



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

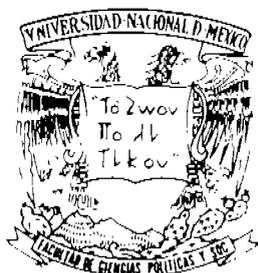
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA Y VINCULACION

GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS
DELEGACIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL,
A PARTIR DE LA ELECCION DIRECTA DE LOS JEFES
DELEGACIONALES: MODIFICACIONES NORMATIVAS Y
ESTRUCTURALES EFECTUADAS DURANTE EL EJERCICIO
2001.

LA EXPERIENCIA EN LA DELEGACION BENITO JUAREZ.

T E S I N A
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
JORGE OMAR RIOS GASCON

DIRECTOR DE LA TESINA
PROFR. CARLOS DOMINGUEZ TREJO



MEXICO, D. F.

2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



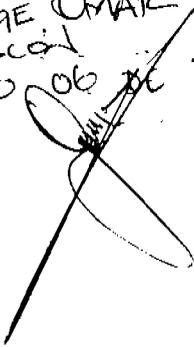
UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

JORGE OMAR
RÍOS GAZCÓN
JULIO 06 DE 2004.



A mis padres,
Ana María Gazcón y Monroy y Francisco Ríos Lozano,
que a través de su ejemplo diario de responsabilidad y
compromiso, pero sobre todo con su inmenso amor y
confianza forjaron en mí la conciencia de buscar los
caminos que transformen a este país en una nación
más justa.

Contenido

Introducción	I
Capítulo 1.	
Estado, Gobierno, Administración Pública y Gobernabilidad	1
1.1. Conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Gobernabilidad	1
1.2. Objetivos de la Gobernabilidad	15
1.3. Relación entre Gobernabilidad y Administración Pública	16
Capítulo 2.	
Cambios estructurales y modificaciones normativas promovidas por las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal durante el año 2001	18
2.1. Reforma Política del Distrito Federal	19
2.2. Competencia de las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal a partir de la reforma política	23
2.3. Facultades de los jefes delegacionales	24
2.4. La emisión de una normatividad exclusiva para las delegaciones	27
Capítulo 3.	
Gobernabilidad y administración pública en la delegación Benito Juárez ..	32
3.1. Aspectos relevantes de la delegación de Benito Juárez	33
3.2. La transformación de la estructura de la administración pública delegacional en Benito Juárez	35
3.3. La misión y la visión del gobierno delegacional en Benito Juárez	38
3.4. Políticas y programas para responder a las demandas ciudadanas	42
Conclusiones	46
Anexos	51
Bibliografía	86
Fuentes consultadas	87

Introducción

Con la reforma política del Distrito Federal de los años noventa del siglo pasado, que trascendió con la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se edificaron las bases para que en la capital del país se iniciara la democratización del gobierno capitalino, estableciéndose que para 1997, se eligiera por primera vez, y por única ocasión para un trienio, mediante voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y de igual manera para el año 2000, ya para un sexenio al Jefe de Gobierno y, para un trienio, a los 16 jefes delegacionales. Lo anterior, ha dado como resultado que en la Ciudad de México se diera una especie de cohabitación de dirigentes de diferentes corrientes políticas, perfilándose dos formas de hacer política y de gobernabilidad, con diferentes estrategias de acercamiento a la ciudadanía, para aprovechar oportunidades de un desarrollo más integral y para implementar y evaluar políticas públicas.

En este sentido, la elección de 2000 dio como resultado que en 6 de las 16 delegaciones políticas, una de ellas la delegación Benito Juárez, los jefes delegacionales electos fueran de extracción partidista distinta, concretamente del Partido Acción Nacional, a la del Jefe de Gobierno ganador, del Partido de la Revolución Democrática, lo cual hacía poco viable que el área central diera una línea política por seguir y evitar mayores problemas.

Por consiguiente, dicho proceso electoral no significó que todos los capitalinos tendrían acceso a bienes y servicios de calidad y se consolidará la gobernabilidad del Distrito Federal, pues no se dio una inmediata autonomía de las delegaciones, toda vez que normativamente la Administración Pública delegacional continuó supeditada al gobierno central. La cantidad de autorizaciones por parte de diversos subcomités centrales, coordinados por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal (GDF), normaban la contratación o adquisición de diversos bienes y servicios necesarios para estos órganos políticos administrativos.

Si tomamos en consideración que una de las líneas de acción relevantes de la gobernabilidad es la capacidad de decidir entre las demandas de competencia, conflictos de interés y la presión organizada de los grupos sociales, es decir, la gobernabilidad implica atender no solo el mundo de la toma de decisiones, sino el de la factibilidad y los costos que implican la acción de gobierno, los jefes delegacionales requirieron de mayor autonomía para el ejercicio de sus funciones, por lo que estaban concientes al tomar posesión el 1° de octubre de 2000, de la necesidad de implementar a la brevedad, acciones conjuntas por parte de los gobiernos delegacionales que derivaran en la modificación de la normatividad que los sujetaba al gobierno central.

Por otra parte, debemos recordar que el rostro verdadero de cualquier instancia de gobierno es su Administración Pública, y que cualquier política y su instrumentación, están determinadas invariablemente en mayor o menor medida por los rasgos estructurales de su sistema, mismos que se hacen presentes en

hechos concretos como la recolección de basura, el establecimiento de brigadas comunitarias, la poda de árboles o la prevención del delito en una colonia. Es decir, el gobierno definido como un conjunto de programas, formula la política a seguir, siendo la administración pública, la que utilizando los recursos necesarios, la ejecuta. De esta forma, el diseño e implementación de las políticas es el rostro verdadero de la administración pública, pues con ellas se acerca o distancia de los ciudadanos.

Por tanto, al no ser los gobiernos delegacionales propiamente municipios, para poder mantener la gobernabilidad de sus demarcaciones, así como una relación respetuosa en el ámbito normativo con el gobierno central, se dio la necesidad de diseñar nuevas políticas y formas de administración y gestión públicas que permitieran impulsar una responsabilidad compartida entre las delegaciones y el gobierno del Distrito Federal ante la ciudadanía.

Por consecuencia, parafraseando una idea del Dr. Ricardo Uvalle Berrones, el perfil de la administración pública delegacional ha tenido que replantearse, y desarrollarse como un poder benevolente y sujeto a límites, significando esto que no ha de obrar a espaldas de los ciudadanos y debe fomentar relaciones de equidad en su tratamiento con los mismos.

Por todo lo anterior, al tener el GDF una organización *sui generis*, como egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración, involucrado como servidor público que no pierde la objetividad, aún comprometiéndose con la actuación práctica de un determinado gobierno delegacional, consideré importante determinar y caracterizar las líneas de acción relevantes que favorezcan que la Ciudad de México sea gobernable; más específicamente creí conveniente tomar como objeto de estudio el hecho de que las jefaturas delegacionales tengan una Administración Pública capaz de gobernar de manera eficiente, eficaz, honesta, transparente y responsable, ya que ello propiciará la mejoría de la calidad de vida de sus demarcaciones; pero sobre todo y partiendo del hecho de que, como señala el Dr. Uvalle, la gobernabilidad no es un fenómeno acabado, sino un proceso en curso, que no es punto de partida ni de llegada, sino un sistema de capacidades orientadas a la atención de problemas, a la generación de soluciones continuas y al cumplimiento de objetivos que se caracterizan por dotar de consistencia a una comunidad, evaluar si las modificaciones normativas y estructurales permitieron optimizar las relaciones entre las delegaciones y el gobierno central, si generaron las condiciones necesarias para implementar programas que atendieran demandas específicas, y si a partir de estas acciones se fincaron las bases para alcanzar de manera paulatina la misión que la jefatura delegacional electa en Benito Juárez se había planteado como objetivo.

En consideración a las ideas expuestas de manera sucinta, me fue posible plantearme como postulado de investigación los siguientes enunciados:

La Gobernabilidad no es un proceso concluido, pero sí es un referente para evaluar la capacidad de gobernar que se tiene con el aparato de servicio de la

administración pública, toda vez que esta implica la aceptación implícita o explícita de las decisiones de gobierno y de sus políticas.

Las modificaciones normativas y estructurales que tuvieron lugar durante el año 2001, permitieron a la jefatura delegacional en Benito Juárez implementar políticas de acercamiento y atención a la ciudadanía más adecuadas para su demarcación.

Tras varios meses de amplio y profundo trabajo de análisis en fuentes bibliográficas, hemerográficas y directas, así como la sistematización de mis vivencias profesionales de casi 10 años de actividad dentro del sector público, fue posible culminar la presente investigación en temas de gobernabilidad, administración pública y reforma administrativa del Distrito Federal y normativa que regula al Gobierno de la Ciudad de México. Como parte del programa de actividades trazado para realizar la investigación, nos centramos en la comparación de las modificaciones normativas que tuvieron lugar durante el año 2001, así como en los programas, informes y archivos de la Delegación Benito Juárez, concretamente los referentes al periodo que se delimita como objeto de estudio.

Una vez concluida la etapa en la que sistematizamos el material seleccionado, decidimos trabajar en su presentación y exposición, de ahí que hayamos redactado cuatro capítulos, uno dedicado al establecimiento del marco de referencia conceptual y práctico, dos al análisis exhaustivo del tema de gobernabilidad, tanto en lo general como en lo práctico específico de una delegación política, y finalmente un capítulo dedicado a plasmar las conclusiones y recomendaciones.

Concretamente el capítulo 1 se dedica a delimitar el marco teórico conceptual de Estado, Gobierno, Administración Pública y Gobernabilidad, conceptos que recurrentemente se manejarán en el presente trabajo, y dado que su definición a lo largo de la historia del pensamiento político ha variado, fue necesario establecerles una concepción que permitiera señalar hacia donde se dirigiría la investigación, así como la vinculación que existe entre éstos. Cabe destacar que en el capítulo mencionado se establece la forma en que influye la gobernabilidad en el actuar de la Administración Pública.

En el capítulo 2 se exponen los cambios estructurales y las modificaciones normativas que las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal promovieron durante el ejercicio 2001. Para lo anterior, fue necesario partir de la Reforma Política que tuvo lugar en el Distrito Federal en la última década del siglo pasado, pues el no contar con este antecedente haría que el sentido de las modificaciones en cuestión fueran confusas para el lector. De igual manera, era importante delimitar los ámbitos de competencia de las delegaciones y las facultades de los jefes delegacionales, y determinar así el alcance de sus funciones.

En el capítulo 3 se incluyeron datos relevantes para conocer las características de la Delegación Benito Juárez, la cual de acuerdo con las estadísticas

socioeconómicas y educativas, tiene el mayor índice de desarrollo de las 16 delegaciones del Distrito Federal. Por tanto, fue necesario revisar la forma de Integración de la administración pública de dicha demarcación, así como la misión y la visión que el primer gobierno delegacional electo se planteó para la jurisdicción. Analizando también las políticas y programas que dichas autoridades implementaron para tener un contacto cercano con la ciudadanía.

Finalmente, en el capítulo 4 se integran las conclusiones y las recomendaciones, en las que se destacan los aspectos relevantes de la gobernabilidad como forma de medir la capacidad de gobernar que tienen las autoridades en turno, más en el nuevo contexto en el que se desarrolla la vida política de la ciudad capital, donde la democracia participativa se ha convertido en un elemento fundamental en la construcción del nuevo andamiaje institucional. De igual manera, se determina si las modificaciones normativa que regulan el actuar de las delegaciones fueron suficientes para replantar la relación de las autoridades delegaciones con sus gobernados.

Capítulo 1. Estado, Gobierno, Administración Pública y Gobernabilidad.

- 1.1. Conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Gobernabilidad.
- 1.2. Objetivos de la Gobernabilidad.
- 1.3. Relación entre Gobernabilidad y Administración Pública.

1. Estado, Gobierno, Administración Pública y Gobernabilidad.

En virtud de que los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Gobernabilidad se manejarán de manera constante en el presente trabajo, y éstos han sido definidos de manera diferente dependiendo del momento histórico, la ideología de quien los acuña, así como de la vinculación entre diversas disciplinas como la filosofía, la política, el derecho y la sociología, es necesario establecer un marco referencial con la intención de que pueda manejarse una conceptualización uniforme para la adecuada interpretación de las ideas aquí plasmadas.

