación cuantificada a miles de pesos corrientes y en forma porcentual respecto al total, y la contribución al interior de cada concepto, en el cuadro denominado "Ingresos del Gobierno del Distrito Federal 1999 –2003"¹⁹.

Al respecto, hay que hacer un paréntesis para hacer notar que en el año 2001, se clasificaron en la Ley de Ingresos del Distrito Federal de ese año, indebidamente los productos derivados de las Policías Auxiliar, Bancaria e Industrial como aprovechamientos; y por lo que corresponde a endeudamiento neto no se refleja ningún monto para el periodo comprendido entre 1999 y el 2001.

¹⁹ Ley de Ingresos del Distrito Federal 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, Gaceta Oficial del Distrito Federal 31 de diciembre 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.

Cuadro No. 2

Ingresos del Gobierno del Distrito Federal 1999 – 2003

(Miles de pesos)

CONCEPTOS / AÑO Y PARTICIPACION %	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
I. IMPUESTOS	9,180,789.0	20.8	11,637,430.9	21.7	13,426,337.8	20.6	13,970,423.6	17.9	16,271,571.0	20.9
Predial	4,361,800.0	47.5	5,172,333.2	44.4	5,997,263.5	44.7	6,446,842.0	46.1	6,895,399.9	42.4
Sobre Nóminas	3,573,300.0	38.9	5,137,493.2	44.1	5,643,296.3	42.0	5,688,564.5	40.7	6,256,328.0	38.4
Sobre Adquisición de Inmuebles	754,157.0	8.2	847,103.2	7.3	1,097,141.6	8.2	1,176,140.4	8.4	1,787,293.6	11.0
II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	232,909.0	0.5	67,054.1	0.1	1.0	0.0	14,978.3	0.0	17,062.7	0.0
III. DERECHOS	3,788,735.0	8.6	4,796,775.9	8.9	5,354,451.9	8.2	5,466,652.9	7.0	5,880,100.0	7.5
Por la prestación de Servicios por el Suministro de Agua	2,121,051.0	56.0	2,564,963.0	53.5	2,846,205.2	53.2	3,059,386.3	56.0	3,083,460.9	52.4
Por los servicios de control vehicular	673,705.0	17.8	829,335.3	17.3	1,107,723.8	20.7	1,046,586.0	19.1	1,108,209.1	18.8
Por la prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad del Comercio y del Archivo General de Notarías	371,424.0	9.8	459,396.9	9.6	368,501.5	6.9	400,622.0	7.3	445,746.6	7.6
IV. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES	1.0	0.0								
V. ACCESORIOS	620,715.0	1.4	721,046.8	1.3	488,159.4	0.7	584,715.6	0.7	336,005.5	0.4
VI. PRODUCTOS	5,041,303.0	11.4	6,193,699.2	11.5	755,743.7	1.2	7,203,700.2	9.2	8,341,735.0	10.7
Aprovechamiento de dominio privado	559,396.0	11.1	1,013,210.1	16.4	754,820.3	99.9	363,730.0	5.0	860,383.7	10.3
Policía Auxiliar	3,137,884.0	62.2	3,579,853.2	57.8	0.0	0.0	4,755,230.9	66.0	5,031,392.1	60.3
Policía Bancaria e Industrial	1,341,607.0	26.6	1,598,500.0	25.8	0.0	0.0	2,084,000.0	28.9	2,097,988.9	25.2
VII. APROVECHAMIENTOS	713,497.0	1.6	970,407.7	1.8	6,949,361.5	10.7	998,629.6	1.3	598,990.6	0.8
Recuperación de Impuestos Federales	214,625.0	30.1	545,078.0	56.2	563,894.2	8.1	576,495.5	57.7	48,844.4	8.2
Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del daño denunciado por los ofendidos	185,589.0	26.0	225,548.1	23.2	157,012.6	2.3	200,812.4	20.1	315,533.4	52.7
Aprovechamientos que se destinan a la Unidad Generadora de los Mismos	14,874.0	2.1	1.0	0.0	14,874.0	0.2	1.0	0.0	1.0	0.0
Policía Auxiliar					4,009,435.6	57.7				
Policía Bancaria e Industrial					2,128,000.0	30.6				
VIII. ACTOS DE COORDINACION DERIVADOS DEL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA	3,081,126.0	7.0	3,483,215.5	6.5	4,822,138.5	7.4	5,253,957.4	6.7	6,551,600.6	8.4
Por la participación de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos	2,263,504.0	73.5	2,589,105.6	74.3	3,609,635.9	74.9	3,960,745.3	75.4	3,960,745.3	60.5
Por la participación de la Recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	737,366.0	23.9	819,042.9	23.5	1,162,875.9	24.1	1,214,334.0	23.1	1,214,334.0	18.5
IX. PRODUCTOS FINANCIEROS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	552,411.8	0.7	170,315.7	0.2
X. PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES	15,116,751.0	34.3	18,084,873.5	33.6	22,572,431.2	34.6	25,516,125.7	32.7	23,595,494.9	30.3
Por el Fondo General de Participaciones	13,557,316.0	89.7	16,067,375.4	88.8	19,973,389.0	88.5	23,055,109.2	90.4	21,206,729.6	89.9
Fondo de Fomento Municipal	1,190,251.0	7.9	1,497,273.9	8.3	1,882,331.0	8.3	2,059,949.4	8.0	1,910,317.3	8.1
Participaciones en Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios	369,184.0	2.4	520,260.1	2.9	716,711.2	3.2	401,067.1	1.6	478,448.0	2.0
XI. TRANSFERENCIAS FEDERALES	1,407,519.0	3.2	2,939,300.0	5.5	5,637,432.5	8.6	5,868,337.7	7.5	6,106,320.0	7.8
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	0.0	0.0	0.0	0.0	1,618,919.3	28.7	1,759,334.1	30.0	1,896,490.8	31.1
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	840,811.0	59.7	1,174,800.0	40.0	1,485,200.0	26.3	1,601,614.6	27.3	1,796,889.4	29.4
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	0.0	0.0	740,700.0	25.2	1,084,280.0	19.2	1,164,780.5	19.8	1,400,910.4	22.9
Fondo de Aportaciones Múltiples	566,708.0	40.3	627,200.0	21.3	701,533.2	12.4	856,261.6	14.6	769,347.7	12.6
Otras Transferencias	N.D.	0.0	396,600.0	13.5	747,500.0	13.3	820,404.0	14.0	242,681.8	4.0
XII. ORGANISMOS Y EMPRESAS	4,283,670.0	9.7	4,252,895.4	7.9	4,500,265.0	6.9	6,832,517.8	8.8	6,205,168.3	8.0
XIII. ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	600,000.0	1.4	600,000.0	1.1	700,000.0	1.1	700,000.0	0.9	900,000.0	1.2
XIV. ENDEUDAMIENTO NETO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,000,000.0	6.4	3,000,000.0	3.8
TOTAL	44,067,015.0	100.0	53,746,700.0	100.0	65,206,323.5	100.0	77,962,451.6	100.0	77,974,365.3	100.0

Fuente: Elaboración con base en las Leyes de Ingreso del Distrito Federal 1999-2003

Usos

En el documento denominado Presupuesto de Egresos se precisa la aplicación que se da a las fuentes de los ingresos. Para el caso específico que nos ocupa se realiza la descripción con base en los datos registrados en el 2003.

El gasto neto total del GDF para el ejercicio presupuestal 2003 asciende a 77,974 millones de pesos, de los cuales el 95.4% se destina a gasto programable (recursos utilizados para la operación) y el gasto restante 4.6% a gasto no programable (intereses y gastos de la deuda); conforme a clasificación administrativa el 84.9% corresponde a erogaciones del sector central, 8.4% al sector paraestatal y el 6.7% a los poderes y órganos autónomos²⁰.

La mayor parte de egreso se destina a la operación, en donde destacan por monto asignado las Delegaciones con el 22.5% de los recursos, la Secretaría de Seguridad Pública con 14.9%, la Secretaría de Salud con 9.7%, la Secretaría de Medio Ambiente con 6.7%, los Poderes y Órganos Autónomos también con un presupuesto similar de 6.7%, la Secretaría de Transporte y Vialidad con 6.4%, la Procuraduría General de Justicia con 4.6%, la Secretaría de Obras y Servicios con el 4.0%, y la Secretaría de Desarrollo Social con el 3.7%.

Naturaleza del gasto

La clasificación del gasto por su naturaleza económica constituye un elemento fundamental en la programación presupuestación que permite identificar cada renglón según su naturaleza económica (corriente o de capital), con el propósito de medir su efecto económico en la consecución de objetivos y metas que tenga planteadas la Administración Pública del Distrito Federal.

²⁰ Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2003

El gasto por clasificación económica se distribuye para el año 2003, en 75.3% de gasto corriente y 24.7% en gasto de inversión²¹.

El gasto corriente es el conjunto de erogaciones que constituyen un acto de consumo y por consiguiente no crea activos. Se destina a la contratación de recursos humanos y de servicios, éstos últimos cuya vida útil es en promedio de un año y tiene un costo unitario relativamente menor, a actividades de investigación y desarrollo, así como a la compra de bienes de consumo necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas, a trabajos de conservación y mantenimiento menor, y al pago de: comisiones, apoyos, subsidios, intereses y gastos de la deuda²².

El gasto de capital, es la erogación destinada a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, instalar, reparar o demoler bienes inmuebles, a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, de valores, a la ejecución de obras de infraestructura, a inversión financiera y erogaciones destinadas a amortización de la deuda derivada del otorgamiento de créditos o financiamientos²³.

Con base en lo anterior, se subdivide en capítulos, que permiten identificar su destino específico. Capítulo 1000 denominado "Servicios personales", 2000 "Materiales y Suministros", 3000 "Servicios generales", 4000 "Ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias", 5000 "Bienes muebles e inmuebles", 6000 "Obras públicas", 7000 "Inversión Financiera y Otras Erogaciones" y 9000 "Deuda Pública". Los primeros cuatro y los últimos dos con naturaleza bivalente, es decir, según el dígito identificador son de gasto corriente o de capital, sólo los capítulos 5000 y 6000 son de gasto de capital²⁴.

²¹ Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2003

²² Clasificador por Objeto del Gasto para El Gobierno del Distrito Federal 2003, Secretaría de Finanzas del GDF

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

En términos generales para el GDF, el gasto corriente se destina principalmente al pago de sueldos, salarios y prestaciones, así como de servicios básicos como teléfono, energía eléctrica, agua, seguros, radiocomunicaciones, ensobretado, arrendamientos, capacitación del personal y servicios de mantenimiento; se destina a funciones predeterminadas en el marco jurídico y a cubrir obligaciones contractuales, normalmente establecidas en normas y proyectos propuestos por administraciones anteriores y autorizados en legislaturas pasadas.

II.3. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA Y ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

El manejo prioritario, eficiente y transparente de los recursos es uno de los principales objetivos, para garantizar que las asignaciones presupuestales atiendan fundamentalmente las necesidades de la población.

Por consiguiente, los mecanismos utilizados para el control y orientación de los recursos públicos en el proceso de programación – presupuestación, derivan en acciones fundamentales para lograr que la planeación de esas erogaciones sea congruente con los programas y metas a cumplir, en busca una constante modernización y simplificación de los procesos a fin de lograr flexibilidad operativa en el manejo de los recursos.

En ese contexto, la clasificación económica permite identificar cada renglón de acuerdo a su naturaleza económica de gasto corriente o de capital, con el propósito de medir su efecto económico en la consecución de objetivos y metas que tenga planteadas la Administración Pública del Distrito Federal.

La clasificación económica de gasto corriente y de capital, permite establecer claridad y homogeneidad al ejercicio del gasto público, proporciona agilidad en su aplicación, y dota de elementos de información para realizar análisis presupuestarios, financieros o económicos.

Facilita la cuantificación financiera y contable por partida de gasto, de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como de bienes, servicios y obras públicas, que requieren las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal para la programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación en la aplicación de los recursos.

Con el propósito de facilitar la identificación y clasificación tanto del gasto corriente como de capital, para efectos presupuestarios se estructura por capítulos, conceptos y partidas, con un dígito identificador:

Los capítulos 1000 "Servicios personales", 2000 "Materiales y suministros", 3000 "Servicios Generales", y 4000 "Ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias", serán considerados de naturaleza corriente siempre que se utilicen para el funcionamiento permanente y regular de las unidades ejecutoras del gasto; en caso de que se incorporen al concepto de obra pública por administración directa, se considerarán como gasto de capital, siempre y cuando impliquen ampliación o mejora de la capacidad instalada de operación administrativa o operativa.