De igual manera, muchos servidores públicos utilizan dichos conceptos de manera indistinta, en ocasiones confundiéndolos. Por tanto, consideramos establecer una definición por cada uno, así como determinar la relación que existe entre ellos, toda vez que desde nuestro particular punto de vista, como se apreciara más adelante, consideramos que a partir de lo que se tenga por noción de Estado, podremos entender la forma de gobierno y el actuar de la administración pública, así como identificar las líneas de acción relevantes que permitan mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad.

1.1. Conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Gobernabilidad.

Estado:

Estudiada por diversas corrientes del pensamiento humano a lo largo de la historia, la concepción de Estado presenta rasgos diferentes para juristas, filósofos, sociólogos o politólogos, y aunque en la mayoría de los casos no compartan fundamentos, existe una influencia entre unos y otros debido a que resultaría complicado concebirlo de una manera concreta y simple, pues para hacerlo deben tomarse en cuenta una gran serie de factores que van desde el orden histórico, filosófico hasta el orden jurídico y social. Así pues, mientras para unos el Estado llanamente entendido es el orden, clase, jerarquía y calidad de las personas que comparten un reino, una república o un pueblo, para otros es algo más abstracto que debe concebirse a partir de su origen.

Acuñar una definición simple de Estado dada la multiplicidad de los objetivos que el término comúnmente designa sería una tarea sumamente difícil. La palabra es a veces usada en un sentido muy amplio, para nombrar a la sociedad como tal o

una forma especial de ésta, pero con gran frecuencia el vocablo es también empleado en un sentido mucho más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad como es el gobierno, a la nación o al territorio en que habita una comunidad.

Aristóteles sostiene que "todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno"¹. Es decir, para Aristóteles el Estado se forja a partir de las relaciones entre los hombres, y éste es "el más importante de todos los bienes"², pues constituye el régimen de asociación humana más amplio y complejo, es el último eslabón de la larga cadena de las formas de organización de la sociedad creadas por su instinto gregario y representa la primera forma propiamente política de asociación, puesto que tiene un poder institucionalizado que puede volverse impersonal. Por lo tanto, el Estado es "la más importante de las asociaciones"³, pues como máxima institución mantiene la cohesión más elevada de la sociedad.

Sin embargo, para concebir una noción de Estado no puede uno limitarse a la simple asociación de individuos, pues éste se caracteriza esencialmente por la ordenación jurídica y política de la sociedad, debe necesariamente ser autónomo, así como sede desde donde los detentores del poder organizan las fracciones en una unidad, con la finalidad de mantener su hegemonía sobre los grupos subordinados. Por naturaleza el Estado, como lo denomina Maquiavelo, es un conjunto de "dominaciones que ejercen soberanía sobre los hombres"⁴, lo cual hace que sea disputado y, por consecuencia, producto y objeto de luchas.

Es más, la concepción del Estado que ha tenido mayor éxito, es la que lo plantea como un órgano de dominación definiéndolo como una relación en virtud de que alguien manda y gobierna y otros obedecen y son gobernados. Thomas Hobbes sobre esto señala que:

"El Estado es necesario para poder regular la vida de todos los individuos pertenecientes a éste, pues la característica de todo ser humano es vivir en un estado de naturaleza, el cual al no estar reglamentado por las leyes promulgadas y hechas valer por un poder común impide las relaciones interpersonales así como la convivencia armónica de una comunidad debido a la existencia de un estado de conflicto permanente. De esta suerte, solamente el Estado puede garantizar con su fuerza, que es superior a la de todos los individuos juntos, que lo mío sea exclusivamente mío y lo tuyo sea sólo tuyo"⁵.

¹ ARISTÓTELES. *La Política*, Ed. Gredos, 1988, p. 23

² *Ibid.*

³ *Idem*

⁴ MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*. Ed. Porrúa, 1976, p.1

⁵ BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 97

Para Hobbes el Estado es el único método de garantizar la existencia de la propiedad privada, así como la libertad de arbitrio de cada individuo. Al existir una fuerza mayor a la que pueden acceder la suma de varios sujetos se da la garantía de respetarse los derechos primordiales de todos aquellos seres integrantes de un Estado, dándose lugar a la soberanía de éste.

Además, el Estado es un artificio que surge para que sea posible el establecimiento de sociedades organizadas en las que reinara la paz y la armonía. Sin un Estado o autoridad fuerte sobrevendría el caos y la destrucción, convirtiéndose el hombre en un lobo para los otros hombres.

Por su parte, los juristas conciben al Estado como un complejo de normas, es el orden de la conducta humana conocido como orden jurídico o la idea a la que los individuos ciñen su comportamiento u orientan ciertas acciones.

Hans Kelsen en su obra *Teoría General del Derecho y del Estado* menciona algunos lineamientos de la teoría organicista del Estado, la cual lo plantea como un organismo natural, asumiéndosele así como una forma de biología social, y desde el punto de vista de Otto Gierke, dice lo siguiente:

"Para Otto Gierke el carácter orgánico del Estado es la única fuente de la idea de que la comunidad es algo valioso en sí mismo. Y sólo del valor del todo comparado con sus partes puede derivarse la obligación de los ciudadanos de vivir para ese todo y, en caso necesario, de morir por él. Si el pueblo fuese solamente la suma de los miembros, y el Estado únicamente una institución al servicio del bienestar de los ciudadanos nacidos y por nacer, entonces el individuo podría, es verdad, ser constreñido a dar su energía y su vida por el mismo Estado. Pero no podría hallarse moralmente obligado a ello. La gloria de un elevado ideal ético, que ha transfigurado siempre a los muertos por la patria, se desvanecería de este modo. ¿Por qué el individuo habría de sacrificarse por el bienestar de otros que son iguales a él?"⁶.

Bajo la misma línea, Hegel considera al Estado como algo eterno, que trasciende a la sociedad como una colectividad idealizada y que por tanto esta encargado de representar la "colectividad social"⁷ por encima de intereses y clases particulares, asegurando que la competencia entre individuos y grupos siga siendo ordenada, en tanto que los intereses colectivos del todo social se preservan en las acciones del Estado mismo. De esta manera, lo postula como la realidad de la idea ética, concibiéndolo como "el espíritu que habita en el mundo de lo social y de la historia, es la encarnación en el mundo del espíritu objetivo"⁸.

En este sentido se entiende al Estado como un organismo vivo, el cual se encuentra presente en la racionalidad de cada individuo incluso desde su

⁶ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, 1958, p. 221

⁷ CARNOY, Martín, *El Estado y la Teoría Política*, Alianza Editorial, 1993, p. 66

⁸ SÁNCHEZ, Ascona Jorge, *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*, U. N. A. M., 1980, p. 15

nacimiento. Para Otto Gierke como para Hegel de alguna forma la concepción del Estado se plantea como la razón de ser y de vivir como un ideal ético del sujeto que pertenece al Estado en todo sentido, inclusive para comprenderse como tal.

Ciertamente, el Estado puede concebirse como una sociedad política totalizadora, completa y cerrada. Lo es en el sentido de que el ser humano encuentra en ella cabida para todos los propósitos importantes de su vida –físicos, espirituales y morales- y de que además no puede retirarse de ésta como pudiera hacerlo de cualquier otra asociación. Sin embargo, contrariamente a la concepción hegeliana, la teoría marxista sostiene que el Estado no existe desde toda la eternidad. Hubo sociedades que se pasaron sin él, que no tuvieron ninguna noción del Estado y de la autoridad del Estado. En cierto grado de desarrollo económico, necesariamente unido a la escisión de la sociedad en clases, la estratificación social hizo del Estado una necesidad.

De hecho, para la teoría marxista el Estado es la expresión política del poder de una clase que ha asumido el control de la sociedad. Las instituciones estatales ejercen la función de asegurar la permanencia de ese poder y de avalar los privilegios económicos que forman parte inseparable de él. Desde esta perspectiva, el Estado es una entidad superestructural que obedece a la división de la sociedad en clases con intereses antagónicos y cuya misión esencial es defender el patrimonio y la posición política de la clase dominante.

Cabe señalar que Carlos Marx no desarrolló una teoría coherente y única sobre el Estado, sino que las concepciones marxistas sobre éste se derivan de las críticas de Marx a Hegel. Marx consideró las condiciones materiales de una sociedad como base de su estructura social y su conciencia humana. La forma de Estado, por tanto, surge de las relaciones de producción, y no del desarrollo general de la mente humana o de una colectividad de voluntades de hombres. Según su concepción, es imposible separar la interacción humana en una parte de la sociedad de su interacción en otra: "la conciencia humana que guía, e incluso determina estas relaciones individuales, es producto de las condiciones materiales: el modo en que las cosas se producen, distribuyen y consumen"⁹.

"Las relaciones legales, así como las formas del Estado, no deben aprehenderse ni desde dentro ni desde el llamado desarrollo general de la mente humana sino que más bien, tienen sus raíces en las condiciones materiales de vida, en la suma total de lo que Hegel combina bajo el nombre de "sociedad civil", que, sin embargo, la anatomía de la sociedad civil debe buscarse en la economía política... En la producción social de su vida, los hombres entran en relaciones definidas que son indispensables e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a un estado definido de desarrollo de sus fuerzas materiales de producción. La suma total de esas relaciones de producción constituye la estructura económica de una sociedad, el fundamento real sobre el cual se levanta una superestructura jurídica y política y a la que corresponden formas definidas de

⁹ CARNOY, *Op. cit.*, p. 66

conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona los procesos de la vida social, política e intelectual en general. No es conciencia de los hombres la que determina su ser sino, por lo contrario, es su ser social el que determina su conciencia (Marx, en Tucker, 1978)¹⁰.

Esta formulación de Estado es contradicción directa de la concepción hegeliana del Estado racional, que incluye una relación justa y ética, de armonía entre los elementos de la sociedad. Mientras que para Hegel el Estado es eterno y es más que unas simples instituciones políticas, para Marx es todo lo contrario, lo coloca en su contexto histórico, y señala que no es éste el que otorga la forma a la sociedad, sino más bien, la sociedad la que da forma al Estado. A su vez, la sociedad es moldeada por el modo dominante de producción y por las relaciones de producción inherentes a tal modo. Además, Marx sostiene que el Estado, a diferencia de lo propuesto por Hegel, surgiendo de las relaciones de producción, no representa el bien común, sino que es la expresión política de la estructura de clases inherente a la producción, o dicho de otra manera, el Estado, en realidad es un medio esencial de la dominación de clase en la sociedad.

Como puede apreciarse, en Marx y posteriormente en Federico Engels, la condición del Estado como órgano de dominación responde a otro factor diferente al propuesto por Hobbes. Pues si para Hobbes el deber del Estado como órgano dominante radicaba en el poder regular la vida de los individuos, para Marx y Engels, surge de la necesidad de la clase privilegiada de dominar a la clase oprimida. En este sentido, Marx nos dice:

"las condiciones materiales de vida que se imponen a los individuos, y que están plasmadas en las formas y relaciones de producción, son de hecho la base en la que se apoya el Estado. Esta base no la crea el Estado, sino es el apoyo real del mismo, gracias al cual él adquiere su forma específica de dominación"¹¹.

Por su parte, Engels plantea en su libro *Origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado*, que:

"El Estado es una fuerza de la clase más poderosa, de la que impera económicamente, y que merced al Estado se hace a su vez clase preponderante desde el punto de vista político, y crea de tal manera nuevos medios de dominar y explotar a la clase oprimida"¹².

Para ambos autores, el Estado juega el papel de legitimador de la clase dominante, ya que va a ser el medio para consolidarla y fortalecerla, tanto política como económicamente.

¹⁰ Ídem, Martín Carnoy toma esta cita de la compilación de Robert C. Tucker, "The Marx - Engels Reader", y es importante citarla debido a que en ella no solamente se encuentra plasmada la concepción de Marx en lo referente al Estado, sino también la atribución de su origen.

¹¹ MARX, Carlos, *Miseria de la filosofía*, Editorial Progreso, 1971, p. 225

¹² ENGELS, Federico, *Origen de la familia, la propiedad privada y del Estado*, Publicaciones Internacionales, 1964, p. 156

Es clara la presencia de una constante en todas las concepciones revisadas de Estado: la dominación. Si para los juristas, ésta radica en el carácter normativo al ser una autoridad capaz de obligar, especialmente si dicha autoridad es considerada como soberana, para lo políticos, estriba en la necesidad de unos por someter a otros.