En tal sentido, los capítulos mencionados tienen naturaleza bivalente, según el destino de su aplicación. Por ello al registrar las operaciones presupuestarias, deben utilizar en la clave presupuestaria el dígito identificador 10 u 11 cuando correspondan a gasto corriente, o en su caso, 60 ó 61 para gasto de capital²⁵.

Cuando se utilizan los dígitos identificadores 11 ó 61, los recursos son inamovibles, salvo que exista autorización expresa de la Secretaría de Finanzas por conducto de la Subsecretaría de Egresos, de transferir esos recursos²⁶.

A diferencia de los capítulos Anteriores, se distinguen otros cuya naturaleza es invariablemente de capital, tales como el 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles" y 6000 "Obras Públicas", en el primer caso puede utilizar los dígitos 20 ó 21, mismos que corresponden a adquisición de bienes de capital y en el segundo caso únicamente los dígitos 60 ó 61, los cuales se identifican como construcción de obra pública.

²⁵ Manual de Normas y Procedimientos para la Ejecución Presupuestal de la Administración Pública del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

²⁶ Ibid.

Cuando se utilizan los dígitos identificadores 21 ó 61, los recursos son inamovibles, salvo que exista autorización expresa de la Secretaría de Finanzas por conducto de la Subsecretaría de Egresos, de transferir esos recursos²⁷.

El capítulo 7000 "Inversión Financiera y Otras Erogaciones", posee una característica especial, ya que su autorización y ejercicio lo otorga expresa y directamente la Secretaría de Finanzas, para cumplir con objetivos de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como para atender requerimientos por situaciones de emergencia o contingencia, por lo que sus erogaciones no pueden asignarse de forma inmediata a objetos de gasto determinados y su naturaleza se define una vez que se precisa su destino.

Por lo que se refiere al capítulo 9000 "Deuda Pública", se desagrega en gasto corriente para el pago de intereses, comisiones y gastos, o de capital para amortización del principal; en el caso de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, se hará su clasificación de acuerdo con los bienes y servicios específicos por los cuales se generaron dichos adeudos, los capítulos mencionados tienen naturaleza bivalente, según el destino de su aplicación. Por ello al registrar las operaciones presupuestarias, deben registrarse con el dígito identificador 10 u 11 cuando correspondan a gasto corriente, o en su caso, 20, 21, 60 ó 61 para gasto de capital.

Cuando se utilizan los dígitos identificadores 11, 21 ó 61, los recursos son inamovibles, salvo que exista autorización expresa de la Secretaría de Finanzas por conducto de la Subsecretaría de Egresos, de transferir esos recursos²⁸.

Por lo que se refiere a la estructura programática, hasta antes de año 1995, se observaba una clasificación alfabética de dos dígitos, por lo que toca al periodo de 1996 a 1998 se utilizó una clasificación alfanumérica y a partir de 1999 una

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

clasificación numérica también de dos dígitos, la cual ha permitido dar un seguimiento más puntual al presupuesto.

La estructura programática no es limitativa es de carácter enunciativa, la cual puede ir cancelándose o ampliarse, conforme a las necesidades de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración pública del Distrito Federal según lo requieran. La estructura programática es la armazón sobre la cual se construye el presupuesto. Es el clasificador de las funciones, programas actividades y proyectos de un gobierno.

Para el periodo que nos ocupa (1999 – 2003), la apertura programática del GDF se mantuvo en 76 programas conforme lo siguiente:

Cuadro 3.

Estructura Programática del Gobierno del Distrito Federal

PROGRAMA	DENOMINACION	PROGRAMA	DENOMINACION
01	Legislación y Fiscalización	39	Regulación y Control Sanitario
02	Fiscalización de la Hacienda Pública	40	Pensiones Jubilaciones y Ayudas
03	Participación Ciudadana	41	Otras prestaciones
04	Administración Electoral en el Distrito Federal	42	Atención y Mejoramiento Nutricional
05	Poder Judicial	43	Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario
06	Impartición de Justicia Laboral	44	Protección Social
07	Impartición de Justicia Administrativa	45	Protección y Asistencia de la Población en Desamparo
08	Administración de Justicia y Persecución del Delito	46	Infraestructura Social
09	Procuración de Justicia Social y Laboral	47	Capacitación para el Trabajo
10	Procuración de Justicia Fiscal	48	Seguridad e Higiene en el Trabajo
11	Derechos Humanos	49	Conducción de la Política y Fomento al Empleo
12	Seguridad Pública	50	Fomento y Regulación del Comercio
13	Protección Civil	51	Infraestructura para el Abasto y Comercio
14	Formación y Profesionalización Policial	52	Arrendamiento y Comercialización de Inmuebles
15	Prevención del Delito	53	Promoción y Fomento Industrial
16	Readaptación Social	54	Producción de Papel, Impresos y Publicaciones
17	Conducción y Coordinación de la Política de Desarrollo	55	Producción de Carpeta Asfáltica
18	Conducción de la Política Financiera	56	Producción y Fomento de la Actividad Agropecuaria
19	Coordinación Metropolitana	57	Producción y Fomento de la Actividad Turística
20	Administración Central	58	Infraestructura Urbana
21	Administración Paraestatal	59	Construcción, Mejoramiento y Apoyo a la Vivienda
22	Control de la Gestión Gubernamental	60	Suministro de Agua Potable
23	Modernización de la Administración Pública	61	Construcción y Adecuación de Agua Potable
24	Comunicación Social	62	Infraestructura para el Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras
25	Infraestructura para la Educación Preescolar	63	Regulación de los Asentamientos Humanos
26	Infraestructura para la Educación Primaria	64	Construcción y Mantenimiento de Edificios Administrativos
27	Infraestructura para la Educación Secundaria	65	Regulación y Prevención de la Contaminación del Aire
28	Becas e Intercambio Educativo	66	Regulación y Prevención de la Contaminación del Agua
29	Capacitación a Servidores Públicos	67	Control de Residuos Sólidos
30	Apoyo y Fomento a la Investigación Científica, y Desarrollo Tecnológico	68	Infraestructura Ecológica
31	Atención y Apoyo a la Cultura, Recreación y Esparcimiento	69	Preservación y Restauración de Ecosistemas
32	Infraestructura para el Desarrollo y Promoción de la Cultura	70	Fomento de la Producción Forestal
33	Desarrollo del deporte	71	Regulación del Transporte Urbano
34	Infraestructura para el Deporte	72	Servicio de Transportación y Estacionamientos
35	Atención Preventiva, Curativa y Hospitalización	73	Infraestructura para el Transporte Urbano
36	Atención de Urgencias, Emergencias y Desastres	74	Apoyo al Desarrollo de la Infraestructura Productiva
37	Planificación Familiar y Orientación para la Salud	75	Ejecución y Control del Crédito Público
38	Construcción, Ampliación y Mantenimiento de Unidades de Atención Médica	76	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

Fuente: Elaboración con base en los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 1999-200

En la que conforme esa apertura programática participan los órganos político administrativos genéricamente denominados Delegaciones, en 38 programas: 03, 12, 13, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 43, 44, 46, 47, 50, 51, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 69, 70, 71 y 72

II.4. INTEGRACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, INGRESO – GASTO

La sociedad que eligió en forma democrática el gobierno en el Distrito Federal, espera acciones que promuevan el progreso y equidad, como la educación, salud, seguridad y procuración e impartición de justicia con el fin de vivir mejor.

Aspira a que se transformen sus contribuciones en bienes y servicios públicos que les permitan alcanzar niveles de vida mejor en un ambiente de paz, tranquilidad y unidad. Lo anterior, mediante una mejor distribución de las oportunidades entre regiones, grupos sociales e individuos.

Es de destacar que los recursos públicos tienen el potencial de reducir las desigualdades sociales y creación de oportunidades, por medio de políticas de desarrollo y de la provisión de bienes y servicios que en situaciones de desventaja difícilmente podrían adquirir.

Las principales fuentes de recaudación del GDF son los Impuestos (destacándose los correspondientes a predial, sobre nómina y sobre adquisición de inmuebles), los productos (generados principalmente por las policías auxiliar, bancaria e industrial), los derechos (destacándose los de prestación por el suministro de agua y los servicios de control vehicular), y los aprovechamientos. *Ver cuadro No.2 Ingresos del Gobierno del Distrito Federal 1999 – 2003*

Por lo que se refiere al gasto, representa en algunos casos un problema de insuficiencia de ingresos y un bajo rendimiento en su aplicación, al destinarse predominantemente en gasto corriente orientado a funciones predeterminadas en el marco jurídico y a cubrir obligaciones contractuales sobre todo de carácter laboral, resultado de la inercia de obligaciones establecidas en leyes y reglamentos, y de programas y proyectos propuestos por administraciones anteriores y autorizados por legislaturas pasadas.

La relación entre ingresos y gastos tiene repercusión en la atención de las demandas de la ciudadanía y afecta las actividades productivas de los particulares. Un caso específico es cuando se recurre al mercado financiero para colocar deuda, lo cual restringe la posibilidad del crédito a los demás agentes económicos y eleva las tasas de interés.

La experiencia muestra que el gasto público puede promover y denotar el crecimiento, pero no ser su motor permanente. Esa misma experiencia enseña que encauzar el gasto a regiones y grupos sociales estratégicos se obtienen frutos de crecimiento y bienestar social.

El nivel de gasto público debe corresponder a los ingresos esperados, es decir, debe existir disciplina fiscal. Sin embargo, la disciplina fiscal no significa el equilibrio entre ingreso y egreso ya que puede haber déficit fiscal si se financian proyectos o programas de alta rentabilidad social o económica que garanticen a posteriori una corriente suficiente de recursos para cubrir las obligaciones contraídas.

La erogación de las Delegaciones representa en promedio el 20% respecto a los ingresos del GDF y mismos que se aplican en una apertura programática muy diversificada, debido a que tienen participación a través de 38 programas de una apertura programática de 76 programas.

A continuación se presenta el comportamiento observado en lo referente a los recursos asignados derivados de los ingresos percibidos y los egresos respectivos, en las Delegaciones en el periodo señalado.

Cuadro 4.

*Presupuesto de Egresos por Delegación
Ejercicios Presupuestales 1999 – 2003*

**EGRESOS POR DELEGACION
EJERCICIO PRESUPUESTAL 1999
(MILLONES DE PESOS)**

SE SS UR	DENOMINACIÓN	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	DIF. ORIG/EJER	NO EJER.	
02 CD 01	Alvaro Obregón	530.5	624.2	621.6	91.1	2.6	Presupuesto GDF
02 CD 02	Azcapotzalco	455.8	421.5	412.6	(43.2)	8.9	
02 CD 03	Benito Juárez	450.7	480.4	472.5	21.8	7.9	
02 CD 04	Coyoacán	523.7	491.6	481.2	(42.5)	10.4	
02 CD 05	Cuajimalpa de Morelos	238.6	265.8	264.9	26.3	0.9	
02 CD 06	Cuauhtémoc	879.5	906.9	896.0	16.5	10.9	
02 CD 07	Gustavo A. Madero	896.3	930.6	921.4	25.1	9.2	
02 CD 08	Iztacalco	384.7	385.2	377.5	(7.2)	7.7	
02 CD 09	Iztapalapa	899.1	950.4	938.0	38.9	12.4	
02 CD 10	Magdalena Contreras	259.2	274.1	267.3	8.1	6.8	
02 CD 11	Miguel Hidalgo	598.3	617.7	607.4	9.1	10.3	
02 CD 12	Milpa Alta	237.4	243.6	242.2	4.8	1.4	
02 CD 13	Tláhuac	305.6	315.0	306.5	0.9	8.5	
02 CD 14	Tlalpan	437.0	467.9	466.3	29.3	1.6	
02 CD 15	Venustiano Carranza	617.4	614.9	612.0	(5.4)	2.9	
02 CD 16	Xochimilco	343.7	366.5	358.8	15.1	7.7	
	TOTAL	8,057.5	8,356.3	8,246.2	188.7	110.1	18.3

FUENTE: Elaboración con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1999 y Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 1999.

Participación Delg.

**EJERCICIO PRESUPUESTAL 2000
(MILLONES DE PESOS)**

SE SS UR	DENOMINACIÓN	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	DIF. ORIG/EJER	NO EJER.	
02 CD 01	Alvaro Obregón	629.2	628.9	625.4	(3.8)	3.5	Presupuesto GDF
02 CD 02	Azcapotzalco	482.0	476.0	445.1	(36.9)	30.9	
02 CD 03	Benito Juárez	485.6	538.9	536.9	51.3	2.0	
02 CD 04	Coyoacán	588.7	610.8	606.3	17.6	4.5	
02 CD 05	Cuajimalpa de Morelos	271.4	298.8	293.8	22.4	5.0	
02 CD 06	Cuauhtémoc	993.2	1,014.9	1,001.2	8.0	13.7	
02 CD 07	Gustavo A. Madero	1,246.7	1,202.4	1,167.6	(79.1)	34.8	
02 CD 08	Iztacalco	495.8	476.8	458.9	(36.9)	17.9	
02 CD 09	Iztapalapa	1,377.6	1,465.6	1,456.2	78.6	9.4	
02 CD 10	Magdalena Contreras	290.2	281.8	275.3	(14.9)	6.5	
02 CD 11	Miguel Hidalgo	647.3	637.2	620.0	(27.3)	17.2	
02 CD 12	Milpa Alta	308.9	311.5	300.9	(8.0)	10.6	
02 CD 13	Tláhuac	391.5	379.4	364.9	(26.6)	14.5	
02 CD 14	Tlalpan	575.3	573.9	545.0	(30.3)	28.9	
02 CD 15	Venustiano Carranza	672.9	686.3	674.9	2.0	11.4	
02 CD 16	Xochimilco	450.5	469.8	434.3	(16.2)	35.5	
	TOTAL	9,906.8	10,053.0	9,806.7	(100.1)	246.3	18.4

FUENTE: Elaboración con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2000 y Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2000.

Participación Delg.

EJERCICIO PRESUPUESTAL 2001
(MILLONES DE PESOS)

SE	SS	UR	DENOMINACION	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	DIF. ORIG/EJER	NO EJER.	
02	CD	01	Alvaro Obregón	1,156.0	992.7	991.7	(164.3)	1.0	Presupuesto GDF
02	CD	02	Azcapotzalco	854.6	692.7	689.4	(165.2)	3.3	
02	CD	03	Benito Juárez	844.1	640.2	637.0	(207.1)	3.2	
02	CD	04	Coyoacán	1,012.7	876.9	872.6	(140.1)	4.3	
02	CD	05	Cuajimalpa de Morelos	485.0	414.7	399.2	(85.8)	15.5	
02	CD	06	Cuauhtémoc	1,677.1	1,276.5	1,276.5	(400.6)	0.0	
02	CD	07	Gustavo A. Madero	1,995.7	1,629.4	1,553.4	(442.3)	76.0	
02	CD	08	Iztacalco	792.9	642.7	607.8	(185.1)	34.9	
02	CD	09	Iztapalapa	2,270.2	1,925.9	1,924.9	(345.3)	1.0	
02	CD	10	Magdalena Contreras	509.9	423.1	411.0	(98.9)	12.1	
02	CD	11	Miguel Hidalgo	1,028.8	821.7	812.7	(216.1)	9.0	
02	CD	12	Milpa Alta	481.2	427.5	418.7	(62.5)	8.8	
02	CD	13	Tláhuac	661.7	593.8	589.4	(72.3)	4.4	
02	CD	14	Tlalpan	984.7	817.4	783.9	(200.8)	33.5	
02	CD	15	Venustiano Carranza	1,173.6	930.4	914.6	(259.0)	15.8	
02	CD	16	Xochimilco	751.9	599.8	569.6	(182.3)	30.2	
TOTAL				16,680.1	13,705.4	13,452.4	(3,227.7)	253.0	25.6

FUENTE: Elaboración con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2001 y Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2001.

Participación Delg.

EJERCICIO PRESUPUESTAL 2002
(MILLONES DE PESOS)

SE	SS	UR	DENOMINACION	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	DIF. ORIG/EJER	NO EJER.	
02	CD	01	Alvaro Obregón	1,118.3	1,118.7	1,118.1	(0.2)	0.6	Presupuesto GDF
02	CD	02	Azcapotzalco	763.7	825.6	825.1	61.4	0.5	
02	CD	03	Benito Juárez	735.3	683.9	683.9	(51.4)	N.S.	
02	CD	04	Coyoacán	1,007.4	957.3	957.2	(50.2)	0.1	
02	CD	05	Cuajimalpa de Morelos	484.9	468.9	467.7	(17.2)	1.2	
02	CD	06	Cuauhtémoc	1,442.0	1,371.7	1,371.7	(70.3)	0.0	
02	CD	07	Gustavo A. Madero	1,907.0	1,738.6	1,731.0	(176.0)	7.6	
02	CD	08	Iztacalco	785.7	669.2	665.3	(120.4)	3.9	
02	CD	09	Iztapalapa	2,153.4	2,022.3	2,020.6	(132.8)	1.7	
02	CD	10	Magdalena Contreras	481.8	459.4	459.4	(22.4)	0.0	
02	CD	11	Miguel Hidalgo	980.6	949.3	942.4	(38.2)	6.9	
02	CD	12	Milpa Alta	497.8	452.9	452.7	(45.1)	0.2	
02	CD	13	Tláhuac	663.0	659.6	659.6	(3.4)	0.0	
02	CD	14	Tlalpan	988.3	877.9	877.8	(110.5)	0.1	
02	CD	15	Venustiano Carranza	1,106.3	966.9	962.5	(143.8)	4.4	
02	CD	16	Xochimilco	826.9	727.2	707.1	(119.8)	20.1	
TOTAL				15,942.4	14,949.4	14,902.1	(1,040.3)	47.3	20.4

FUENTE: Elaboración con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2002 y Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2002.

N.S. Monto no significativo

Participación Delg.

EJERCICIO PRESUPUESTAL 2003
(MILLONES DE PESOS)

SE	SS	UR	DENOMINACION	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	DIF. ORIG/EJER	NO EJER.	
02	CD	01	Alvaro Obregón	1,197.9	1,119.4	1,119.4	(78.5)	0.0	77,974.4
02	CD	02	Azcapotzalco	959.9	786.4	783.1	(176.8)	3.3	Presupuesto GDF
02	CD	03	Benito Juárez	860.2	708.7	708.5	(151.7)	0.2	
02	CD	04	Coyoacán	1,115.2	934.8	934.7	(180.5)	0.1	
02	CD	05	Cuajimalpa de Morelos	527.6	460.0	456.9	(70.7)	3.1	
02	CD	06	Cuauhtémoc	1,558.4	1,417.3	1,417.2	(141.2)	0.1	
02	CD	07	Gustavo A. Madero	2,055.0	1,771.0	1,759.6	(295.4)	11.4	
02	CD	08	Iztacalco	853.4	712.8	704.4	(149.0)	8.4	
02	CD	09	Iztapalapa	2,308.6	2,080.1	2,069.9	(238.7)	10.2	
02	CD	10	Magdalena Contreras	516.0	462.9	460.6	(55.4)	2.3	
02	CD	11	Miguel Hidalgo	1,148.1	1,035.0	1,033.2	(114.9)	1.8	
02	CD	12	Milpa Alta	536.6	452.2	440.6	(96.0)	11.6	
02	CD	13	Tláhuac	712.5	691.4	689.6	(22.9)	1.8	
02	CD	14	Tlalpan	1,067.3	905.5	904.9	(162.4)	0.6	
02	CD	15	Venustiano Carranza	1,225.0	1,032.0	1,025.5	(199.5)	6.5	
02	CD	16	Xochimilco	925.3	773.4	752.8	(172.5)	20.6	
TOTAL				17,567.0	15,342.9	15,260.9	(2,306.1)	82.0	22.5

FUENTE: Elaboración con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2003 y Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2003.

Participación Delg.

A excepción del año 1999, las Delegaciones en conjunto han erogado recursos menores a los asignados de origen y han sido incapaces en términos generales de erogar la totalidad de los recursos modificados, posterior a reducciones de presupuestos presentados, implicando dejar invariablemente recursos sin utilizar, en un escenario de escasez de recursos.

II.5. LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

Antes de entrar en materia, es fundamental establecer la importancia de la planeación, ya que es la que permite asimilar los cambios de la dinámica económica y social, instaurar un sistema racional para la toma de decisiones, mismas que se basan en hechos, promueve la eficiencia al eliminar improvisaciones, y proporcionan al administrador rendimientos en tiempo y esfuerzo.

Lo que se planee debe ser realizable, debe adaptarse a la realidad y a las condiciones objetivas que actúan en el medio ambiente. Requiere de utilizar datos objetivos como estadísticas, estudios de factibilidad y cálculos probabilísticos.

Todos los planes deben integrarse a un plan general, dirigirse al logro de los propósitos y objetivos generales, de tal manera que sean consistentes en cuanto a su enfoque, y armónico en cuanto al equilibrio e interrelación que debe existir entre éstos.

En ese contexto, el GDF realiza la planeación con base en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, con el objeto de establecer²⁹:

- I. Los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación.
- II. Las bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación del desarrollo.
- III. Las atribuciones de los órganos de gobierno.
- IV. Las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana.

²⁹ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 enero de 2000

- V. Las bases de coordinación del gobierno del DF con la federación y con los gobiernos estatales y municipales.
- VI. Las bases para que las acciones conjuntas de los particulares y del gobierno del DF contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Atenderá la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tendrá como ejes rectores el desarrollo económico y social, el ordenamiento territorial y vinculará la programación y presupuestación para conectar las estrategias, metas y prioridades del desarrollo.

Las autoridades en el proceso son: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Jefe de Gobierno; los Jefes Delegacionales; y los titulares de las dependencias³⁰

Las atribuciones de los Jefes Delegacionales son³¹:

- I. Coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación.
- II. Presidir su respectivo Comité Mixto de planeación
- III. Participar en la elaboración del programa General
- IV. Participar en la integración del Comité de Planeación
- V. Remitir al Jefe de Gobierno el proyecto del programa delegacional de su demarcación.
- VI. Dictar medidas administrativas que se requieran
- VII. Formular los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos
- VIII. Controlar y evaluar la ejecución del programa delegacional
- IX. Informar al Jefe Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional, de los programas parciales que de él deriven y difundirlos.

³⁰ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 enero de 2000

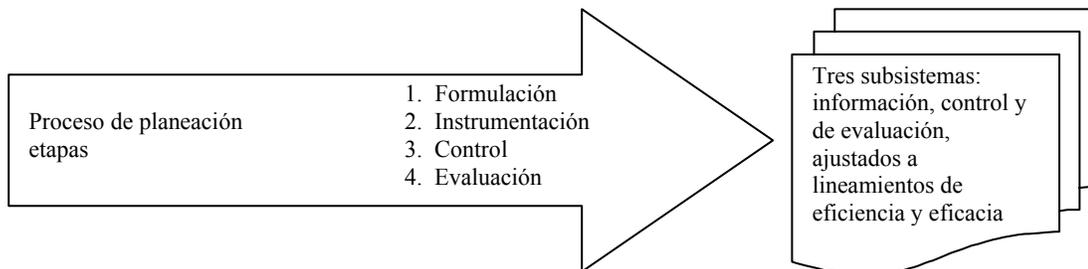
³¹ Ibid.

- X. Remitir al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia

El sistema se organiza a partir del Programa General, del cual se derivan las acciones sectoriales, institucionales y especiales. Y comprende cuatro etapas:

- I. **La formulación**, en la que se desarrollan las actividades para la elaboración del programa general, programas sectoriales y los programas delegacionales.
- II. **La instrumentación**, que comprende el conjunto de actividades encaminadas a traducir las metas y estrategias del Programa General, programas sectoriales y los programas delegacionales.
- III. **El control**, que prevé y corrige las desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se produzcan en cualquier etapa del proceso de planeación.
- IV. **La evaluación**, mediante la cual se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución del programa general, programas sectoriales y los programas delegacionales.

Esquema 6. Etapas del Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal



Fuente: Elaboración con base en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

Operará con tres subsistemas de planeación: de información, control y evaluación, los cuales se ajustarán a los lineamientos de eficiencia y eficacia.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que determina las directrices generales del desarrollo social y económico, así como el reordenamiento territorial.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y el Programa Operativo Anual de la Administración Pública del Distrito Federal, son los documentos de planeación de corto plazo. En ellos se da continuidad a los objetivos y lineamientos establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.

Al efecto la Secretaría de Finanzas emite el Manual de Programación – Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, en el cual se proporciona a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, los criterios y elementos técnicos necesarios para llenar correctamente los formatos contenidos en ese documento ³².

³² Manual de Programación – Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, Secretaría de Finanzas

Está integrado en capítulos: I. Lineamientos generales para la programación – presupuestación; II. Lineamientos específicos por capítulo de gasto; III. Formatos.