Resumiendo, podríamos considerar que el Estado nace a partir de la necesidad de garantizar las relaciones armónicas de producción establecidas por una comunidad constituida por individuos cuyo estado natural es la de conflicto permanente, y que sin la actuación de éste dichas relaciones serían imposibles. De esta manera, el Estado se erige como el órgano soberano mediante el cual la clase dominante someterá a la clase inferior, por medio de la articulación de un orden jurídico estructurado por leyes y reglamentos que logran consolidar a dicha clase tanto económica, como políticamente.

En este sentido, el Estado, en caso de presentarse disputas, procurará garantizar las condiciones de armonía que demande la sociedad a través de la mediación o arbitraje de un tercero: el gobierno.

Gobierno:

Partiendo del hecho que la sociedad misma acepta que una fracción de ella tenga la función de gobernar, el Estado requiere de una voluntad dominante e investida de autoridad que dirija la actividad social y coordine los esfuerzos individuales. Dicho de otro modo, el Estado necesita de una entidad que tome en su nombre la conducción del poder, y esta es el gobierno.

Entendiéndolo como la energía de ordenación y mando sociales, el gobierno es el elemento constitutivo del Estado que debe realizar su función apegándose a leyes, normas, usos y costumbres que impidan que la armonía establecida, estipulada y regulada por éste último se rompa.

Durante la historia del pensamiento político se han presentado diversas teorías de las formas de gobierno, identificándose diversas morfologías que éste puede adoptar. Así pues, Norberto Bobbio¹³ menciona que la teoría clásica aristotélica identifica, a partir del análisis simultáneo de quien gobierna y como gobierna, seis formas de constituirse. Si se toma en cuenta en *quien* reside el poder del gobierno, se concibe como *monarquía* si éste radica en una sola persona, como *aristocracia* si lo ostentan pocas personas, y en *politéia* si recae en muchas. Pero bajo el criterio del *como* los gobiernos pueden constituirse como buenos o malos.

A las tres formas mencionadas anteriormente Aristóteles las considera como las formas buenas de gobierno, las cuales se contraponen con la *tiranía*, la *oligarquía* y la *democracia*, respectivamente. En este sentido, la diferencia entre un gobierno

¹³ BOBBIO, *Op. cit.*, p. 34

bueno y uno malo estriba en el criterio de si el gobernante (o los gobernantes) respetaban la ley o no, pero también en la pauta de si aplicaba el mando para provecho de todos o para beneficio particular.

Otra forma de gobierno es la que esboza la teoría hecha por Polibio en su el libro VI de su obra *Historias*. Polibio considera a las formas de gobierno expuestas por Aristóteles como formas simples y basándose en la noción de que cuando el poder es ejercido por una forma de gobierno simple, sea ésta la monarquía, la aristocracia o la democracia (Polibio llama democracia a lo que Aristóteles llamó *politéia*), las formas sociales que se identifican con los principios de gobierno que fueron excluidos inevitablemente presionarán para que se les tome en cuenta produciendo inestabilidad. Y partiendo de este argumento acuña el concepto de gobierno mixto¹⁴.

Polibio define al gobierno mixto como aquel en el que interviene el arreglo de las tres formas clásicas. Dicho arreglo consiste en que el rey es frenado por el pueblo que tiene una adecuada participación en el gobierno, y éste a su vez es frenado por el senado. En consecuencia, Polibio plantea el establecimiento de un mecanismo de control recíproco entre los poderes, lo cual deriva que este tipo de régimen sea sobre todo un sistema de pesos y contrapesos, cuyo propósito consistía en que ninguna parte tomase la supremacía sobre los demás.

Sin embargo, Hobbes rechaza tanto la tesis de formas buenas y malas como refuta las bondades del gobierno mixto¹⁵, y establece que la diferencia entre las formas de Estado consiste únicamente en la distinción de la persona o las personas a las cuales se da el poder soberano. Esa persona puede ser una persona natural (monarquía), en la que se identifican entidad personal y entidad política, o en una persona moral (aristocracia y democracia), compuesta por diversos individuos que juntos forman la representación soberana.

El razonamiento por el cual Hobbes niega la distinción entre formas buenas y malas de gobierno radica en el hecho de que para él esta distinción proviene de un juicio pasional que depende de si se está o no de acuerdo con el gobierno y con los gobernantes. Además, para Hobbes el poder es soberano, lo cual hace que éste se ubique por encima de cualquier otro poder.

Por lo anterior, el criterio de distinción sobre la forma en que el gobernante ejerce el poder, si lo hace respetando o no la ley, para Hobbes tampoco es válido toda vez que al erigirse como soberano no hay ley que este por encima de él.

Con relación al gobierno mixto, Hobbes señala que éste es susceptible de caer en la división de las fuerzas sociales que lo forman, lo que significaría la guerra civil, es decir, la condición en la cual una sociedad ya constituida se escinde en partes

¹⁴ *Ibid.*, p. 49

¹⁵ *Idem*, p. 95

antagónicas. De esta manera, en el sistema hobbsiano sólo quedan la democracia, la aristocracia y la monarquía, y califica a ésta última como la mejor.

Hobbes entiende a la democracia como aquella forma de gobierno en la que los ciudadanos se reúnen para integrar una asamblea, la cual se constituye como el poder máximo. De esta manera identifica dos elementos característicos de esta forma de gobierno: la reunión de la colectividad para deliberar como poder unificado, y la pluralidad de los sufragios de los coasociados. Sin embargo, la considera inadecuada para conservar la paz, porque los individuos, por la variabilidad de caracteres y opiniones, pueden caer en la anarquía y en la guerra civil.

Referente a la aristocracia, la identifica como aquella en la que el poder soberano se da a una parte de los ciudadanos, y a diferencia de la democracia, no todos éstos son representantes. En ella no puede identificarse entre la persona política y la persona natural.

Hobbes sostiene que la monarquía es la mejor forma de gobierno por varias razones: la primera es de carácter práctico, ya que las decisiones pueden ser tomadas en cualquier momento y cualquier lugar, debido a que el gobernante es una persona física siempre pronta a ejercer, por sí misma, las funciones de gobierno.

De esta manera, la situación más favorable para el ejercicio del poder es la monarquía, pues en ella el poder es unitario, en cambio en las otras dos se tiene la necesidad, para poder ejercer las funciones gubernamentales, de las reuniones de asamblea en las cuales son habituales las largas discusiones para llegar a tomar decisiones.

Por su parte, John Locke consideraba que una vez que una colectividad había acordado constituir un gobierno, "todo el poder de la comunidad está naturalmente en él"¹⁰. En consecuencia, la forma de gobierno será determinada a partir de uso que la sociedad haga de su poder.

Locke continúa con la tradición aristotélica en cuanto a las formas de gobierno, pero desenvuelve una teoría acerca de la coexistencia de poderes y, al igual que Polibio, entiende que con el juego de los poderes del Estado hay un equilibrio y un contrapeso que garantiza los derechos del pueblo. Así, los poderes de los hombres al ser delegados se encauzan en tres sentidos:

- El legislativo, que establece por medio de normas, en que forma debe ser aplicada la fuerza del Estado para asegurar la conservación de la sociedad y de sus miembros.
- El ejecutivo, que tiene a su cargo la administración y la justicia, asegura el cumplimiento de las leyes, y

¹⁰ SABINE, George, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 394

- El federativo, vinculado con el ejecutivo, es el encargado de las relaciones exteriores (tratados, guerra, paz).

El legislativo es en Locke el alma del cuerpo político. Tanto el poder ejecutivo como el legislativo deben estar en diferentes personas, pues su concentración en una sola o en un grupo conduciría al abuso.

Después de haber revisado las anteriores teorías de las formas de gobierno, es evidente que el gobierno es por antonomasia el que rige los destinos del Estado, por lo que éste a su vez requiere de un conjunto de órganos directivos al servicio de las sociedades menores insertas en el Estado.

Así pues, el gobierno es tanto aquellos individuos que ejercen las funciones públicas, como el conjunto de los poderes públicos, cuya actividad, en el ámbito de sus respectivas competencias, tiene que ver con la dirección política general de la sociedad y del Estado. Dirección que hace, desde la perspectiva de la función legislativa, mediante la formulación del marco jurídico estatal; desde la perspectiva de la función ejecutiva, por medio del manejo de los dispositivos de la administración pública; y desde la función judicial, a través de la determinación de lo que es justicia en los casos de controversia de derechos.

Además, el gobierno como fuente de impulso y de orientación que condicionada por la legitimidad de quienes ejercen el gobierno, actúa en un circuito que engloba los órganos políticos del Estado, las administraciones públicas, diversas fuerzas y grupos sociales, sin olvidar que al ser el gestor de los asuntos del Estado debe obedecer al interés general y no a los apetitos ni conveniencias particulares.

Por lo tanto, el Estado requiere del gobierno como aquella voluntad dominante capaz de hacerse obedecer compulsivamente, pero el gobierno necesita de un rostro por medio del cual pueda establecer contacto real con la sociedad a la que tiene que dirigir y controlar, y este rostro es la administración pública.

Administración Pública:

De esta manera, la función de gobierno contiene un elemento sencillamente imprescindible: la dirección, coordinación y control de la administración pública, cuya tarea es manejar los bienes y recursos del Estado, recaudar e invertir los fondos fiscales, prestar los servicios públicos y asegurar el orden jurídico, lo cual hace por medio de actos concretos, inmediatos e incesantes, dado que las tareas administrativas son ininterrumpidas.

La administración pública se caracteriza como la actividad del Estado, y ésta es la organización que todo gobernante necesita para que lleve a cabo y asegure el cumplimiento de sus decisiones políticas, por lo tanto, su obligación fundamental es la de servir al gobierno.

En este orden de ideas, no puede sostenerse que la administración pública este al servicio de la ciudadanía, sino más bien atiende los requerimientos del gobierno y su acción es determinada por éste último. Tiene por objeto a la sociedad, para lo cual labora en su perpetuación y desarrollo, toda vez que en ella tiene su origen, su legitimidad y su justificación. Así pues, como tecnología del poder estatal, "se encarga de dotar a la sociedad de las mejores condiciones de vida"¹⁷, lo cual implica que busque el pleno desarrollo del ser humano, satisfaciéndole tanto sus necesidades básicas como buscar darle el derecho a disfrutar los beneficios materiales a los que puede acceder, con lo que logrará la prosperidad del Estado.

La administración pública, tal como lo declara Carlos Juan Bonnín en su obra *Compendio de los principios de administración*, "hunde sus raíces en la sociabilidad natural del hombre, la misma que originó a la sociedad"¹⁸. Por lo tanto, ésta asumirá la forma de organización que le determinen los convenios humanos, es decir, las leyes con las que los hombres regulan su convivencia política y social.

Bonnín concibe a la administración pública como "una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas" y observa que a ésta, como autoridad comunal le corresponde lo que llama "el estado civil de las personas", o sea, "la imposición de las contribuciones directas, la leva de los hombres de la guerra, las fuerzas permanentes, la agricultura, la industria, el comercio..."¹⁹, es decir, sus actividades deben ser concretas y cuantificables.

Sobre esta concepción de Bonnín, Omar Guerrero señala que la administración pública es concebida no como una institución, sino como una "fuerza organizadora, correctora y constructora que como tecnología estatal actúa mediante esos tres procesos conservando y mejorando la sociedad"²⁰.

Pero no debemos olvidar que la administración pública, como rostro del gobierno, debe asumir también la dirección de la sociedad, incluyendo sus cosas. Es pues, "el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de leyes de interés general, es su verdadera atribución"²¹. Por lo tanto, la administración pública adopta la forma que le sea determinada por la política que establezca el gobierno, pues a partir de ésta, la administración conoce tanto sus deberes y obligaciones, como calcula sus fuerzas y sus recursos.

Así, la Enciclopedia Española de Derecho y Administración define a la administración pública como "la institución que en la sociedad desempeña el cargo

¹⁷ UVALLE BERRONES, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*, Plaza y Valdés, 1992, p. 317

¹⁸ GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, Editorial Harla, 1986, p. 58

¹⁹ *Ibid.*, p. 60

²⁰ GUERRERO, Omar, *Introducción a la administración pública*, Editorial Harla, 1987, p. 92

²¹ *Idem.*

de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo a leyes, instituciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas por el mismo objeto²².

Es pues, la administración pública una cadena de transmisión por la que fluyen las decisiones gubernamentales que nacen del poder ejecutivo. Decisiones que habrán de satisfacer las necesidades interiores de la sociedad, vigilaran la buena marcha de los negocios para beneficio de ésta, pero la someterá a los ordenamientos que ex profeso dicte dicho poder.

Alejandro Olivan plantea que "la administración pública constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna"²³.

Efectivamente, administrando se gobierna pues, la esencia de la administración pública es, literal y conceptualmente, servir. De tal manera que el aparato administrativo del gobierno debe organizarse para servir al propósito general con la simplicidad y efectividad que requiera la sociedad, suministrándole de forma inmediata y permanente los bienes del Estado, que satisfagan las necesidades públicas y se logre con ello el bien colectivo.

Por tanto, como lo señala Luis de la Rosa, la administración pública tiene por objeto "satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización"²⁴, por lo que recibe del poder político la competencia y los medios necesarios para satisfacer los intereses generales.

De esta manera, la administración pública provee a la sociedad de servicios que son, en gran medida, intangibles y por los cuales el ciudadano no paga directamente por ellos. Además, sus acciones deben ajustarse a las prescripciones legales, lo cual hace que deban consultarse constantemente los códigos y reglamentos que le indican la forma de proceder, es decir, la administración pública solamente podrá hacer lo que le este autorizado por la normatividad, lo cual hace que su accionar sea limitado por estar enmarcado en reglamentos rígidos, mismos que no pueden cambiarse a su voluntad.

²² *Ibíd.*, p. 198

²³ *Ibíd.*, p. 152

²⁴ *Ibíd.*, p. 276

Así pues, el propósito del gobierno, mismo que concretizara a través de la administración pública, es el de servir al ciudadano, procurar el bienestar colectivo, pugnar por el desarrollo equilibrado y justo, salvaguardar las instituciones, procurar la continuidad de los servicios. Por tanto, la administración pública se encarga de desarrollar la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, es decir, favorece la convivencia civilizada. De tal forma que una capacidad que debe tener ésta es la de producir civilidad. Pero además, su actividad debe encaminarse a acrecentar el poder del gobierno y expandir sus fuerzas al máximo, por lo que debe tener también la capacidad de producir poder.

En este orden de ideas, la administración pública al erigirse como el brazo ejecutor del gobierno, debe garantizarle:

- I. Ostentar la soberanía del Estado.
- II. Transmitir órdenes que la ciudadanía debe de obedecer.
- III. Distribuir los bienes y recursos materiales que controla, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios.

Por lo que la administración pública se responsabiliza de la dirección de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo de particulares, pues son bienes u objetivos colectivos generales, por ejemplo, la emisión de moneda, la expedición de licencias y permisos para el desarrollo de ciertas actividades, etc.

De esta manera, la administración pública puede definirse como el conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas del gobierno, por lo que se centra principalmente en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones de gobierno, y por ende, como mencionamos anteriormente, es la parte más visible de éste.

En consecuencia, el accionar de la administración pública debe ser eficaz, eficiente, transparente y responsable en la medida que sea necesario para que se fortalezca la capacidad del gobierno para formular y aplicar las políticas que rijan tanto el desarrollo como la dirección de la sociedad a la que gobierna, es decir, debe brindarle condiciones de gobernabilidad.

Gobernabilidad:

El buen funcionamiento del gobierno depende de la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto y ésta, a su vez, de las relaciones entre el Estado y los sectores sociales. Las organizaciones no gubernamentales y otros órganos de acción pública cada vez con mayor frecuencia tratan de ejercer directa o indirectamente presión sobre las decisiones y acciones del gobierno. Así pues, como lo señala Ricardo Uvalle en el prefacio de la obra de Gilberto Calderón, "la gobernabilidad tiene que ver con la lógica de la institucionalidad y en la aptitud que se tiene para

garantizar la estabilidad política entendida como correlación y articulación de los intereses²⁵ del Estado y de la sociedad.

La gobernabilidad implica que existan las condiciones necesarias para que el ejercicio del gobierno pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. Esto requiere de la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos y, por tanto, a la legitimidad del gobierno.

Max Weber señala que hay una distinción entre la autoridad natural y la autoridad legal, la cual consiste en que la primera "tiene fuentes de legitimación más profundas que el derecho, de las cuales éste es la expresión, y que a lo largo de la historia ha nacido de la participación ciudadana, la eficiencia y la estabilidad de los gobiernos"²⁶.

Por lo tanto, la gobernabilidad significa crear consenso u obtener el consentimiento necesario para llevar a cabo un programa o instrumentar una política, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

Ángel Flisfisch, citado por Antonio Camou, entiende que la gobernabilidad "esta referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones"²⁷.

De esta manera, las demandas generadas por la ciudadanía y por los diversos grupos de presión deben ser procesadas por el gobierno y atendidas a través de decisiones y políticas que procuren satisfacerlas equilibradamente, dentro del margen de los recursos disponibles, tratando de no crear antagonismos desestabilizadores y de mantener un consenso mínimo. Es decir, la gobernabilidad es, en primera instancia, el estado de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

Lo anterior se debe al hecho de que la gobernabilidad depende de que las relaciones sean aceptables y aceptadas entre aquellos que tienen suficiente poder para alterar el orden público, impulsar o detener el desarrollo económico o, en general, afectar la marcha de la sociedad, ya sea porque detentan medios de producción o muevan organizaciones de masas.

En este sentido, la gobernabilidad implica la necesidad de establecer los procesos de participación política y los consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir de forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, dentro del

²⁵ CALDERON ORTIZ, Gilberto, *Estado, Gobernabilidad y Administración Pública*, Gernika, 2002, p. 21

²⁶ WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 170

²⁷ CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, 1994, p. 6

marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Pero no podemos constreñir exclusivamente a la gobernabilidad como la relación armónica entre sociedad y gobierno, o la capacidad de respuesta de éste último, en virtud de que su conceptualización alude a lo que Yehezkel Dror denomina como la capacidad de gobernar, la cual es evaluada a través de indicadores tales como eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad, con la que debe operar la administración pública para mejorar su actuación.

Capacidad que se verá reflejada si el gobierno alcanza uno de sus objetivos, el "lograr una vida digna, con el frecuente añadido referente a mayor felicidad para el mayor número de personas"²⁸. Obviamente, no podemos olvidar que cada individuo debe decidir lo que para él significa una vida digna, por lo que un objetivo de la gobernabilidad es proporcionar al ciudadano la libertad para poner en práctica cualquier concepción de vida digna que elija por sí mismo, a condición de que ésta no sea perjudicial para los otros.

De esta manera, los contenidos de vida digna van más allá de lo que solamente serían la satisfacción de las necesidades biológicas básicas, pues generalmente las nociones aceptadas de ésta son el resultado de procesos y condicionamientos sociales. Y el hecho de que el gobierno consiga cumplir con las expectativas que la sociedad tenga sobre esta condición hará que su autoridad no sea únicamente coercitiva.

De esta forma, el poder político del gobierno tiene un carácter público, lo cual conlleva que su actuación ha de ponderar y obedecer al interés general. Asimismo, debe justificar que los costes que representa una decisión para un sector concreto, se amortizan en el beneficio común. Así, el gobierno tiene que presentarse como agente imparcial de la solidaridad colectiva, toda vez que su ejercicio debe influir sobre las nociones aceptadas de lo que es una vida digna, incluyendo sobre todo, "una gran dosis de solidaridad humana"²⁹.

En este sentido, la gobernabilidad podría ser definida como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúen eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"³⁰. Cualidad que se expresa a través de un proceso continuo de gobierno que obtiene una medida suficiente de aceptación popular, con el consecuente grado mínimo de obediencia civil, así como de las diversas instituciones, tanto políticas como sociales.

²⁸ DROR, Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar – Informe al Club de Roma*, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 47

²⁹ *Idem*, p. 56

³⁰ ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador, *La Gobernabilidad – Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI Editores, 1996, p.13

Sin embargo, conseguir lo anterior requiere de dos factores:

1. Que la sociedad evolucione hacia una cultura política plural y participativa, que haga que tenga una visión de largo plazo en las propuestas de gobierno, dándole así legitimidad y eficacia al accionar de la administración pública.
2. Que se tenga una identificación realista de las presiones y demandas del entorno gubernamental, lo cual supone una distribución de las responsabilidades. Es decir, que a través del reconocimiento de los responsables de los conflictos o carencias que susciten presiones sociales, sea posible jerarquizar las acciones a tomar y de esa manera, distribuir las entre el gobierno, sus diferentes órdenes o poderes y la sociedad. En este caso, la relación entre sociedad y gobierno debe establecerse en metodologías participativas capaces de involucrar a los actores concernidos en la solución de los problemas que estén a su alcance, y que lleven a los ciudadanos a saber exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Por tanto, la gobernabilidad es un “fenómeno pluridimensional”³¹ que incorpora invariablemente legitimidad política y eficacia, por lo que debe ser “transparente”³² y como un todo debe estar subordinada la expresión de las preferencias públicas, pues la participación ciudadana como condicionante de ésta, se traducirá en la acción de las autoridades para alcanzar los objetivos y prioridades colectivos, y lograr así el bienestar de la población de forma idónea y eficiente, dentro del marco de rendición de cuenta de sus acciones, promoviendo el imperio de la ley y la justicia en igualdad de condiciones.

1.2. Objetivos de la Gobernabilidad

Esta claro que la gobernabilidad es algo más que la simple calidad, estado o propiedad de ser gobernable, tampoco implica solamente la relación entre gobernantes y gobernados, pues no es un gobierno *per se*, lo que permite gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable, más bien es la relación compleja entre ambas entidades lo que permite la existencia de condiciones de gobernabilidad.

Así, la responsabilidad de mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaer de manera unilateral, ya sea en el gobierno o en la sociedad. De este modo, tanto el gobierno como todos los componentes de la sociedad a la que rige, partidos y organizaciones ciudadanas, deben adoptar el compromiso de mantener de manera conjunta un nivel aceptable de gobernabilidad.

³¹ *Idem*, p. 14

³² DROR, *Op. cit.*, p.58

Pero, ¿cuáles son los objetivos de la gobernabilidad? Ya se mencionó uno identificado por Yehezkel Dror, el lograr una vida digna, entendiéndola en el sentido que no puede constreñirse solamente a que el individuo cuente con los satisfactores de sus necesidades biológicas básicas. Es evidente que entre las condiciones mínimas que la mayor parte de los individuos tienen en su concepción de vida digna se encuentran que el gobierno proporcione tanto servicios sociales, suministre bienes públicos, regule las relaciones entre los individuos dentro de un marco legal y de respeto, como darle seguridad a sus bienes y a sus personas, por igual a todos aquellos que integran una comunidad, pero además incluye el ejercicio de libertades políticas y económicas.

Sin embargo, consideramos que el tener una vida digna implica también contar con las condiciones propicias de progreso para la sociedad, pero sobre todo, significa establecer las condiciones que permitan vivir en armonía. De esta manera, uno de los objetivos de la gobernabilidad consiste en mantener un estado de paz social que, a su vez, cuente con las condiciones de desarrollo colectivo e individual.

Lo anterior dará al gobierno legitimidad en sus políticas y programas, lo que derivará en que la acción gubernamental cuente con el suficiente consenso por parte de la sociedad que permita alcanzar otro objetivo de la gobernabilidad, el cual es la estabilidad. Estabilidad entendida como la capacidad del sistema político para durar en el tiempo.

En este sentido, la estabilidad no debe ser sinónimo de inmovilidad o estancamiento de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Más bien alude a la capacidad de cambiar adaptándose a los desafíos provenientes del ambiente, toda vez que solo una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema perdurar. Así, la continuidad de la forma de gobierno esta acompañada por un desarrollo renovador en su ejercicio, en el modo de gobernar, en el proceso político, entendido como interrelación de valores, procedimientos, comportamientos y eficacia política. Por lo anterior, un sistema será más gobernable en la medida de su capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios en su entorno.