I. Lineamientos generales para la programación – presupuestación

- Presupuestar las acciones a precios del año inmediato anterior
- Priorizar las acciones que se pretenden alcanzar
- Presupuestar con el mínimo de costo posible las acciones presupuestas
- Sujetarse a las disposiciones en materia de austeridad republicana
- Garantizar la congruencia de la información presentada
- Ajustarse al techo presupuestal preliminar comunicado por la Secretaría de Finanzas
- Dar prioridad a los proyectos multianuales ya contratados
- Establecer con precisión los resultados a alcanzar, por programa, programa especial, actividad institucional, con base en las demandas ciudadanas
- Prever el pago correspondiente a contribuciones locales y federales
- Prever el costo de mantenimiento mayor y rehabilitaciones de las adquisiciones y obras concluidas
- En la presupuestación se deberá considerar como elementos de valoración: catálogos de precios unitarios, conceptos de obra, cotizaciones con proveedores y contratistas, licitaciones del ejercicio anterior, y el comportamiento histórico de las mismas (solo como elemento de referencia).
- Se dará preferencia a la adquisición de productos que se fabriquen en el país.
- Sólo se podrán iniciar proyectos cuando tengan garantizada la disponibilidad de recursos financieros para su terminación
- Los recursos fiscales se orientarán, principalmente, a cubrir los gastos de operación ineludibles: prestación de servicios de salud, seguridad pública, procuración de justicia, educación, asistencia social y recolección y confinamiento de residuos sólidos, operación y mantenimiento y conservación de infraestructura existente.

II. Lineamientos específicos por capítulo de gasto

Gasto Corriente

En los **servicios personales** (sin considerar personal de estructura), se hará con base a la plantilla ocupada en la quincena 14 (2ª quincena de julio) y a las normas y lineamientos en la materia. En el caso de personal de estructura, se hará de acuerdo al dictamen autorizado

Reducir al mínimo indispensable los montos previstos en remuneraciones adicionales y especiales (compensación por servicios eventuales, liquidaciones por indemnizaciones, liquidaciones por haberes caídos, remuneraciones por horas extraordinarias, prima dominical, y guardias)

Materiales y suministros. Considerar en las partidas 2701 "vestuario, uniformes y blancos" y 2702 "Prendas de protección", el costo de adquisición del vestuario de campo y de protección, de acuerdo a lo establecido en las Condiciones Generales de trabajo

Las adquisiciones comprendidas en este capítulo se sujetarán a criterios de calidad y menor precio.

La estimación de recursos deberá sustentarse en una política de optimización y depuración total de inventarios

Conforme a la Ley de Austeridad del Gobierno del Distrito Federal se deberán racionalizar los materiales y útiles de impresión y reproducción, materiales y útiles de oficina, combustibles, lubricantes y aditivos, y alimentación de personas.

Procurar la realización de adquisiciones consolidadas.

Servicios Generales. Se deben presupuestar las erogaciones destinadas al pago de servicios básicos y aquellos ineludibles para la operación (pagos a COMETRA, servicios inherentes al pago de nómina, alumbrado público, energía eléctrica y aseguramiento de bienes entre otros).

Las previsiones deberán observar las disposiciones de la Ley de Austeridad del Gobierno del Distrito Federal.

Se deberán reducir al mínimo indispensable los gastos contenidos en el concepto de servicios de arrendamiento y subrogaciones, asesorías, honorarios asimilables a salarios y estudios e investigaciones.

Ayudas, subsidios y transferencias. El otorgamiento de este tipo de recursos se hará con base en criterios de selectividad, temporalidad y transparencia en su asignación. Su orientación tendrá como base una política de beneficio social, razón por la cual se destinará en una proporción importante a atender los programas especiales instrumentados por la presente Administración.

Gasto de capital

Bienes muebles e inmuebles. Para la adquisición de estos bienes se requerirá autorización expresa de la Oficialía mayor, salvo aquellos que no estén contemplados o restringidos expresamente en el "Manual específico para la autorización de adquisiciones o arrendamiento de bienes o servicios restringidos y su clasificador". En el caso de las Delegaciones se sujetarán a lo dispuesto en la Circular Uno Bis.

Se debe optimizar el uso y aprovechamiento del mobiliario y equipo administrativo disponible. Es requisito indispensable prever la suficiencia presupuestal para conservar y mantener la infraestructura operativa existente.

No se adquirirán vehículos para funciones administrativas.

Dar de baja unidades de transporte, equipo de oficina y cómputo, entre otros, cuyos costos de mantenimiento sea superior al valor de mercado de los mismos o cuya utilización sea de carácter esporádico.

Dar preferencia a la adquisición de productos fabricados con tecnología nacional.

Obra Pública. Se consideran prioritarias las erogaciones destinadas a los trabajos de conservación y mantenimiento de la infraestructura existente y continuación de obras en proceso.

Sólo se iniciarán proyectos cuando tengas garantizada la disponibilidad de recursos financieros para su terminación, puesta en operación y mantenimiento, y en ningún caso cuando existan otros proyectos similares.

Se deberá dar prioridad a los contratistas y proveedores locales en la adjudicación de contratos de obra pública.

No se autorizarán los gastos de remodelación o renovación de oficinas de funcionarios de mandos medios y superiores.

III. Formatos. Al efecto se consideran siete formatos para su integración.

- *Marco de referencia de la acción sectorial y principales resultados a alcanzar.* Tiene como propósito dar seguimiento a los objetivos y metas establecidos en el PGDDF 2000-2006; en el caso de las Delegaciones sus directrices de desarrollo social, económico y ordenamiento territorial.

- *Diagnóstico de la demanda ciudadana.* La información deberá reflejar la situación de sus requerimientos; exprese las necesidades de la ciudadanía por actividad institucional.
- *Anteproyecto del Programa Operativo Anual.* A fin de que los requerimientos de gasto se expresen a nivel de programa, programa especial y actividad institucional, clasificada por su naturaleza económica y por capítulo de gasto
- *Detalle del Capítulo 5000 (POA 5000-J).* Tiene la finalidad de describir a detalle el desglose de las adquisiciones de bienes inventariables a realizar, consignándose para cada uno de éstos, el gasto por actividad.
- *Detalle Capítulo 6000 (POA-OP-J).* Tiene como propósito identificar la distribución del capítulo 6000, por actividad institucional y hasta nivel de proyecto en aquellos casos que sean financiados con recursos de crédito, tomando como base el Clasificador por Objeto del Gasto en obra pública por administración y obra pública por contrato.
- *Regionalización de las obras (POA-REG-OP).* Tiene como finalidad identificar por delegación, colonia y calle las obras públicas por administración y por contrato que prevé llevar a cabo; así como la estimación del número de habitantes a beneficiar y empleos directos e indirectos a generar.
- *Programa Operativo de Mediano Plazo (POAP).* Integra la información para atender lo dispuesto en la Ley de Planeación del Distrito Federal, en lo referente a la adecuación y actualización del Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal.

III. LA GESTIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 1999 –2003

El eje de las acciones del GDF es el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, mediante éste se determina quién gasta, cómo se gasta, para qué y mediante que controles. Es el instrumento mediante el cual se transforman las contribuciones de la ciudadanía en bienes y servicios públicos, que permiten atender las demandas de la población.

Herramienta que permite a través de las acciones promover el progreso y la equidad, en los ámbitos de educación, salud, seguridad e impartición de la justicia, en un ambiente de unidad dentro de una generalidad, y en donde las instancias cercanas a los habitantes de la ciudad de México son las Delegaciones conforme a sus atribuciones.

En ese contexto, la elección de la temática relativa al análisis de la gestión gubernamental mediante el Presupuesto de Egresos en las Delegaciones, en el periodo comprendido de 1999 a 2003, como un tema de actualidad y en opinión relevante, en virtud de que contiene información poco difundida relacionada con el desarrollo del presupuesto del Distrito Federal, debido a que la mayoría de la literatura que versa sobre aspectos programático presupuestales así como de la Hacienda Pública son con un enfoque desde la perspectiva federal, no para un Gobierno Local, como lo es el GDF, que no está normado como los Estados de la República Mexicana.

Si bien se emiten normas y lineamientos locales, sólo quedan en acceso del Jefe Delegacional y del responsable del área administrativa, quien determina hasta que nivel se distribuye o se hace de conocimiento, quedando limitada al área Financiera de cada demarcación.

El presente capítulo comprende, en términos breves, aspectos conceptuales sobre congruencia, eficacia, eficiencia y suficiencia, para concluir en los resultados de la gestión de las Delegaciones.

III.1. CONGRUENCIA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS CON EL ÁMBITO DELEGACIONAL

El Presupuesto de Egresos no es un fin, sino parte del proceso de planeación, que indica propósitos y prioridades. En éste se establecen objetivos concretos de acuerdo con las prioridades que determina la sociedad.

En esencia, la planeación consiste en relacionar los ingresos con la asignación de éstos a objetivos concretos de acuerdo con las prioridades determinadas por la sociedad; objetivos que se concretan después en la programación de acciones; no obstante, la disponibilidad de recursos es la que condiciona la rapidez para realizar los objetivos.

Con base en ello, es imprescindible que exista **congruencia** desde el planteamiento de los objetivos, ya que éstos son los que implican los acuerdos de las prioridades.

El concepto de congruencia, entendido como oportunidad y relación lógica entre sus partes, partiendo desde los documentos normativos de mediano plazo con relación a los de corto plazo, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos.

Si bien el SNPD se erige como el documento el que se plasman las políticas de gobierno en un ámbito Nacional, y al margen de lo que establece la Ley de Planeación sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el GDF sustenta la planeación regional en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 27 de enero del año 2000; misma que establece como ordenamiento rector de la política local al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006 ³³.

³³ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de enero del 2000

A su vez el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, es el instrumento del Programa General, en el que se precisa el diagnóstico, líneas de acción, objetivos, acciones, metas y prioridades de manera integral; el cual se conforma de los Programas Operativos Anuales de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades ³⁴.

Conforme al artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a las Delegaciones (Organos Político Administrativos) les corresponde, entre otras atribuciones, prestar en su demarcación territorial los servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje, del alumbrado público, de la recolección y tratamiento de la basura, del tránsito local, de la seguridad pública, de la administración de parques y jardines públicos, rastros, mercados y cementerios, de la salud y sanidad local, de los bomberos y del registro civil. Asimismo tienen la facultad de emitir disposiciones administrativas de observancia general en su jurisdicción que regulen los servicios públicos de su competencia, elaborar planes de desarrollo urbano, administrar el uso del suelo, regular la construcción y el servicio de transporte.

Actividades todas ellas, que guardan congruencia con los cuatro ámbitos de gobierno establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006, identificados como: 1) Gobierno y Seguridad Pública, 2) Desarrollo Sustentable, 3) Progreso con Justicia y 4) Administración y Finanzas.

En el aspecto local, se presenta una relación lógica entre sus partes, el mediano plazo con el corto plazo, en tanto el ámbito general como parte de la federación, se hace caso omiso de los documentos rectores de la planeación nacional (la Ley de Planeación, el SNPD y el Plan Nacional de Desarrollo). Lo cual implica, en ciertos aspectos, diferencias en los objetivos y políticas de gobierno.

³⁴ Código Financiero del Distrito Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2003

Adicional a lo anterior, el eje rector del presupuesto sigue siendo la adquisición de insumos; consistente en solicitar los recursos con base en incrementos respecto al año anterior, no con fundamento en una planeación en congruencia a los objetivos nacionales, de mediano plazo ni regionales.

En esas circunstancias, la preocupación principal de las áreas administrativas, es asegurar cuando menos, los recursos que obtuvieron un año previo y buscar algún incremento. El proceso para elaborar el presupuesto, en su primera fase como Anteproyecto de Presupuesto y posterior como Presupuesto de Egresos, se resume básicamente en sumar al año vigente la inflación esperada, en donde en el mejor de los casos se consideran recursos para cubrir los aspectos contractuales, restan los proyectos a concluir y de añadir los requerimientos de nuevos proyectos o programas. En suma, al formular el presupuesto predomina la inercia del comportamiento histórico del gasto sobre los costos relacionados con los objetivos.

Además de la inercia ya mencionada, otro factor que influye es el poder y habilidad de negociación o influencia de los titulares de las dependencias o entidades.

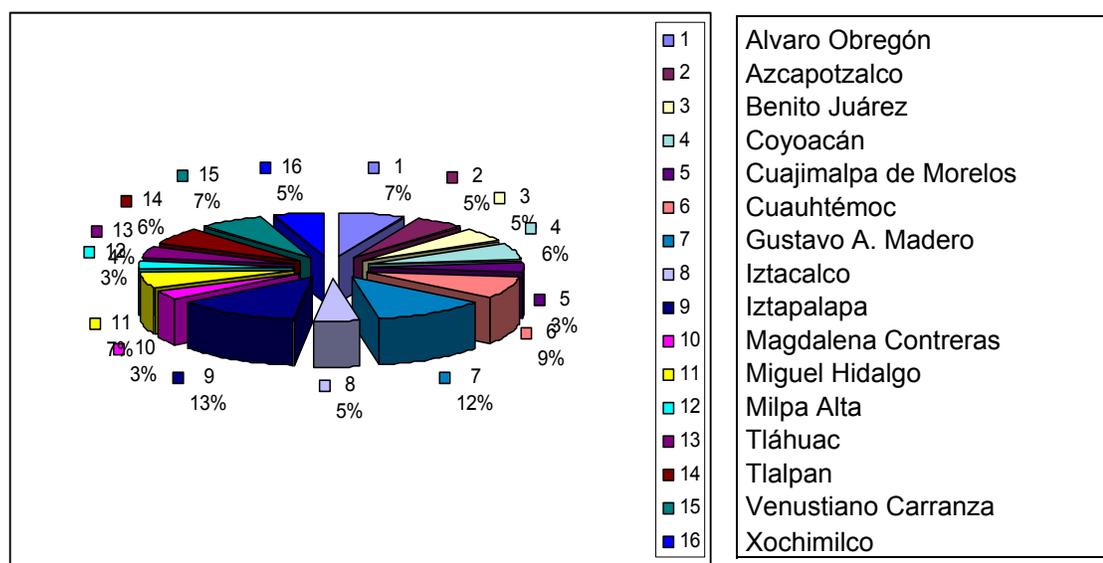
En ese contexto, el área administrativa queda a cargo de los recursos, los cuales se reflejan en el Presupuesto de Egresos de forma discrecional, debido a la escasa participación de las áreas operativas en la integración del mismo. La mayoría de las veces no por omisión, sino por la forma en que se plantea la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, por parte del jefe Delegacional.

Por otra parte, es importante analizar la distribución de los recursos, la cual tiene una disparidad elevada, debido a que sólo en dos Delegaciones (Iztapalapa y Gustavo A. Madero) se concentra el 25% de los recursos asignados a este segmento, presupuesto similar a lo que en conjunto se destina a otras ocho Delegaciones (Azcapotzalco, Xochimilco, Iztacalco, Benito Juárez, Tláhuac, Milpa

Alta, Cuajimalpa de Morelos y Magdalena Contreras), es decir 24% de presupuesto delegacional.

A continuación se presenta la gráfica, en donde se observa en porcentajes la distribución de recursos promedio asignados, conforme al periodo de análisis (1999 – 2003).

Gráfica 1. Porcentaje de Recursos promedio Asignados por Delegación



Fuente: Elaboración con base en Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 1999-2003

Es de llamar la atención que, en un escenario de escasez de recursos, en términos generales las 16 Delegaciones han demostrado su incapacidad para ejercer los recursos asignados. Afirmación que se sustenta en que durante los años 1999 y 2000, ninguna fue capaz de ejercer los recursos asignados ni aún con recorte de su presupuesto asignado, dejando sin ejercer sólo en esos dos años 356.4 millones de pesos (Ver. Cuadro 4 en el apartado II.4 Integración del Presupuesto).

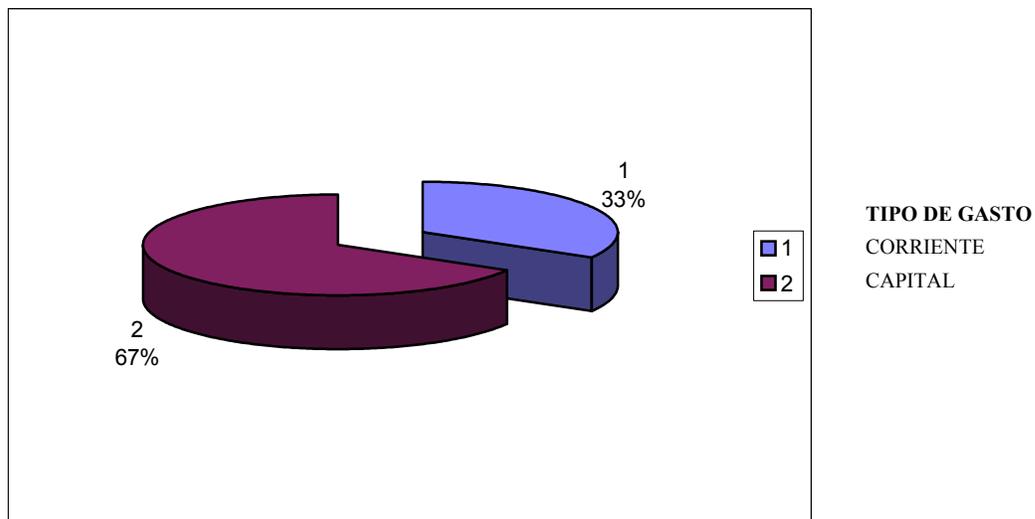
Por lo que toca al ejercicio 2001, únicamente la Delegación Cuauhtémoc erogó la totalidad de los recursos asignados posterior a reducción de sus recursos asignados originalmente. En 2002 fueron tres Delegaciones las que ejercieron

satisfactoriamente: Cuauhtémoc, Tláhuac y Magdalena Contreras. Años que se dejaron sin ejercer recursos del orden de 47.3 millones de pesos.

Finalmente, por lo que se refiere al año 2003, la Delegación Alvaro Obregón, fue la demarcación que ejerció la totalidad de sus recursos modificados. Las otras 15 delegaciones dejaron sin ejercer 82.0 millones de pesos.

Adicional a lo anterior, se presenta necesario plantear el escenario, desde la perspectiva de la clasificación económica: gasto corriente y de capital ó también denominado de inversión.

Gráfica 2. Presupuesto por tipo de gasto



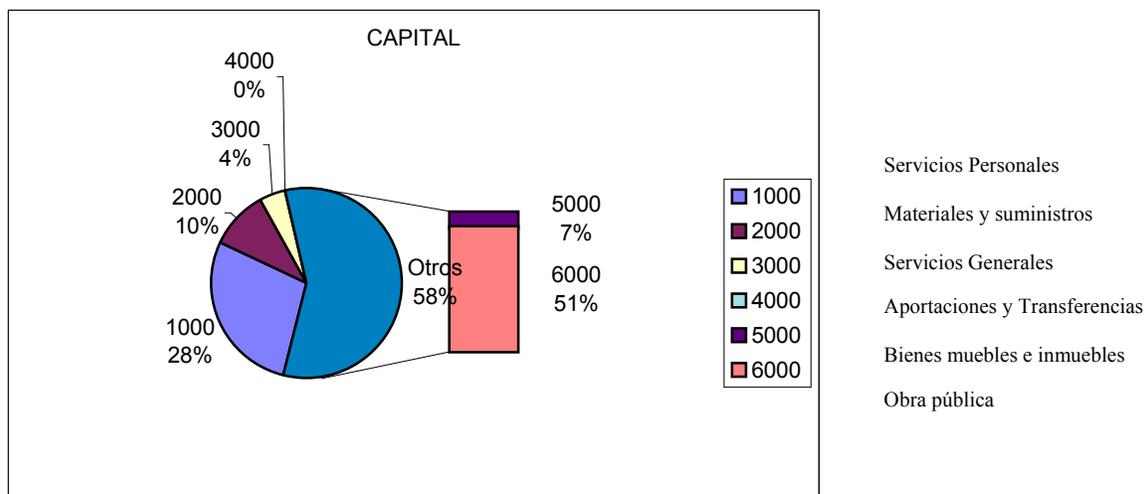
Fuente: Elaboración con base en Cuentas Públicas del Distrito Federal 1999-2003

Predomina el gasto de capital, sobre del corriente, el cual se destina principalmente a: infraestructura urbana (conservación y mantenimiento de carpeta asfáltica, banquetas, guarniciones, rehabilitación de alumbrado público, rehabilitación de áreas verdes y taludes); construcción y adecuación de agua potable principalmente a través del mantenimiento de la red secundaria de agua potable; infraestructura para drenaje y tratamiento de aguas negras, mediante la conservación, mantenimiento y rehabilitación de la red secundaria de drenaje,

desazolve de la red secundaria, y la construcción de plantas de tratamiento; la conservación y mantenimiento de edificios públicos; y la adquisición de bienes y equipos, entre los que destacan los vehículos y el mobiliario, para la operación de las diversas áreas que conforman la estructura delegacional.

Por lo que se refiere al gasto corriente, es importante destacar que está conformado principalmente por los recursos asignados a los servicios personales, es decir, cubrir la nómina del personal de base y de confianza, y las relaciones contractuales, así como al pago de servicios generales, como son energía eléctrica, agua potable, combustibles y servicio de fotocopiado. Gasto que se ve reflejado principalmente, en las acciones de administración central, participación ciudadana, becas, y acciones de salud, cultura, recreación y esparcimiento, así como atención de las demandas ciudadanas a través del servicio de ventanilla única.

Gráfica 3. Distribución del gasto de capital



Fuente: Elaboración con base en Cuentas Públicas del Distrito Federal 1999-2003

Es de llamar la atención que, el gasto de capital este conformado por capítulos que eminentemente debieran ser de gasto corriente, como son los servicios personales (capítulo 1000) y los servicios generales (capítulo 3000), ya que en caso de los materiales y suministros, se adquieren sobre todo los materiales eléctricos y

de construcción. No obstante es una práctica común en el caso del GDF, para cumplir con lo estipulado entre la correspondencia entre gasto de capital e inversión.

Esa práctica desvirtúa la naturaleza del gasto y se ahondáramos mas tendríamos que realizar una clasificación que realmente corresponda al destino en la que se aplican los recursos. Al efecto, las partidas de estos capítulos se identifican con dígito 61 y 60, para así encasillarlos como capital.

III.2. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS METAS O ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

Iniciaremos con definir actividad institucional o también denominada meta. Es la cuantificación que pretenden alcanzar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades en un tiempo determinado, con los recursos presupuestales asignados³⁵.

La *eficacia* conocida como la capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las actividades institucionales y objetivos establecidos.

Algebraicamente se representa como:

$$\text{Eficacia} = \frac{\text{Al } a}{\text{Al } p} \times 100$$

Dónde:

Al a= Actividad institucional alcanzada

Al p= Actividad institucional programada ó establecida

Cabe señalar que algebraicamente no hay forma de representar el lugar, tiempo y calidad, por lo que estos aspectos deben considerarse respecto al resultado.

Es decir, que puede darse el caso en que la actividad institucional alcanzada se realiza cuantitativamente al 100% respecto a la actividad programada, sin embargo su cumplimiento no se realiza en el lugar previsto, en el tiempo establecido ó en su defecto con calidad diferente a la programada. No se logra cumplir con eficiencia la actividad institucional.

³⁵ Glosario de términos programático presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas.

La *eficiencia* definida como la capacidad de alcanzar los objetivos y las actividades institucionales programadas, en tiempo y asociadas a los recursos programados. En algunos casos se establece como la capacidad de alcanzar los objetivos y las actividades institucionales programadas, con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.

Algebraicamente se representa como:

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Al a} / \text{Rg}}{\text{Al p} / \text{Rp}} \times 100$$

Dónde:

Al a= Actividad institucional alcanzada

Rg= Recursos gastados

Al p= Actividad institucional programada ó establecida

Rp= Recursos programados

En síntesis corresponde a un costo unitario alcanzado respecto a un costo unitario programado, con una implicación de tiempo que no puede representarse algebraicamente.

Se dice que hay eficiencia en la medida que el costo unitario alcanzado es igual o menor al costo unitario programado, considerando también el tiempo establecido.

Es decir, se puede obtener un resultado equivalente al 100% o mayor a éste, sin embargo si se lleva más tiempo que el programado, se cae en ineficiencia.

III. 3. SUFICIENCIA DE LAS ACCIONES

No basta con evaluar situaciones cuantitativas como la eficiencia y su interrelación con los recursos aplicados como en la eficiencia; es importante que con base en la problemática a atender, población a atender, información estadística y tendencias, se determine la suficiencia de las acciones.

La *suficiencia* definida como la capacidad de realizar lo adecuado, en el lugar y tiempo determinado.

Se pueden alcanzar las actividades institucionales y objetivos en el lugar, tiempo y calidad, con un costo menor al previsto, no obstante que no sean representativas respecto a la problemática o población a atender.