1.3. Relación entre Gobernabilidad y Administración Pública

Ya ha quedado establecido que la eficacia en el ejercicio del poder político es un componente básico de la gobernabilidad de una sociedad, pues ésta dependerá "de la capacidad de la maquinaria gubernamental –autoridades políticas y burocráticas- para producir y ejecutar decisiones políticas con que pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados, así como a los efectos de los cambios de su entorno"³³, pues no debemos olvidar que la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el

³³ MEYER, Lorenzo, *Sistema político y gobernabilidad mexicana en La Capacidad de gobernar en México*, Samuel Schmidt (coord.), Editorial Aguilar, 1997, p. 75

mayor volumen de las demandas sociales y las menguadas capacidades de respuesta del gobierno.

Así, la insatisfacción de ciertas demandas sociales en la calidad y la cantidad que se exigen derivan en lo que se denomina ingobernabilidad, misma que desencadena que el gobierno pierda legitimidad ante la ciudadanía. Por lo tanto, la eficacia gubernamental a partir del accionar de su administración pública es la esencia de la gobernabilidad, toda vez que esta se traduce en la capacidad del sistema político para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible.

De esta manera, la gobernabilidad requiere que la administración pública trabaje de manera eficaz, eficiente, honesta, transparente y responsable, pues no podemos olvidar que en la compleja sociedad contemporánea "el cómo hacer las cosas y cuánto cuestan, es un punto cardinal para vincular la capacidad de gobierno con la dirección y coordinación"³⁴ de una comunidad.

³⁴ Uvallo en Calderón Ortiz, *Op. cit.*, p. 23

Capítulo 2. Cambios estructurales y modificaciones normativas promovidas por las delegaciones del gobierno del Distrito Federal durante el año 2001.

- 2.1. Reforma Política del Distrito Federal.
- 2.2. Competencia de las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal a partir de la reforma política.
- 2.3. Facultades de los jefes delegacionales.
- 2.4. La emisión de una normatividad exclusiva para las delegaciones.

2. Cambios estructurales y modificaciones normativas promovidas por las delegaciones del gobierno del Distrito Federal durante el año 2001.

Con la finalidad de entender los cambios estructurales y las modificaciones normativas que promovieron los órganos político administrativos del Gobierno del Distrito Federal durante el año 2001, es pertinente revisar en primera instancia la Reforma Política iniciada a mediados de la década de los ochentas del siglo XX, pues ésta fue el percutor de la democratización que actualmente se vive en la Ciudad de México, misma que ha repercutido en una nueva conformación de la administración pública de esta metrópoli.

De igual manera, es conveniente identificar el ámbito de competencia de las Delegaciones, toda vez que ellas tienen formalmente asignadas tantas o más funciones de gestión del territorio local y de servicios que los municipios, pero que no reciben recursos por conceptos de participaciones federales y tienen atribuciones muy limitadas para generar recursos propios. Sin embargo, éstas son las instancias de gobierno local más próximas a la ciudadanía, pues es en ellas donde transcurre la vida cotidiana, donde se registran todos los hechos importantes de la vida civil.

En este orden de ideas, es substancial determinar los límites que marca la ley a los jefes delegacionales para el desempeño de sus funciones, distinguiendo los ordenamientos que les dan atribuciones puramente administrativas de aquellos que tienen un carácter político.

Finalmente, con el propósito de tener un panorama completo, es necesario revisar la normatividad que la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal formuló bajo la guía de los principios y criterios de honradez, eficacia, transparencia y austeridad conforme a lo establecido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, y que expidió para su puntual atención por parte de las Delegaciones, toda vez que ésta contiene lineamientos de carácter obligatorio para su ejecución por parte de los servidores públicos que conforman sus administraciones internas.

Si bien podría pensarse que lo que será abordado a continuación podrían ser cuestiones más de tipo legal que administrativas o políticas, no debemos olvidar que ningún servidor público puede hacer algo para lo cual no este explícito y previamente autorizado por la ley.

2.1. Reforma Política del Distrito Federal.

Al ser el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y capital de la República Mexicana, durante décadas los derechos políticos de sus habitantes a elegir sus propios gobernantes les fue negado, bajo el argumento de que era imposible conjuntar el mandato de autoridades locales en el mismo territorio que alberga a los poderes federales. Sin embargo, con el paso del tiempo se fue demostrando que nada afectaba el hecho de que en un mismo lugar convivieran el gobierno federal y el local, siempre y cuando existiera un marco normativo claro que definiera las funciones de cada uno, así como los controles constitucionales necesarios en caso de que se suscitara alguna controversia.

El hecho de que las principales reformas a la forma de gobierno del Distrito Federal se hayan dado en la última década del siglo XX, no significa que con anterioridad los habitantes de la Ciudad de México no tuvieran interés por participar en los asuntos políticos de la metrópoli, al contrario, el interés siempre existió y se demostró con la creciente organización de la sociedad civil capitalina para reclamar mayores espacios de participación desde mediados de los años ochenta.

Esta organización ciudadana se logró gracias a una serie de acontecimientos sociales consecutivos que marcaron a la capital: el sismo de 1985, el inicio de funciones -aunque restringidas pues sus facultades eran de tipo reglamentarios, de vínculo entre el gobierno y las demandas ciudadanas- de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1988, y sobre todo la baja en la preferencia electoral que sufrió el Partido Revolucionario Institucional en la elección federal de ese mismo año, donde perdió aproximadamente un 30% de la votación. Cabe recordar que la ciudadanía de la capital de la República jugó un papel protagónico en la formación del Frente Democrático que postuló al Ing. Cuáhtemoc Cárdenas a la presidencia, y cuya copiosa votación contribuyó a restarle legitimidad al gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Lo anterior permitió que los actores políticos del país advirtieran que el Distrito Federal era un tema fundamental para la reforma democrática de la nación, ya que aparte del significativo peso que siempre ha tenido esta ciudad como la capital política, económica y cultural, también representa un bastión determinante para los partidos políticos en los procesos electorales a nivel federal.

Así pues, el 28 de diciembre de 1986¹, el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa para que los habitantes de la Ciudad de México contaran con una Asamblea propia, misma que constituiría un instrumento de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, sin embargo la iniciativa consistía en seguir manteniendo la situación jurídica y política de la

¹ MELLADO, Hernández Roberto, *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdez Editores, 2001, p. 66

capital como sede de los poderes federales, ratificando el principio constitucional de que su gobierno corresponde al presidente de la República y la facultad de legislar en todo lo relacionado al Distrito Federal la conserva el Congreso de la Unión.

De esta manera, en octubre de 1988 la ARDF inicia sus funciones conformada con representantes elegidos mediante voto personal, libre, secreto y directo de la ciudadanía, y se integró por 40 representantes electos para tres años por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional², pero sin contar con las facultades y funciones propias de un congreso local. De hecho, sus facultades se redujeron a la materia reglamentaria y sólo limitaron a la vigilancia de la administración pública del Distrito Federal. Lo anterior derivó a que la ARDF se convirtiera en el receptor de las demandas capitalinas, fungiendo ya sea como intermediaria o como gestora ante el Congreso de la Unión, es decir, un representante sin capacidad de decisión ni de ejecución.

En este contexto, la reforma del gobierno de la Ciudad de México se incorporó como tema fundamental de la agenda política del país el 13 de diciembre de 1992³, cuando un grupo de nueve representantes de la ARDF, integrantes de distintos partidos políticos a título personal convocó a un plebiscito ciudadano, celebrado en marzo de 1993, para que los habitantes de este territorio se pronunciasen sobre la organización del Distrito Federal, la elección de sus autoridades y la existencia de un órgano con plenas atribuciones legislativas, y no obstante que únicamente participaron 115 personas en cada casilla (331,367 ciudadanos en 2,481 casillas), la respuesta afirmativa contribuyó a presionar en torno a una reforma sustancial para la ciudad capital.

Así pues, la reforma constitucional de 1993 realizada sobre la base de una iniciativa presidencial, introdujo modificaciones relevantes en el marco normativo tanto de la organización del gobierno local como de la elección de sus autoridades, y trasladó los aspectos relativos al Distrito Federal del artículo 73 constitucional (que detalla las facultades del Congreso de la Unión) al artículo 122 (que está ubicado en el Título que regula el estatuto jurídico de los estados de la federación y el Distrito Federal). Se estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), el cual no es propiamente una constitución local sino un ordenamiento de excepción, pues al no habersele conferido al Distrito Federal el rango de estado, su aprobación no está a cargo de un poder legislativo local.

Además, se mantuvo la facultad del Presidente de la República de nombrar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero ahora con la peculiaridad de que el

² El sistema político mexicano tiene un sistema electoral que comprende los dos sistemas tradicionales, el de mayoría relativa, que consiste en asignar un escaño a cada uno de los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las circunscripciones electorales; y el de representación proporcional, el cual es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido un número de escaños emitidos a su favor.

³ MELLADO, *Op. cit.*, p. 71

nombramiento debería recaer en alguno de los asambleístas, diputados o senadores electos en la capital, perteneciente al partido político que por sí solo obtuviera el mayor número de asientos en la ARDF. Asimismo, se concedía a ésta la atribución de ratificar dicho nombramiento, abriendo la posibilidad de que dicha ratificación fuera negada hasta en dos ocasiones en cuyo caso sería el Senado de la República el encargado de realizar el nombramiento⁴.

Asimismo, con la finalidad de abrir espacios a la participación ciudadana, se introdujo en el artículo 122 constitucional la nueva figura de un Consejo de Ciudadanos en cada delegación política, el cual tendría las funciones de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación, consulta y aprobación de los programas de la administración pública. La reforma constitucional planteaba que la ley secundaria respectiva detallaría la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de estos consejos.

De igual manera, la reforma de 1993 amplió las facultades de la ARDF, la cual contaría con las facultades de un verdadero órgano local legislativo a partir de 1994 -año en el que se adoptaría la aposición de la Legislatura-, las cuales incluían la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, la revisión de la cuenta pública, así como legislar en un conjunto de materias propias del ámbito local y la participación en la ratificación del Jefe de Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, la reforma política de 1993 no era suficiente para alcanzar la democratización de la capital del país, pues los partidos de oposición, concretamente el Partido de la Revolución Democrática a través de su representación en el Senado de la República, sostenían que era necesario impulsar un proceso de transición democrática en la ciudad que convirtiera al Distrito Federal en un Estado más de la Federación, y así garantizar los derechos políticos de la población, por lo que en 1996 se llevó a cabo una nueva reforma política, misma que precedió a los comicios de 1997, la cual modificó de manera sustancial los aspectos relativos al gobierno del Distrito Federal y a las elecciones locales.

Esta reforma introdujo la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para los comicios de 1997, lo cual terminó con la tradición de que dicho nombramiento fuera decisión presidencial, sin embargo mantuvo una previsión, incorporada en la reforma de 1993, en el sentido de otorgar a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, la facultad de remover al Jefe de Gobierno por "causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal"⁵, lo cual enfatizó que la figura del Jefe de Gobierno no tiene el mismo estatuto jurídico-político de los

⁴ Artículos 52 y 53 del *Estatuto de Gobierno de Distrito Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, p. 12

gobernadores de los 31 estados de la República. La duración del encargo, solamente para la primera elección fue por un trienio, es por seis años.

De igual manera, la ARDF pasaría a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y se integraría por diputados electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en lugar de representantes, y su composición sería mixta, es decir, con diputados electos por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional. Se ampliaban sus facultades de legislar, pero el Legislativo Federal conservaría algunas atribuciones clave, por ejemplo, expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

Además, se estableció que para el año 2000 se llevaría a cabo la elección directa de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales que integran el Distrito Federal, que a partir de ese momento se llamarían Jefes Delegacionales, cuya gestión sería por trienios, pero el ejercicio de sus administraciones estaría regulada dentro del marco normativo del área central.

Es evidente que con las reformas promulgadas durante 1996 se avanzó en el proceso de consolidación de la democracia electoral y de constitución de figuras que acercan al Distrito Federal a lo que es un estado federado, sin llegar a serlo, pues el Jefe de Gobierno no es un gobernador, la ALDF tiene atribuciones compartidas con el Legislativo Federal por lo que tampoco es plenamente un congreso local, y los Jefes Delegacionales no constituyen autoridades municipales.