Es decir, se realizan las actividades institucionales en un marco de congruencia entre el mediano y el corto plazo, con eficacia y eficiencia, sin embargo no son suficientes, ya que no permitirán la atención a la problemática planteada ó población necesitada.

III. 4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La gestión del GDF a través del presupuesto erogado por las Delegaciones en un periodo de cinco años, se limita a un análisis de eficacia y eficiencia, sin tener mayores datos relacionados al lugar, tiempo y calidad de las acciones. Con base en los apartados denominados "Resumen programático presupuestal" e "Indicadores básicos de la gestión institucional" de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

En términos generales, la gestión de las delegaciones se realizan con una eficacia de menos del 15% de las actividades previstas y es aún menor el porcentaje obtenido en lo relacionado a la eficiencia la cual disminuye a menos de 10%. Lo que significa, un bajo el nivel de cumplimiento con lo programado y aún menor lo correspondiente a lo presupuestado.

El 82% de las actividades programadas, no se logran alcanzar y en la mayoría de los casos para su ejecución se aplican recursos superiores a los programados; sólo el 6% de las actividades se logran alcanzar con recursos inferiores a los previstos.

Lo cual resulta grave si partimos de un escenario de escasez de recursos; en donde la constante año con año es el de dejar de recursos sin ejercer, por las ineficiencias que básicamente se originan en la planeación, programación – presupuestación, representada por la integración del Anteproyecto de Presupuesto que da pie al Programa Operativo Anual, para finalmente integrar el Presupuesto de Egresos. Durante el periodo de análisis en conjunto las 16 Delegaciones dejaron de ejercer recursos por 738.7 millones de pesos, mismos que representan lo previsto cuando menos durante dos ejercicios presupuestales a la Delegación Magdalena Contreras que es la que menos recursos ha percibido anualmente.

Por otra parte, la congruencia se verifica en cada caso, con base en el apartado denominado “Marco de referencia de la acción sectorial y principales resultados” de la Cuenta Pública del Distrito Federal, en donde como particularidad se observa que se presenta solo por cumplir, ya que en la mayoría de los casos la información es limitada y presenta ciertas incongruencias. En ningún caso se hace referencia al Programa Nacional de Desarrollo, ni a los programas de Desarrollo Urbano de cada Demarcación, se limitan a ciertos aspectos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006.

La suficiencia, no se puede evaluar debido a la carencia de información para efectuar su revisión. No se tiene ninguna documentación que permita dimensionar el tamaño de la problemática a resolver o atender en cada caso.

Asimismo se carecen de indicadores sobre el cumplimiento de proyectos o de gestión. En ese contexto, si bien se pueden cumplir proyectos y las actividades previstas, no es posible determinar su impacto en la sociedad, ya que no hay un objetivo específico plasmado o un marco para determinar su efecto.

De ahí la necesidad de plantear un cambio en la forma de planear, en donde no solo se tome en consideración el número de acciones realizadas o alcanzadas, sino el impacto que representa su ejecución, es decir, los resultados.

IV. CONCLUSIONES

El Estado aplica su poder para asegurar la paz social y hacer respetar la propiedad y los contratos, poder que ocasionalmente puede también violarlos arbitrariamente, por lo que es necesario controlarlo por medio de otro poder. La participación ordenada y constructiva de la sociedad es el mejor contrapeso para las instituciones gubernamentales; y una de las formas más efectivas para evitar la concentración del poder es la **transparencia y la rendición de cuentas**. Pero eso sólo puede ocurrir cuando existan los medios para llamar a cuentas y en la medida en que la misma sociedad tenga acceso a la información acerca de las distintas instancias de gobierno del Estado.

La tendencia mundial es incorporar mejores formas de participación política de los ciudadanos, al tiempo que se mejoran los procesos de selección y se crean condiciones que aseguren el cumplimiento del mandato social por parte de las políticas.

El sistema de planeación nacional y a nivel local es explícito, y en la práctica se ha convertido en un trámite para cumplir una obligación legal y no en un modo de trabajar del sector público con la finalidad de abordar los verdaderos problemas.

Desde su adopción el presupuesto por programas no pudo reflejar los resultados del quehacer gubernamental, tanto al momento de formularlo como al de evaluar lo efectuado. Lo importante es el número de metas o acciones realizadas, aunque lo fundamental debiera ser el resultado, es decir, la disminución de la problemática. También se ha dado mucha importancia al número de oficios o informes preparados o al número de personas atendidas, independientemente de la calidad del servicio proporcionado. Así la atención se concentra más en los medios que en los fines.

La conducta en la negociación presupuestaria consiste en solicitar recursos monetarios con base en incrementos respecto al año anterior, en donde la preocupación general de los ejecutores del gasto es asegurar, cuando menos, los recursos obtenidos el año anterior y buscar algún incremento. En donde al formular el presupuesto predomina la inercia del histórico gastado sobre los costos relacionados con objetivos. El área administrativa queda a cargo de los recursos financieros, los cuales se reflejan en el Presupuesto de Egresos de forma discrecional, debido a la escasa participación de las áreas operativas en la integración del mismo. Lo anterior no por causas de omisión, sino por la forma en que se plantea la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, por parte del jefe Delegacional.

El proceso presupuestario en la práctica está diseñado para gastar menos, no para gastar mejor. Debido a que la normatividad está diseñada para regular el ejercicio, ya que las modificaciones sobre el destino del presupuesto están reguladas por transferencias que requieren autorización en el mejor de los casos de una instancia central, representada en este caso por la Secretaría de Finanzas, o una modificación en lo relativo a los recursos humanos de dos instancias (Secretaría de Finanzas y Oficialía Mayor). Debido a las autorizaciones, aplicar el gasto para las Delegaciones además de ser difícil y del tiempo que transcurre para ello, algunas de ellas se caracterizan por ser autorizaciones discrecionales.

En la fase de planeación no se considera lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, parcialmente se toman en cuenta el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los Programas de mediano plazo, lo que limita conocer el efecto futuro en el gasto de las decisiones o de los ofrecimientos que se hicieron; la programación propicia que la negociación presupuestaria se centre en la adquisición de insumos; la presupuestación se realiza básicamente en históricos; el ejercicio se realiza en forma discrecional y contiene trabas burocráticas; el control no fomenta el ahorro y eficiencia, ocasiona que el enfoque de las auditorías se centre en el cumplimiento de normas y no en los resultados; y en la evaluación, no se realiza análisis de los resultados desfavorables o no planteados

con objetivos estratégicos, para poder modificarlos o cancelarlos, se limitan a ser informativos.

Las auditorías tanto de las contralorías internas de cada Delegación, como de la Contraloría General del GDF, verifican que cada órgano administrativo cumpla con la normatividad y los procedimientos, es decir, con los requisitos, pero no revisa la calidad de las acciones realizadas, de sí los servicios o acciones efectuados mejoran la operación, la calidad de las acciones realizadas o en su caso de la prestación de ese servicio, o si se alcanzan los objetivos planteados en un contrato.

No se cuenta aún con auditorías que examinen si la aplicación de los recursos públicos logró los objetivos de los programas y proyectos. Es de poca utilidad para la sociedad que solo se le informe que los recursos se ejercieron con apego a las normas y procedimientos administrativos. No obstante conviene señalar, que aún cuando quisieran enfocarse en los resultados, no se tienen elementos para medirlos (metas de resultado), por tanto no se pueden verificar.

Aunado a todo lo anterior el gasto de capital este conformado por capítulos que eminentemente debieran ser de gasto corriente, como son los servicios personales (capítulo 1000) y los servicios generales (capítulo 3000) con dígitos identificadores 60 o 61, ya que en caso de los materiales y suministros (capítulo 2000), se adquieren sobre todo los materiales eléctricos y de construcción. No obstante es una práctica común en el caso del GDF, para cumplir con lo estipulado entre la correspondencia entre gasto de capital e inversión. Práctica que desvirtúa la naturaleza del gasto y se ahondáramos mas tendríamos que realizar una clasificación que realmente corresponda al destino en la que se aplican los recursos.

La gestión del GDF a través del presupuesto erogado por las Delegaciones, se limita a un análisis de eficacia y eficiencia, sin tener mayores datos relacionados al lugar, tiempo y calidad de las acciones. Respecto a lo relativo a la congruencia

en ningún caso se hace referencia al Programa Nacional de Desarrollo, ni a los programas de Desarrollo Urbano de cada Demarcación, se limitan a ciertos aspectos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006.

La suficiencia, no se puede evaluar debido a la carencia de información para efectuar su revisión. Se carece de documentación que permita dimensionar el tamaño de la problemática a resolver o atender en cada caso. Asimismo se carecen de indicadores sobre el cumplimiento de proyectos o de gestión; en ese contexto, si bien se realizan ciertos proyectos y las actividades previstas, no es posible determinar su impacto en la sociedad.

Las debilidades del proceso presupuestario tienen sus acusas en la estructura programática. Dado que el contenido programático no se utiliza como herramienta gerencial ni como instrumento de política de gasto, el análisis y la discusión del presupuesto se redujeron únicamente a la perspectiva económica y administrativa, es decir, en términos de insumos y ejecutores. Aunado a la carencia de retroalimentación entre lo planeado y lo realizado, los resultados obtenidos y lo gastado, la ausencia de mecanismos para discutir públicamente las políticas y por tanto las opciones para descartar las menos apropiadas y para relacionarlas con los requerimientos de recursos financieros, lo cual resta transparencia y no permite la rendición de cuentas.

V. PROPUESTAS

Tomando en consideración las conclusiones plasmadas en el apartado anterior, a continuación se presentan propuestas para dar atención a las deficiencias encontradas.

V.1. SOBRE EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTACIÓN DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Es necesario que en las fases de planeación, programación presupuestación, se tome conciencia de la importancia en la cobertura y calidad de las metas y acciones a realizar, a fin de estar en posibilidad de evaluar el resultado del quehacer gubernamental. Centrar la atención en los fines, que se aborden los verdaderos problemas y no se siga realizando como una práctica de cumplir con una obligación legal. En ese contexto el poder ejecutivo representado por los Jefes Delegacionales, y los encargados de áreas sustantivas, deben coordinarse con las áreas administrativas, a fin de que al elaborar el Proyecto de Presupuesto y el Programa Operativo Anual se tome especial atención a los fines más a que los medios, y se prevea disminuir la problemática que se pretende atender.

De ahí que los responsables de la toma de decisiones (Jefes Delegacionales, Directores Generales de áreas operativas y el Director General de Administración), así como el personal de la integración y elaboración del Proyecto de Presupuesto y el Programa Operativo Anual, tengan conocimiento y apliquen las diferentes fases del proceso de programación presupuestación, y cuenten con la infraestructura básica (información, investigación y capacitación) que les permitan planteamientos con fines definidos de cobertura y calidad, y no como actualmente sucede, de allegarse solo medios para realizar metas o acciones con base en la inercia histórica y de cumplimiento de una obligación por efecto de la normatividad.

Es necesario modificar el proceso presupuestario, para proporcionar incentivos dirigidos a aumentar la productividad del gasto y entregar mejores cuentas. El propósito de la reforma es la importancia de los resultados, así como la adecuación en forma paralela de los procedimientos y normas asociados a cada una de las etapas del proceso presupuestario (planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación). Cambio de enfoque que tiene como propósito convertir al presupuesto en un documento transparente y que al mismo tiempo sea una herramienta útil para los ejecutores, que permita una rendición de cuentas de los servidores públicos a la sociedad y a sus representantes.

En la etapa de planeación es necesario enfatizar en el establecimiento de prioridades; en la programación hacer énfasis tanto en los costos como en la rentabilidad; en la presupuestación se requiere efectuar discriminación de programas y proyectos con base en costos y beneficios; el ejercicio realizarlo con transparencia y flexibilidad; en la etapa de control, poner atención en los costos y los resultados; y finalmente la evaluación, tomar en cuenta los resultados y la rendición de cuentas ante la sociedad.

En ese contexto, las universidades e instituciones educativas, que impartan cursos en materia de proceso presupuestario, se convierten en pieza clave para mejorar y producir el capital humano que requieren las Delegaciones y en general el Estado para prosperar. El personal involucrado en las diversas fases del proceso presupuestario, deberán plantearse la necesidad de asistir al(os) curso(s) que sean necesarios, para mejorar su desempeño. Ello redundará en una mejor aplicación de los recursos escasos asignados a las Delegaciones, disminuir la discrecionalidad tanto en la programación como en la aplicación de los recursos, reorientar los recursos en tiempo y forma acorde a las necesidades, convertir al presupuesto en un documento transparente y en una herramienta útil de ajuste para los Jefes Delegacionales, que permita al término del mismo una rendición de cuentas ante la sociedad al involucrar datos relacionados al lugar, tiempo y calidad de las acciones.

La creación de un servicio profesional y la profesionalización de los responsables de los recursos en cada una de las Demarcaciones Políticas.

Asimismo la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal, requiere sugerir ajustes al proyecto de Presupuesto de Egresos conforme a costos y beneficios esperados de las diversas acciones a emprender, información inexistente actualmente, y no basar su propuesta en aumentos o disminuciones de determinados rubros, con base en el desempeño de la Delegación en el "ejercicio inmediato anterior" (enero-agosto).

Por lo que respecta al aspecto de evaluación, en un modelo de auditoría pública "ideal" debe centrar su atención en resultados medibles. Por ejemplo, en materia de educación sería **determinar el aprovechamiento** de los educandos por cada peso invertido a través de becas, que si es importante y no solo quedar en el número de becas otorgadas. **En un ambiente de resultados**, es un valor entendido comprobar que los recursos se administren conforme a las normas y a la disciplina fiscal.

El propósito es elevar la eficacia y eficiencia del uso del gasto público. Por eficiencia debe entenderse que la aplicación del gasto logre los objetivos de terminados de antemano en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales y se obtengan resultados; la eficiencia se refiere a disminuir el costo de transacción del gobierno a la vez que se aumenta la calidad y cantidad de los bienes y servicios que ofrece.

Para ello se requiere: a) desarrollar metodologías que ayuden a conocer el costo de los programas y de políticas gubernamentales y, a partir de su análisis, elaborar proyecciones multianuales de las erogaciones, no puede haber eficiencia si no se conocen los costos de las actividades; b) avanzar en la simplificación de la administración del gasto ante sector central representadas por la Secretaría de Finanzas y Oficialía Mayor, eliminando autorizaciones y requisitos que aumentan

los costos de transacción, a cambio de resultados específicos; c) incentivar la formación de administradores en las unidades responsables, cuya prioridad sea resultados al menor costo; y d) alinear la acción de las instituciones gubernamentales con los objetivos de las políticas públicas.

Por otra parte, valdría el esfuerzo realizar revisión sobre la clasificación del gasto, a fin de que corresponda al destino en la que se aplican los recursos, y de esa manera eliminar que se desvirtúa la naturaleza del gasto.

V.2. LA RELEVANCIA DE INCORPORAR EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La manera de concebir el control y evaluación gubernamental ha ido cambiando con el tiempo. Evaluar el desempeño y los resultados es medir, continúa y periódicamente, el cumplimiento de la misión y de los objetivos de la organización. La evaluación de desempeño tiene el propósito de retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuesto al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario, teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben transformarse en beneficios reales hacia la población.

En las empresas privadas, los indicadores de desempeño por excelencia son las utilidades. En cambio en el gobierno no existe un indicador equivalente que resuma toda la información relacionada con el quehacer gubernamental y, desde luego, las utilidades no tienen sentido para medir la actividad pública. Al respecto existen diversas maneras de medir su funcionamiento, por lo que se necesita construir un conjunto de indicadores.

Los indicadores son parámetros que miden el comportamiento de un fenómeno o un proceso. A nivel gubernamental tienen como objetivos: a) medir el costo, la calidad y el efecto social de los bienes y servicios públicos; b) evaluar el desempeño y resultados de las dependencias y entidades, c) verificar que los recursos públicos **se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia durante el ejercicio.**

No todos los indicadores se diseñaron para evaluar el mismo tipo de desempeño o resultado. Algunos están dirigidos a evaluar al gobierno desde una perspectiva general, otros en cambio, se centraron en el nivel de cumplimiento. De ahí que existen distintas categorías según el tipo de gestión que se desea evaluar.

Los indicadores estratégicos miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y algunas actividades institucionales. Ejemplo:

Objetivo estratégico	Indicador	Forma de medición	Actual	Meta sexenal
Disminuir tasa de fecundidad	Tasa de fecundidad	Núm. de niños nacidos vivos entre Núm. de mujeres en edad fértil.	3 niños por mujer	2.5 niños por mujer

Los indicadores de proyectos evalúan el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y dan información sobre el avance de los mismos. Ejemplo:

Proyecto: Construcción de puente en cruce

Objetivo	Indicador	Forma de medición	Actual	Meta sexenal
Aumentar vialidad en avenida en hora pico	Afluencia de vehículos por hora en hora pico	Núm. de vehículos que cruzan por hora	216	324

Indicadores de gestión, proporcionan información acerca de las metas o actividades institucionales a cargo de las dependencias y entidades; miden el cumplimiento de las funciones y los procesos internos de las entidades responsables. Ejemplo:

Objetivo	Indicador	Forma de medición	Actual	Meta sexenal
Construcción de banquetas	Índice de cumplimiento	Metros cuadrados construidos en tiempo y forma entre metros cuadrados deteriorados en la demarcación	55 %	90%

Para cada tipo de indicador existen varias características o criterios para medir el desempeño: a) eficiencia, para medir el buen uso de los recursos, tiene como objeto medir costos unitarios, productividad, así como evaluar el uso de los recursos financieros, materiales y humanos, logra una mayor cantidad de bienes o servicios con un menor costo y tiempo posible; b) la cobertura, la cual permite delimitar su alcance espacial en una región o población objetivo; c) el efecto, para medir los logros de los programas y proyectos en las condiciones económicas y sociales de la población, y cuantificar, en la medida de lo posible, valores de tipo político y social; d) la calidad, que permite medir el nivel de satisfacción de las necesidades y expectativas de la población a beneficiar; e) equidad, correspondiente al efecto redistributivo del gasto en la sociedad; y f) alineación de recursos, correspondiente entre la congruencia entre recursos aprobados y suministrados, tomando en consideración la cantidad y oportunidad.

En este sentido, tanto en su función de hacer más transparente las diversas actividades de la Administración Pública como en la posibilidad de lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia, representa un paso significativo sobre el quehacer gubernamental, porque permite evaluar el desempeño y hacer del conocimiento público la relación entre lo ofrecido y lo que realmente se cumple, condiciones necesarias en la rendición de cuentas.

Puede constituirse en la herramienta para evaluar de qué manera y con qué alcance cumple el gobierno con los encargos y funciones encomendadas conforme a marco institucional.

La gestión pública y el sistema presupuestario son procesos que deben presentar un cambio permanente, con miras a que en un periodo de maduración de varios años, ***se refleje en mejores niveles de vida para la población en general.***

BIBLIOGRAFÍA Y SITIOS DE INTERNET

LEYES, CODIGOS Y MANUALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos/ Editorial Porrúa / México, 2003.
- Ley de Planeación/ Diario Oficial de la Federación 5 de enero de 1983.
- Secretaría de Programación y Presupuesto / Sistema Nacional de Planeación Democrática / México / 1982.
- Sistema Internet de Presidencia de la República /Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 / México / 2001.
- Ley de Coordinación Fiscal/ Diario Oficial de la Federación 5 de enero de 1983.
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal / Normas y Lineamientos de Programación Presupuestación para el Gobierno del Distrito Federal 1999 a 2003.
- Código Financiero de Distrito Federal (1999 a 2003) / Ediciones Fiscales ISEF, S.A. / México 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal / Ley de Ingresos (1999 a 2003)
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal / Decreto de Presupuesto de Egresos (1999 a 2003).
- Ley de Deuda Pública /Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1976.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal/ Decreto por el que se reforma publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de Octubre de 1999.

- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal / Clasificador por Objeto del Gasto (1999, 2001 y 2003).
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal / Catálogo de Apertura Programática (1999 a 2003).
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal / Manual de Normas y Procedimiento para la Administración del Ejercicio Presupuestal de la Administración Pública del Distrito Federal 2003.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal / Decreto por el que se reforma publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de Diciembre de 1998.
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal / Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal (1999 al 2003).
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal / Glosario de Términos Programático Presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal.

LIBROS

- Amieva – Huerta, Juan / Temas Selectos de Finanzas Públicas / Porrúa / México/ 2002.
- Ayala Espino, José / Economía del Sector Público Mexicano / Esfinge / México/ 2001.
- Ayala Espino, José / Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público / Diana / México / 2000.
- Baena Paz, Guillermina / Metodología de la Investigación / Publicaciones Cultural / México/ 2004.

- Ceceña Cervantes, José Luis / La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México) / UNAM / México / 1983.
- Cháves Presa, Jorge A. / Para recobrar la confianza en el Gobierno / Fondo de Cultura Económica / México/ 2000.
- Garza Mercado, Ario / Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales / El Colegio de México / México/ 2002.
- Hernández Sampeieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; y Baptista Lucio, Pilar / Metodología de la Investigación / McGraw Hill / México/ 2003.
- Musgrave , Richard A. y Musgrave , Peggy A. / Hacienda Pública, Teórica y Aplicada / McGraw Hill / México/ 1992.
- Stiglitz , Joseph E. / La Economía del Sector Público / Antoni Bosch/ España / 2000.

TESIS

- Paredes Benitez, Jessica Elizabeth / Tesis de Licenciatura "El Federalismo Mexicano 1995 – 2000, Avances y Propuestas" / México / 2002.
- Tarango Fernández, Leticia / Tesis de Licenciatura "Relaciones Intergubernamentales, una perspectiva para entender el federalismo" / México / 2001.

SITIOS DE INTERNET

<http://www.df.gob.mx>

<http://www.df.finanzas.gob.mx>

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.gobernacion.gob.mx>

<http://www.inegi.gob.mx>

GLOSARIO DE TERMINOS ³⁶

ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES Y DE LOS APROVECHAMIENTOS

Son los recargos, sanciones y gastos de ejecución que se cobran derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales, así como del pago de indemnizaciones por causas imputables al contribuyente.

ACCIONES ADICIONALES

Representan los actos que realizan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, como complemento a las actividades que deben desempeñar de manera obligada para mantener su operación, pero que no se consideran dentro de su presupuesto regularizable.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Es la cuantificación del objetivo que pretenden alcanzar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades en un tiempo señalado, con los recursos presupuestales asignados.

ACUERDO

Documento suscrito por autoridades superiores de las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal para llevar a cabo una determinada operación, ya sea para efectuar algún movimiento programático-presupuestal o para llevar a cabo en general una actividad común de manera coordinada.

ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS)

Conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestales que o fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente. Compromiso que adquiere el Gobierno del Distrito Federal en un ejercicio fiscal, que se encuentra devengado al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidado durante el año inmediato posterior; siempre y cuando se haya informado de su monto y características a la Secretaría de Finanzas.

³⁶ Secretaría de Finanzas del GDF, Glosario de Términos Programático Presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal, México, 2002.

ADICION PRESUPUESTARIA

Es la incorporación de una clave presupuestaria con su respectiva asignación, creada con posterioridad a la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La adición presupuestaria implica el establecimiento de acciones que se pretenden alcanzar con esos recursos y puede modificar la actividad institucional.

ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

Se conoce como tal, al conjunto de las dependencias y órganos desconcentrados que forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal.

ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Es el conjunto de órganos que componen la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal.

ADMINISTRACION PUBLICA DESCONCETRADA

Se conforma por los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y de los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o la dependencia que éste determine.

ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Se conforma por las empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y otros organismos que tienen por objeto auxiliar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la realización de las funciones que legalmente le corresponden.

ADSCRIPCION

Dentro de la Administración Pública del Distrito Federal se refiere al acto o hecho de asignar a una persona al servicio de un puesto determinado, o de ubicar a una unidad administrativa dentro de otra de mayor jerarquía.

AFECTACION Y/O ADECUACION PROGRAMATICO-PRESUPUESTARIA

Modificación de la estructura programática y presupuestal aprobada, o ajuste a los calendarios financieros, programas y actividades institucionales del presupuesto aprobado por la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La modificación se realiza a través de los documentos denominados “Afectaciones”.

AMBITO

Término utilizado para delimitar un perfil de cierta área de estudio o área territorial.

ANALISIS

Examen detallado de los hechos para conocer sus elementos constitutivos, sus características representativas así como sus interrelaciones y la relación de cada elemento con el todo.

ANALITICO DE INGRESOS

Estado presupuestal que muestra al detalle la ejecución de la Ley de Ingresos del distrito Federal, separando los ingresos efectivos de los virtuales y comparando lo real con lo estimado, en un período determinado.

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO

Estimación del gasto a efectuar para el desarrollo de los programas que tienen bajo su responsabilidad las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración pública del Distrito Federal; para su elaboración se deben observar las normas, lineamientos y políticas de gasto que fije la Secretaría de Finanzas. Esta información es la base para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio inmediato siguiente.