En este sentido, la administración pública del Distrito Federal no tuvo cambios considerables, pues se mantuvieron los esquemas administrativos, las estructuras y los procedimientos con los que anteriormente operaba, haciendo que ésta continuara enfrentándose a problemas como:

- Las limitantes y complicaciones del proceso presupuestario, donde la escasez de los recursos públicos los hace insuficientes para satisfacer la gran demanda de servicios por parte de la ciudadanía.
- La complicada relación entre las autoridades y el sindicato, que por muchos años se encargó de defender a aquellos que cumplían con la ley del mínimo esfuerzo, generando con esto ineficiencia en el servicio público.
- La enredada normatividad compuesta por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, que aúnan a su abundancia un grado de ambigüedad que llega a propiciar interpretaciones subjetivas, y por ende injustas y en ocasiones erróneas.

Así pues, considerando que toda reforma a las instituciones de gobierno, además de promover y construir nuevos espacios de representación y participación, debe buscar y lograr el equilibrio imprescindible entre democracia y eficacia

gubernamental, a partir de la reforma política del Distrito Federal, y al mantenerse una visión administrativa respecto a sus órganos de gobierno, fue necesario tratar de definir de una manera más clara los ámbitos de competencias de éstos, principalmente entre los que integran la administración pública centralizada y las delegaciones.

2.2. Competencia de las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal a partir de la reforma política.

En su acepción político-administrativa, competencia es el cúmulo de poderes y atribuciones jurídicamente delimitados que las leyes asignan a un órgano estatal, o a su titular, en razón de los cuales los actos ejecutados por éste son imputables al Estado⁶. Debemos recordar que todas las administraciones públicas solamente pueden hacer lo que explícitamente esta contemplado en la ley, es decir, no se puede ir más allá de lo que la ley autoriza.

De esta manera, las delegaciones tienen su propia competencia, o sea su acervo de atribuciones y facultades jurídicamente demarcadas. No deben invadir las competencias de otras entidades del GDF, sin embargo, existen materias en las que por sí mismas sus actos tienen plenamente validez jurídica, aun cuando deban observar las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la administración pública central.

Partiendo de la revisión de su marco jurídico, encontramos que del artículo 122 constitucional⁷ se desprende que la administración pública del Distrito Federal se integrará por órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, además de los órganos político-administrativos de las demarcaciones (delegaciones), y en su inciso C, base tercera, fracción II, además de establecer que los jefes delegacionales serán electos, plantea que en el EGDF se deberá fijar la competencia de las delegaciones, su forma de integración, su funcionamiento, así como la relación de dichos órganos con el Jefe de Gobierno.

Así pues, el EGDF⁸ en su artículo 117 da a las delegaciones facultades en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y demás que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), así como aquellas que mediante acuerdo del Jefe de Gobierno se les deleguen, para el cumplimiento de sus funciones. De esta manera, la LOAPDF⁹ en sus artículos 2 y 37 las califica como órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno en sus demarcaciones territoriales.

⁶ BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 207

⁷ D.O.F., 22 de diciembre de 1996, p. 75

⁸ D.O.F., 4 de diciembre de 1997, p. 24

⁹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de diciembre de 1998, pp. 1 y 36

Finalmente, se establece en el artículo 121 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal¹⁰ (RIAPDF) que los órganos político-administrativos en el ejercicio de sus atribuciones, deberán observar las normas y disposiciones generales que en el ámbito de sus atribuciones dicten las dependencias. Además, dispone que los titulares de dichos órganos coadyuvaran con los titulares de las dependencias en todo aquel asunto que se relacione con los proyectos metropolitanos que incidan en su demarcación territorial.

Asimismo, en el artículo 122 del citado reglamento se plasma la estructura organizacional de carácter común que deben observar las delegaciones para el despacho de los asuntos de su competencia, estableciéndose que como mínimo deben contar con:

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

Sin embargo, queda la posibilidad que las anteriores direcciones generales puedan fusionarse de acuerdo con las características propias de cada órgano, así como poder contar con otras direcciones generales específicas que sean determinadas por el Jefe Delegacional, siempre y cuando exista suficiencia presupuestal y se cuente con el dictamen previo de la Oficialía Mayor.

Cabe mencionar que con la implementación de la estructura organizacional mencionada, la plantilla de personal de mandos medios de las delegaciones se incrementó considerablemente, pues si anteriormente las Subdelegaciones se apoyaban en Subdirectores y Jefaturas de Unidad Departamental, las Direcciones Generales requirieron forzosamente de la creación del puesto de Direcciones de Área.

Es importante destacar que no obstante los avances que la reforma política del Distrito Federal impulsó para la democratización de la capital, y que aún cuando las delegaciones, como se mencionó anteriormente, pueden llevar a cabo acciones que por sí mismas tengan validez jurídica, el conjunto de sus atribuciones dista de acercarlos a la figura del municipio libre, pues las delegaciones a diferencia de los municipios carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, no pueden manejar libremente su presupuesto y están imposibilitados de expedir bandos de policía y buen gobierno y otros instrumentos normativos de observancia general dentro de sus respectivas demarcaciones, por lo que puede concluirse que éstas tienen una autonomía relativa.

2.3. Facultades de los jefes delegacionales.

¹⁰ G.O.D.F., 29 de diciembre de 1998, pp. 74 y 75

Como ya se mencionó, el ámbito de competencia de las delegaciones se establece en diversos ordenamientos, pero las facultades de los jefes delegacionales solamente se encuentran delimitadas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Es importante revisar lo que la normatividad permite a éstos servidores públicos hacer, y así poder definir si tienen una figura política o se convierten, debido al hecho de que no se constituyen en autoridades municipales, en simples administradores de servicios. En el presente apartado solamente revisaremos algunos puntos relevantes de las facultades que tanto la Ley como el Estatuto les conceden¹¹.

De acuerdo con las atribuciones que les confiere el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 02 de enero de 2000, los jefes delegacionales se constituyen básicamente en servidores públicos de carácter administrativo pues mayoritariamente se les confieren responsabilidades de esta índole, tales como llevar la dirección de las actividades de la administración pública, participar en la prestación de servicios o realización de obras que de manera conjunta se realicen con otras dependencias del GDF, otorgar o revocar licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, e imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos.

Sin embargo, con base en las facultades que les concede el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicadas el 25 de noviembre de 1999, los titulares de los órganos político-administrativos tienen bajo su responsabilidad llevar a cabo acciones que hagan que la demarcación a la que gobiernan tenga un desarrollo económico, político, social y cultural, sin quedar a un lado las tareas administrativas que deben atender. Por ende, una de las prioridades que todos los jefes delegacionales deben tener es buscar, a través de la implementación de programas y acciones concretas, incrementar la calidad de vida de los ciudadanos de sus delegaciones.

Así, con la finalidad de incrementar el desarrollo político y social de sus jurisdicciones, el citado artículo les encarga en diversos ordenamientos la promoción de la participación ciudadana, toda vez que el sentido de la ley se encamina hacia que la vida democrática de los habitantes de la capital debe manifestarse no sólo en su aspecto representativo sino también en su carácter participativo, por lo que deben ampliarse los espacios de participación directa de los ciudadanos y sus organizaciones en la toma de decisiones para, de esta forma, buscar elevar la calidad de vida individual y colectiva.

¹¹ Para mayor referencia en el Anexo 1 se encontrarán los ordenamientos conferidos a los jefes delegacionales por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por consiguiente, las jefaturas delegacionales deben formular y ejecutar políticas y programas que incentiven tanto la participación de la mujer en los diversos ámbitos de acción, como que involucren a los habitantes de su demarcación en cuestiones que van desde el desarrollo social, económico y cultural hasta la prevención del delito.

No debemos olvidar que una de las pautas que afectan a la gobernabilidad es la legitimidad, y un medio para ensancharla es abrir los espacios de participación en los ámbitos de interés general, lo cual conlleva a que las acciones de gobierno atiendan dichos intereses.

De igual forma, y con la finalidad de contribuir en el mejoramiento económico de sus demarcaciones, tienen la tarea de elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos que protejan e incentiven el empleo. Además, a partir de la instalación de un Subcomité de Desarrollo Económico Delegacional deberán apoyar iniciativas de inversión que impulsen a los sectores productivos de sus circunscripciones.

En este sentido, los jefes delegacionales en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico del GDF tienen la facultad de establecer y ejecutar acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las pequeñas y micro industrias que se ubiquen dentro de su jurisdicción, llevando a cabo ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas.

En lo referente a la promoción cultural, los jefes delegacionales deben formular los programas a implementar a través de las Casas de Cultura y Centros de Desarrollo Social, cuya administración no esté reservada a otra autoridad. Además, con la finalidad de impulsar los valores de los individuos y de la sociedad a la que gobiernan, deben llevar a cabo ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, así como organizar actos culturales, artísticos y sociales que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos y el sentido de solidaridad social.

Cabe destacar que entre las responsabilidades de los titulares de las delegaciones se encuentra el mantener la infraestructura urbana de su localidad, con ciertas limitantes, pues entre sus programas se debe contemplar el dar mantenimiento a los monumentos públicos, las plazas típicas o históricas y obras de ornato, así como rehabilitar y mantener tanto escuelas, bibliotecas y museos, como centros sociales, culturales y deportivos que estén a su cargo.

Por lo anterior, podemos concluir que efectivamente tienen en su ejercicio un cúmulo de responsabilidades administrativas, pero al ser electos mediante voto directo, el carácter político de los jefes delegacionales es de suma importancia, pues en la democracia no hay más gobernante legítimo que el gobernante legal, pues así se sabe quien puede mandar y como debe mandar, en función de los mandatos normativos.

El hecho de que los jefes delegacionales, a partir del año 2000 sean electos a través de procedimientos públicos, los convierten en gobernantes legales, y su poder les es atribuido en cuanto son parte de instituciones que, por su propia naturaleza, tienen una existencia independiente de las personas que las integran.

Pero además, en el proceso electoral en el que participan se presentan con programas planteados en función del interés general de la sociedad, evidentemente nunca está claro lo que es el interés general – cada partido tiene de él una idea particular – pero desde el momento en que adoptan la condición de gobernantes, su actuación se verá determinada por las demandas que presentan grupos que defienden intereses sectoriales, y se les valorará por la eficacia con que respondan a las peticiones de los grupos portadores de intereses particulares.

Sin embargo, su actuar ha de ponderar y obedecer al interés general, toda vez que el poder que ostentan es de carácter público, y como tal es un poder institucionalizado del cual se conoce su límite de acción. Por tanto, hay que tener presente que éstos no pueden optar por cualquier respuesta a cualquier demanda que se les formule, su legitimidad política derivará del acatamiento a las normas. Es decir, su legitimidad proviene del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejercen el poder.

Por tanto, los jefes delegacionales representan el primer eslabón para la gobernabilidad de la Ciudad de México, en virtud que el ser éstos el contacto inmediato que tiene la ciudadanía con el gobierno, la legitimidad y eficacia de sus programas y políticas conllevarán a una mayor coherencia de las acciones de gobierno con el interés general de mejorar la calidad de vida de la población.

2.4. La emisión de una normatividad exclusiva para las delegaciones.

Puede afirmarse que la legitimidad del sistema democrático ha encontrado en la implementación de un marco legal para sus instituciones uno de sus componentes indispensables. Por el "imperio de la Ley", el Estado de derecho mantiene bien delimitadas las atribuciones de sus gobernantes, para el bien de la libertad de sus ciudadanos. Sin embargo, el problema no surge normalmente por lo que las normas prohíben hacer a las autoridades, sino en el hecho de que éstas han de basarse en normas para llevar a cabo su tarea.

Es decir, independientemente del signo político de los ámbitos de administración del Gobierno del Distrito Federal, la estructura organizativa de la democracia capitalina se caracteriza por un peso determinante de los elementos normativos, los cuales obligan a calibrar la acción de gobierno no sólo en relación a la eficacia "técnica", entendida como consecución de los objetivos, sino por un impulso normativo previo a cada actuación material del gobierno.

Así pues, el Gobierno de la Ciudad de México no puede desbordar el marco de legalidad, pero a veces entiende esto último como la necesidad de que todas y

cada una de las decisiones, individualmente consideradas, deben ir precedidas por alguna norma precisa.