AÑO FISCAL

Año presupuestario y contable para los cuales se presupuestan los ingresos y gastos brutos, de las dependencias, órganos desconcentrados o entidades y para los que se presentan cuentas en libros de contabilidad. En México el año fiscal abarca del 1º de enero al 31 de diciembre.

APORTACIONES

Se refiere a aquellos recursos que el Gobierno del Distrito Federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las entidades a los diferentes sectores de la población, con el propósito de apoyar sus operaciones; mantener los niveles de precio; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; cubrir impactos financieros; y el patrimonio de las entidades que laboran con fines de beneficio público y cuyos ingresos son insuficientes para proporcionar los bienes y servicios que ofrecen a la población.

APROVECHAMIENTOS

Son los ingresos que percibe el Gobierno del Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, tales como: multas, recuperación de impuestos federales y por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.

ASIGNACION PRESUPUESTARIA

Es el importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en los programas necesarios para el logro de los objetivos y actividades institucionales programadas por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Revisión y examen que lleva a cabo la Contraloría General del Distrito Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a las operaciones de diferente naturaleza que realizan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

AVANCE FINANCIERO

Reporte que permite conocer el porcentaje de cumplimiento de las metas propuestas en materia de ingreso y gasto público durante su ejecución, en un periodo determinado.

AVANCE FISICO

Reporte que permite conocer de manera gradual el logro de las actividades institucionales que van teniendo cada uno de los programas autorizados en el Presupuesto de Egresos y posibilita a los responsables de los mismos conocer la situación que guardan durante el ejercicio.

BENEFICIO SOCIAL

Rendimiento que obtiene la sociedad derivado de las acciones emprendidas generalmente por el gobierno y que se reflejan en mejores niveles de vida.

Satisfacción de los mínimos de bienestar de la sociedad, incluyendo alimentación, vivienda, salud, educación, trabajo, administración de justicia y transporte.

BINES DE CAPITAL

Son aquellos que se destinan al proceso productivo, en forma de auxiliares o directamente para incrementar el patrimonio material o financiero (capital).

Término aplicado comúnmente al activo fijo, que abarca algunas veces partidas que contribuyen a la producción. Es sinónimo de capital (o bienes) de producción; es decir, el capital empleado en la producción. Estos términos se refieren también a las formas materiales de los elementos de producción, tales como las máquinas, el equipo, etc. Son activos para producir otros activos.

BIENESTAR SOCIAL

Se refiere al nivel alcanzado en la satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de la población, que se expresan en los niveles de educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano y medio ambiente.

CAPITULOS DE GASTO

Son los elementos de la clasificación por objeto del gasto que constituye un conjunto homogéneo, claro y ordenado de los bienes y servicios que se adquieren para la consecución de los objetivos y actividades institucionales.

La unidad básica de registro que conforman un capítulo es la partida, un conjunto de partidas forman un concepto y un grupo de conceptos un capítulo de gasto. Este nivel de agregación hace posible el análisis retrospectivo y prospectivo de los planes o programas de acuerdo con la naturaleza del gasto a realiza.

Los capítulos de gasto son los siguientes: 1000 Servicios Personales; 2000 Materiales y Suministros; 3000 Servicios Generales; 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias; 5000 Bienes Muebles e

Inmuebles; 6000 Obras Públicas; 7000 Inversión Financiera y Otras Erogaciones y;9000 Deuda Pública.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

Elemento del proceso de programación-presupuestación que refleja las asignaciones de gasto que requiere cada dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal. A esta clasificación se le conoce también como institucional.

CLASIFICACION ECONOMICA

Elemento de la programación presupuestaria que permite identificar cada renglón de ingreso y/ o gasto según su naturaleza económica, corriente o de capital.

CLAVE PRESUPUESTARIA

Es la representación alfanumérica de los elementos presupuestarios que sistematizan la información del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, de acuerdo con las clasificaciones administrativa y económica. Asimismo permite identificar la naturaleza y destino del gasto, y constituye un instrumento de control para el seguimiento y evaluación del gasto público.

CONTRIBUCIONES

Constituyen los ingresos fiscales que recauda el Gobierno del Distrito Federal, los cuales se aplican a las personas físicas o morales que tienen el carácter de contribuyente, de conformidad con las disposiciones legales, y se clasifican en: impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

Son las establecidas en la Ley de Ingresos a cargo de las personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas realizadas por el Gobierno del Distrito Federal.

CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS

Ingresos tributarios y no tributarios que no se encuentran comprendidos en otras fracciones de ley, es decir, se trata de aquellos que han sido abrogados.

CONTRIBUYENTE

Persona física o moral obligada al pago de las contribuciones, de conformidad con las normas y leyes establecidas.

CONTROL DE GESTION

Sistema de administración que permite el seguimiento integral de las acciones que se planean y ejecutan; determina el avance periódico de las mismas, a fin de ejercer acciones de retroalimentación y correctivas de incumplimiento o desviación.

CONTROL PRESUPUESTARIO

Es un proceso permanente que se presenta como la última etapa del ciclo presupuestario y comprende: el registro de las operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal, mediante el seguimiento contable y financiero; permite el control del uso de los recursos y el avance de las actividades institucionales; y proporciona elementos para evaluación.

CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA

Es el documento presupuestario mediante el cual se autoriza y se comprueba cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

DECRETO

Llámesse así a las resoluciones o disposiciones de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas y que se emite de acuerdo a cierta formalidad a efecto de que sea conocido por las personas a quien va dirigido.

Constituye la expresión de la potestad reglamentaria del gobierno (Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos).

DELEGACION

Base de la división territorial y organización político – administrativa del Distrito Federal.

DEPENDENCIA

Órgano administrativo de carácter central y se define como tal a las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales que conforman la Administración Pública del Distrito Federal.

DERECHOS

Son las contraprestaciones para el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como de la recepción de los servicios que presta el gobierno del Distrito Federal en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas.

DEUDORES DIVERSOS

Cuenta colectiva cuyos saldos representa el monto total de créditos a cargo de personas físicas o morales que, no están clasificadas como “clientes”, “documentos por comprobar” u otro concepto similar.

DISPONIBILIDADES

Son aquellas partidas de activo que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones pecuniarias que pueda presentar una dependencia, órgano desconcentrado o entidad. Por ejemplo: efectivo en caja y bancos, documentos de cobro inmediato, inversiones y valores de pronta realización, etc.

DISTRITO FEDERAL

Nombre que se da a la ciudad de México como territorio sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

EGRESOS

Erogación o salida de recursos financieros por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realiza el Gobierno del Distrito Federal, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto.

EJERCICIO FISCAL

Es el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año para los propósitos fiscales, que contempla el Gobierno del Distrito Federal.

EJERCICIO PRESUPUESTARIO

Periodo durante el cual se han de ejecutar o realizar los ingresos y gastos presupuestados. Normalmente coincide con el año natural.

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

Es el conjunto de elementos que rigen la clasificación, el ordenamiento y la presentación del presupuesto.

EVALUACION

Etapas del ciclo presupuestario a través de la cual se lleva a cabo la comparación entre los recursos y actividades programadas y el resultado de las operaciones durante su ejecución; mediante esta etapa se pretende la búsqueda de los orígenes, causas, efectos de las desviaciones, a fin de formular recomendaciones para la adopción de medidas correctivas y retroalimentar la planeación y programación del gasto público.

FINANZAS PUBLICAS

Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública, la política de precios y tarifas que realiza el Estado, a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales: ingresos, gastos, empréstitos, precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal.

FISCALIZACION

Mecanismo de control que tiene una connotación amplia; se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, seguimiento de auditoría, control y de alguna manera evaluación. El término significa, cuidar, comprobar que se proceda con apego a la ley y normas establecidas al efecto.

GASTO MÍNIMO DE OPERACIÓN

Constituyen las erogaciones mínimas indispensables que requieren las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, para llevar a cabo sus actividades o funciones que tienen encomendadas.

GASTO PROGRAMABLE

Erogación que se caracteriza por su aplicación en el desempeño de las actividades de la gestión pública, por lo que es plenamente identificable con cada uno de los programas contenidos en el Presupuesto de Egresos. Excluye el pago de los intereses, comisiones y gastos de la deuda y de los ADEFAS.

IMPUESTO

Es el pago a que están sujetos las personas físicas y morales que se encuentren en situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las contribuciones de mejoras, a las aportaciones de seguridad social y a los derechos.

INDICADOR

Magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad.

INFORME DE AVANCE

Documento que se remite a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Son los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública.

INGRESO

Son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. Para el caso del gobierno, son los recursos provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos, así como por la venta de bienes y servicios.

LINEAMIENTOS Y METODOLOGIA PARA LA PROGRAMACION – PRESUPUESTACION

Directrices específicas que en materia de gasto público comunica la Secretaría de Finanzas a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal para que los trabajos orientados a la formulación del Presupuesto de Egresos y del Programa Operativo Anual se ajusten a las políticas definidas por el Jefe de Gobierno.

MANUAL DE PROGRAMACION PRESUPUESTACION

Documento básico del proceso de programación – presupuestación que guía la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos y el Programa Operativo Anual, a través de formatos, instructivos e indicaciones técnicas para su llenado, a fin de facilitar el análisis y procesamiento de las asignaciones programático presupuestales.

META DE RESULTADO

Es la expresión cuantitativa de los objetivos globales de un sector. Es una síntesis o expresión final de los resultados programados de todo el quehacer de una dependencia, órgano desconcentrado o entidad pública, es decir, tanto el conjunto de sus programas como el manejo de todos los instrumentos de política a su alcance.

NORMATIVIDAD PRESUPUESTARIA

Disposición Administrativa emitida por la Secretaría de Finanzas para regular la formulación, ejecución y control del presupuesto de la Administración Pública.

OBJETIVO

Expresión cualitativa de un propósito en un periodo determinado; el objetivo debe responder a las preguntas ¿qué? y ¿para qué?.

Es un elemento programático que representa la finalidad hacia la que se orientan los recursos y esfuerzos del gobierno para dar cumplimiento a los propósitos establecidos en el Programa Operativo Anual.

PLANEACION

Proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y actividades económicas, sociales y políticas tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en un espacio. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazo.

PRESUPUESTACION

Proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, evaluación y control del Presupuesto de Egresos.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Es la técnica presupuestaria que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas por una dependencia, órgano desconcentrado o entidad del Gobierno del Distrito Federal. Contiene un conjunto armónico de programas y actividades institucionales para lograr la racionalización de los recursos; identifica responsables de ejecución y establece acciones concretas para obtener los fines deseados.

RACIONALIDAD

Término aplicado a todas aquellas conductas económicas que se realizan evaluando convenientemente todos los aspectos positivos o negativos tanto en el corto como en el largo plazos.

UNIDAD DE MEDIDA

Expresión susceptible de medir el producto o resultado de cada categoría programática. En el Gobierno del Distrito Federal, su determinación debe proporcionar elementos de juicio a los responsables de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, a fin de que puedan ejercer un mejor análisis y evaluación de los resultados establecidos como en el caso de las actividades institucionales, dentro de los diferentes programas que tenga bajo su responsabilidad.

INDICE DE ESQUEMAS, CUADROS Y GRAFICAS

ESQUEMAS		Pág.
<i>Esquema 1.</i>	<i>Constitución y régimen federal</i>	6
<i>Esquema 2.</i>	<i>División de poderes en el Gobierno Local.....</i>	8
<i>Esquema 3.</i>	<i>Estructura jerárquica y organizacional del GDF</i>	15
<i>Esquema 4.</i>	<i>Forma de Gobierno del Estado Mexicano</i>	17
<i>Esquema 5.</i>	<i>Componentes y etapa del SNPD</i>	23
<i>Esquema 6.</i>	<i>Etapas del Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal</i>	47
 CUADROS		
<i>Cuadro 1.</i>	<i>Estructura orgánica básica del GDF</i>	14
<i>Cuadro 2</i>	<i>Ingresos del Gobierno del Distrito Federal 1999 – 2003</i>	29
<i>Cuadro 3.</i>	<i>Estructura programática del Gobierno del Distrito Federal</i>	37
<i>Cuadro 4.</i>	<i>Presupuesto de Egresos por Delegación Ejercicios 1999 – 2003</i>	41
 GRAFICAS		
<i>Gráfica 1.</i>	<i>Porcentaje de Recursos promedio Asignados por Delegación</i>	57
<i>Gráfica 2.</i>	<i>Presupuesto por tipo de gasto</i>	58
<i>Gráfica 3.</i>	<i>Distribución del gasto de capital</i>	59