De esta manera, la administración pública del Distrito Federal está regulada por diversas leyes, reglamentos, códigos, y particularmente debe observar las disposiciones que se establecen en la Normatividad en Materia de Administración de Recursos (Circular 1) que emite la Oficialía Mayor (OM), la cual se formula, como ya se mencionó anteriormente, bajo la guía de los principios y criterios de honradez, eficacia, transparencia y austeridad que para la actuación de los servidores públicos del GDF se establece en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.

Así, la OM establece mecanismos de control que eviten posibles excesos de las autoridades, buscando coadyuvar a tener, en todos sus ámbitos, una administración pública cuyas acciones de gobierno sean lo suficientemente legítimas que hagan que la Ciudad de México incremente cada vez más el nivel de vida de su ciudadanía.

La normatividad en cuestión contiene preceptos de carácter obligatorio para su ejecución, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por parte de los encargados de la Administración Interna las diversas áreas del GDF en lo referente a las actividades inherentes al personal, su capacitación, las relaciones laborales, la modernización administrativa, las adquisiciones, los almacenes e inventarios, los servicios generales, la informática sectorial, y los servicios y patrimonio inmobiliarios.

Cabe mencionar que los preceptos que integran la Circular 1, tienen la finalidad de establecer un criterio uniforme en las acciones de gobierno tanto de las áreas centrales como de los órganos político administrativos del GDF, buscando que el conjunto de todas las acciones a implementar incrementen la capacidad de atención a la diversa gama de demandas planteadas por los habitantes de la capital, dándoles a éstas una respuesta homogénea.

Asimismo, se establecen una serie de informes y reportes mensuales, trimestrales y semestrales que las dependencias deben remitir a la OM, así como la necesidad de contar con previa autorización de varios comités técnicos, todos coordinados obviamente por la misma instancia, para la adquisición o contratación de diversos bienes o servicios.

Sin embargo, la estructuración de dichas disposiciones estaba concebida para regular una administración que trabajaba de manera centralizada, pero al ser los jefes delegacionales electos mediante voto ciudadano, los lineamientos en cuestión hacían que las funciones y capacidades de éstos quedaran muy acotadas o poco claras.

Adicionalmente, y toda vez que en el proceso electoral en que contendieron los titulares de los órganos político administrativos habían adquirido ciertos

compromisos con los electores, se presentó un fenómeno de sobrecarga de demandas ciudadanas que requerían mayor agilidad en su atención.

Por lo tanto, con la finalidad de simplificar administrativamente su relación con el Gobierno Central, así como avanzar en la descentralización de las funciones de gobierno, las 16 delegaciones iniciaron en junio de 2001 mesas de análisis sobre la Circular 1, con la intención de modificarla y lograr que la OM expidiera una normatividad exclusiva para estos órganos políticos administrativos.

Estas mesas de trabajo se desarrollaron en la Delegación Benito Juárez, y a ellas asistieron los Directores Generales de Administración, los titulares de las Direcciones de Finanzas, Recursos Humanos, Informática y Recursos Materiales y Servicios Generales de las 16 delegaciones, los cuales analizaron ampliamente la normatividad buscando adecuarla de tal manera que los titulares de las jefaturas delegacionales tuvieran mayor autonomía para la toma de decisiones, la implementación de programas y el ejercicio del presupuesto.

Paralelamente a estas reuniones, se llevó a cabo la negociación ante el área central para que fueran aceptadas las modificaciones que propusieran las delegaciones a la Circular Uno, a lo que se convino con el Jefe de Gobierno que en aras de lograr una ordenada transición de funciones a los órganos políticos administrativos se iba a aceptar la circular tal cual la presentaran éstos siempre y cuando también se atendieran los principios y criterios de honradez, eficiencia, transparencia y austeridad establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, como originalmente se había manejado. Además ésta debería de estar encaminada a conducir en forma programada y con apego a las políticas por el programa mencionado, y los que se deriven de éste, las actividades de las delegaciones.

Así pues, se llevó un trabajo coordinado que logró plasmar una serie de cambios a la normatividad, de 635 numerales se modificaron 187, y para mediados del mes de julio se presentaron ante la OM, misma que publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 30 de agosto de 2001 la "Circular Uno Bis del 2001 en la que la Oficialía Mayor expide la Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones del Distrito Federal".

Los cambios introducidos en la Circular Uno Bis¹² redujeron en gran medida los informes y reportes que las delegaciones debían de enviar a la OM, eliminaron prácticamente las autorizaciones previas que debían gestionarse ante los diversos comités técnicos para la adquisición o contratación de ciertos bienes y servicios, y trasladaba la responsabilidad de estas autorizaciones a los jefes delegacionales.

¹² Para mayor referencia se presenta en el Anexo 2 un cuadro comparativo entre la Circular Uno y la Circular Uno Bis, en el cual se plasman los numerales que sufrieron modificaciones sustanciales, se derogaron o, en su caso, se adicionaron.

Además, los titulares de los órganos político administrativos adquirieron la facultad de proponer su estructura organizacional, la cuál sería dictaminada por la OM, y ellos serían los responsables de firmar los nombramientos del personal que consideren a ocupar un puesto en su estructura autorizada, sin embargo se mantuvo la condición de que las constancias de nombramiento y las de movimientos serían generadas por la Dirección General de Administración de Personal.

De igual manera, el área central a partir de la emisión de la Circular 1 Bis inicio el proceso de descentralización del manejo del presupuesto de las delegaciones, al reducir el número de las partidas cuyo gasto se ejercían de manera centralizada, por lo que traslado la responsabilidad a los órganos político administrativos de la contratación de diversos servicios, como era el fotocopiado, el aseguramiento –a excepción de la infraestructura urbana-, la telefonía etc.

Además, inicio la entrega de diversas instalaciones, que por su ubicación y actividad debían estar a cargo de las delegaciones, como los centros deportivos, las casa de cultura, etc., pues entre otras cosas, los jefes delegacionales demandaban mayores espacios para implementar sus programas de desarrollo social.

Es importante destacar que la eficacia gubernamental es la esencia de la gobernabilidad, y por tanto en ella están involucrados tanto los políticos y los funcionarios públicos protagónicos como los gobernados, que si ven satisfechas sus demandas, no provocan problemas de gobernabilidad.

Sí bien el tener un instrumento adicional, como la Circular 1 y 1 Bis, para normar el accionar de la administración pública del Distrito Federal, quizás aumenta la transparencia de ciertos procesos y regula los posibles abusos en los que pudieran caer los gobernantes, en el nuevo contexto de las delegaciones lo cierto es que se pagaba un precio nada despreciable por lo que respecta a la eficacia del funcionamiento de la maquinaria delegacional, a causa de la hipertrofia normativa que ello provocaba y la lenta toma de decisiones consiguientes.

Por tanto, podemos señalar que la estructura institucional de la democracia capitalina, muy bien dotada en teoría de controles y garantías frente a posibles excesos de los gobernantes, presentaba aspectos que no acaban de encajar con las necesidades o las prácticas de la acción de gobierno. Es más, es evidente que la producción normativa no equivale a la formulación de las políticas públicas adecuadas a la consecución de los objetivos gubernamentales, por lo que hay que buscar en el proceso de ejecución material de la acción de gobierno, criterios que permitan a la ciudadanía su evaluación a fin de juzgar tanto su eficacia como su legitimidad, pues no debemos olvidar que una manera de alcanzar la eficacia gubernamental es cuando el sistema ha dado satisfacción a las preferencias de su electorado de una manera relativamente sistemática, con un mínimo razonable de inconsistencia entre las diversas políticas.

La emisión de una normatividad diseñada para las delegaciones contribuiría a iniciar un proceso de desregulación de funciones y actividades que realizaban varias áreas del Gobierno Central y que podían ser llevadas a cabo por las delegaciones, logrando con ello agilizar la actividad gubernamental, y así atender de mejor forma las demandas ciudadanas, contribuyendo de esta manera en la construcción del proceso integral de reforma administrativa del Gobierno de la Ciudad de México.

De esta forma, en términos de gobernabilidad, la eficacia debe ser la primera preocupación del gobierno, pues éste no solo es un asunto de buenas intenciones, sino también de realizaciones y en el Distrito Federal, la eficacia es particularmente importante para las delegaciones, pues éstas deben buscar que sea mayor el impacto de sus programas sobre la sociedad a la que gobiernan, por lo que deben tener la capacidad para movilizar y asignar recursos que hagan que sus acciones sean aceptadas por los individuos que han de verse beneficiados por ellas, logrando para su gobierno el consenso necesario que les de permanencia.

Capítulo 3. Gobernabilidad y administración pública en la delegación Benito Juárez.

- 3.1. Aspectos relevantes de la delegación de Benito Juárez.
- 3.2. La transformación de la estructura de la administración pública delegacional en Benito Juárez.
- 3.3. La misión y la visión del gobierno delegacional en Benito Juárez.
- 3.4. Políticas y programas para responder a las demandas ciudadanas.

3. Gobernabilidad y administración pública en la delegación Benito Juárez.

Durante la jornada electoral del 2 de julio de 2000, por primera vez las jefaturas de las 16 delegaciones del Distrito Federal fueron electas mediante voto libre, directo y secreto. Durante dicho proceso 6 delegaciones fueron ganadas por un instituto político distinto al del Jefe de Gobierno, por lo que de esta manera el Partido Acción Nacional asumió la responsabilidad de gobernar las demarcaciones de Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa de Morelos y Venustiano Carranza.

Particularmente, la Delegación Benito Juárez es la que en algunos aspectos presenta mayores índices de desarrollo en comparación con las otras 15 delegaciones - no obstante que es la segunda más pequeña del Distrito Federal - pues como se verá más adelante en esta demarcación se concentra la mayor infraestructura educativa y grado de escolaridad de la Ciudad de México, así como un alto nivel socioeconómico, su territorio está totalmente urbanizado y su plusvalía está en constante crecimiento.

Lo anterior hace que para gobernar una comunidad como la juarenses, la jefatura delegacional debía diseñar un conjunto de programas y políticas que permitieran que sus acciones de gobierno fueran tan eficaces que logran el consenso que mantuviera la legitimidad de éstas.

Como ya se mencionó anteriormente, uno de los valores agregados de la gobernabilidad es el de general en la sociedad condiciones de estabilidad, mediante la cual un sistema político podrá durar en el tiempo. Por lo que políticamente para un gobierno emanado de las filas del Partido Acción Nacional, era una prioridad el cimentar las bases que permitieran que en futuros procesos electorales los candidatos de dicho instituto político mantuvieran la preferencia en la Delegación Benito Juárez, pero no solamente para aquellos que contendieran por el cargo de Jefe Delegacional, sino para todos los puestos de elección popular que estuvieran en juego en la demarcación.

Ya mencionamos que las Delegaciones son generalmente el primer contacto de la ciudadanía con el gobierno y que la administración pública es el rostro del gobierno, por ende, para los que integramos la estructura organizacional de la administración encabezada por el Lic. José Espina von Roehrich, teníamos claro que se debían innovar tanto las prácticas como los medios de acercamiento con la

población, pero sobre todo tener una agilidad de respuestas para el gran cúmulo de demandas que día a día se presentaban.

Por lo tanto, dadas las características socioeconómicas y culturales de la demarcación tuvieron que implementarse programas específicos para su atención, buscando que en ellos participara activamente la comunidad juarense, de igual manera en su implementación como en la evaluación de sus resultados, bajo la conciencia de que mediante la participación ciudadana se lograría legitimar las acciones de gobierno y verificar su efectividad, lo cual daría como resultado tener un termómetro para medir el mejoramiento en la calidad de vida de la población. En pocas palabras, identificar si se estaba teniendo la capacidad de gobernar que permitiera mantener un adecuado nivel de gobernabilidad.

3.1. Aspectos relevantes de la delegación de Benito Juárez.

Como ya ha sido señalado anteriormente, el artículo 2 de la LOAPDF dispone que las demarcaciones territoriales son Órganos Político Administrativos del GDF, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones políticas y que jerárquicamente estarán subordinadas al Jefe de Gobierno. Estas se crearon con el propósito de hacer posible un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la administración pública centralizada, con facultades específicas, claramente establecidas en los instrumentos jurídicos respectivos, normadas por los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

Bajo este fundamento, la delegación Benito Juárez se creó mediante decreto presidencial, publicado el 29 de diciembre de 1970 en el Diario Oficial de la Federación, el cual contempla la desconcentración de las funciones del anterior Departamento del Distrito Federal en Delegaciones Políticas. Geográficamente, es el centro de la Ciudad de México, y cuenta con una superficie territorial de 26.63 kilómetros cuadrados (2,663 hectáreas), haciéndola la segunda más pequeña del D.F.

Colinda al norte con las delegaciones políticas de Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, cuyos límites se expresan físicamente por el Viaducto Miguel Alemán o Río de la Piedad; al sur, con Coyoacán, mediante el circuito interior Río Churubusco; al oriente con las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa, cuyo límite es marcado por la Av. Presidente Plutarco Elías Calles; y al poniente, con Álvaro Obregón, limitada por el Bulevar Presidente Adolfo López Mateos.

Actualmente la delegación se caracteriza por ser totalmente urbana, carece de reserva ecológica y de áreas para el crecimiento urbano y en ella la dotación de servicios es confiable, ya que prácticamente todas las colonias que la integra cuentan con agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y pavimento en las calles. En su territorio se constituyen 56 colonias y 3 unidades habitacionales a lo largo y ancho de 2 mil 210 manzanas, en las que confluyen las

vialidades más importantes de la capital. Dentro de la dinámica de la ciudad, la delegación Benito Juárez se encuentra inmersa en un proceso donde las colonias originalmente habitacionales se han ido transformando hacia usos comerciales y de servicios (oficinas), lo que ha originado las mezclas de usos de suelo incompatibles y que cotidianamente su población conviva con más de 1.5 millones de visitantes, trabajadores y prestadores de servicios establecidos en la demarcación, considerados como población flotante, provocando que se haya ido deteriorando la imagen urbana y la saturación de las vialidades.

Además, esta sustitución de usos habitacionales a generado que la población delegacional haya disminuido, pues si en 1970 existían 576,475 habitantes, lo que representaba el 8.38% de la población del D.F., para 2000, de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 (CNPV), el índice poblacional descendió a 360,478 residentes¹, constituyendo únicamente el 4.2% de los ciudadanos de la ciudad. Su población esta conformada por 44% de hombres y 56% de mujeres de los cuales el 11% son adultos mayores (de 65 años a más), 55% adultos (de 25 a 64 años), 16% jóvenes (de 15 a 24 años), 12% niños (de 5 a 14 años) y 6% infantes (de 0 a 4 años).

Por otra parte, la delegación Benito Juárez es la que cuenta con mayor infraestructura educativa en del Distrito Federal, en la demarcación existe un total de 533 planteles educativos de todos los niveles, de los cuales 174 son planteles públicos y 359 pertenecen a instituciones privadas. Asimismo, el 98.9% de su población es alfabeta, y del D.F. es la que cuenta con el nivel más alto de escolaridad pues el grado promedio en la población mayor de 15 años es de 12.06 años, de hecho el 4% de su población cuenta con nivel de maestría o doctorado, 40% con instrucción superior, el 18% con estudios de preparatoria o bachillerato, 16% con estudios de secundaria, el 18% con educación primaria y solamente el 4% no tiene instrucción primaria.

Económicamente, la delegación Benito Juárez resulta estratégica en el desarrollo de la capital, toda vez que cuenta con un fuerte potencial económico, fincado en el sector financiero, el comercio y las exportaciones. En la demarcación existen 22,398 unidades económicas, conformadas por 11,248 establecimientos de servicios, 9 mil comercios y 2,081 empresas manufactureras que en su conjunto emplean a más de 190 mil personas.

En el sector exportador, la comunidad Juarense alberga a más de 113 empresas exportadoras, la mayoría de ellas dedicadas a las manufacturas de alimentos, papel, equipo, herramientas y editoriales. Su capacidad generadora de ingresos supera los 3,350 millones de dólares, lo que equivale a más del 13% de todas las exportaciones producidas en el D.F. y de acuerdo con la información generada en el CNPV la delegación contó con 300,016 habitantes en edad de trabajar (rango

¹ Fuente: *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

comprendido entre los 12 años de edad y mayores), de los cuales se establece una Población Económicamente Activa (PEA) del orden de 177,287 (59.09%).

En cuanto ingresos, el 16.10% de la PEA gana hasta 1 salario mínimo (S.M.); el 13.7% recibe más de 2 salarios mínimos (S.M.); 17.7% percibe entre 3 y los 5 S.M.; y caso excepcional, 24% cuenta con ingresos superiores a los 5 S.M.; solamente el 3.9% no se tiene especificado cuanto cobra. Lo anterior da como resultado que si se suma los porcentajes de ingresos medios y superiores, el 41.7% de la población activa percibe ingresos altos, que en su comparativo con el Distrito Federal, es prácticamente el doble, considerado en el orden de 21.3%.

Así, los principales indicadores socioeconómicos en la delegación Benito Juárez para el año 2000, indican que el nivel de ingreso en la delegación se presenta en dos grandes sectores: en el área central de la demarcación el salario es de 20 mil a 49 mil pesos, en tanto en su periferia, los extremos oeste y este, el ingreso oscila de 5 mil a 20 mil pesos.

En cuanto al uso de suelo y vivienda, el 85.6% de los predios corresponden al uso de suelo habitacional y comercial; el 1.8% es del uso industrial y el 12.6% restante corresponde a equipamiento urbano. En materia de vivienda, en la demarcación existen 115,975 viviendas particulares, de las cuales 45 mil 200 (40%) son rentados. Cabe mencionar que en algunas colonias ubicadas al oriente y norponiente, tales como 8 de Agosto, Nonoalco, Niños Héroe, San Simón Ticumac, Américas Unidas e Independencia, los problemas de hacinamiento, precariedad y deterioro se han hecho patentes, toda vez que en ellas es donde se concentran un importante número de vecindades y viviendas antiguas.

Así, del total de viviendas registradas en la demarcación, el 72.1% (83,618) corresponden a departamentos en edificios, casa en vecindario o cuartos de azotea y solo el 25.8% (29,92) corresponden a casas solas. El resto, 2.1% (2,435) es vivienda colectiva no especificada.

Por lo anterior, puede concebirse a la delegación Benito Juárez como un punto de referencia para medir algunos parámetros del desarrollo del Distrito Federal, pues las condiciones que la caracterizan sirven de pauta para determinar en que circunstancias se encuentran las otras delegaciones².

3.2. La transformación de la estructura de la administración pública delegacional en Benito Juárez.

Desde su creación la Delegación Benito Juárez ha sufrido varias transformaciones en su estructura orgánica, siempre adecuándose para estar en posibilidades de

² Para mayor referencia, en el Anexo 3 se presenta un estudio monográfico de la Delegación Benito Juárez con respecto al Distrito Federal, de acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez.

atender de una mejor manera los asuntos de su competencia, y más recientemente para poder estrechar su contacto con la ciudadanía.

Por ende, el conocer como a lo largo del tiempo ésta se ha modificado es fundamental para identificar si ha evolucionado de manera idónea para tornarse cada vez en un aparato administrativo más eficaz, que con el conjunto de sus acciones coadyuve en el desarrollo económico, político y social de su comunidad, brindándole así condiciones de gobernabilidad.

De esta manera, al inicio la delegación Benito Juárez mostraba la siguiente estructura: 1 Delegado, 1 Secretaría Particular, 1 Coordinador de Asesores, 4 Subdelegados, 20 Unidades Departamentales con sus respectivas oficinas; en junio de 1973, se crean 5 Subdirecciones y un año después se integran 3 Subdirecciones más, 6 Unidades Departamentales con sus oficinas y 4 Secretarías Particulares.

En agosto de 1985, se crea la Subdirección de Informática, C.R.E.A. Delegacional (actualmente denominado CONADE) y Comunicación Social, asimismo en noviembre del mismo año la Subdirección de Desarrollo Urbano y Planificación y la de Recursos Humanos, quedando autorizada la estructura de la siguiente manera:

1 Delegado, 4 Subdelegados, 13 Subdirecciones de Área, 31 Unidades Departamentales con sus respectivas oficinas.

A partir del mes de octubre de 1989, se registró la siguiente estructura: 1 Delegado, 1 Secretario Particular, 1 Coordinador de Asesores, 4 Subdelegados, 4 Secretarías Particulares, 14 Subdirecciones de área presentando una modificación en donde se crea la Contraloría Interna con sus respectivas Unidades Departamentales.

Para 1992, por disposición del Programa de Racionalización Presupuestal, la estructura de la Delegación presenta una disminución de 2 puestos en las áreas de apoyo administrativo del Delegado, quedando un total de la estructura de 64 puestos al servicio de la comunidad.

Debido a las medidas de austeridad presupuestal implementadas en 1995, la Estructura Orgánica de esta demarcación, presenta una reducción de 5 órganos operativos cuyas actividades se fusionan en áreas afines, con objeto de no disminuir la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios a la ciudadanía, resultando una estructura orgánica de 59 puestos.

Con el objeto de resolver los problemas de servicios públicos, en enero de 1996, se autoriza un incremento a la estructura, creándose la Subdelegación de Servicios Urbanos.

Por otra parte, a fin de dar respuesta oportuna y eficiente a los trámites que solicita la ciudadanía, se da cabida a la creación de la Coordinación de Ventanilla Única para dar una gestión administrativa simplificada y sencilla, que aliente tanto a la prestación de servicios eficientes, con el ejercicio de los derechos ciudadanos y el cumplimiento de obligaciones. El 17 de Noviembre de 1997 se publica en la Gaceta Oficial el acuerdo por el que se crean los Centros de Servicios y Atención Ciudadana teniendo por objeto orientar, e informar, así como recibir y gestionar las solicitudes de servicios.

Como respuesta al Sistema Nacional de Protección Civil, para dar atención a los desastres de cualquier naturaleza y fomentar la prevención de estos, el 01 de agosto de 1996, se autoriza la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales con tres Unidades: Subdirección de Protección Civil y las Unidades Departamentales Técnica y Operativa.

Así, la estructura de la Delegación Benito Juárez, se conformo de: 1 Delegado, 1 Secretario Particular, 1 Coordinador de Asesores, 1 Asesor, 5 Subdelegados, 5 Secretarios Particulares, 1 Coordinación de Relaciones Interinstitucionales, 1 Contraloría Interna, 2 Coordinaciones, 16 Subdirecciones de Área y 31 Unidades Departamentales, estableciéndose un organigrama de 65 plazas de servidores públicos.

Hasta ese momento el Delegado era asignado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a partir de 1997 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, gracias a las reformas política del Distrito Federal, el 2 de julio del año 2000, se eligió por votación, por lo que cambia el nombre de "Delegado" a "Jefe Delegacional" ya que es la primera vez que se obtiene el cargo por elección popular.

Así, con fundamento en el artículo 122, apartado C, Base Tercera, fracción I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 86, 87 y 88 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículos 12 y 14 primer párrafo, 33 fracciones I, II, III, IV Y XV, 36, 37 y 38 de la Ley Orgánica de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, el 1º de febrero del 2001, entra en vigor la autorización de la nueva reestructuración orgánica del Órgano Político-Administrativo de la Delegación, dictamen No. 137/2001.

De tal manera, a partir de ese momento se establece una estructura orgánica de 156 plazas, las cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

1 Jefatura Delegacional	1 Coordinación de Asesores 1 Secretaria Particular 3 Asesores 6 Coordinaciones 2 Direcciones 3 Subdirecciones 12 Jefaturas de Unidad Departamental
-------------------------	--

1 Dirección General Jurídica y de Gobierno	1 Secretaría Particular 2 Coordinaciones 3 Direcciones 5 Subdirecciones 23 Jefaturas de Unidad Departamental
1 Dirección General de Administración	1 Secretaría Particular 1 Coordinación 3 Direcciones 6 Subdirecciones 16 Jefaturas de Unidad Departamental
1 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	1 Secretaría Particular 2 Direcciones 1 Subdirección 12 Jefaturas de Unidad Departamental
1 Dirección General de Servicios Urbanos	1 Secretaría Particular 2 Direcciones 5 Jefaturas de Unidad Departamental
1 Dirección General de Desarrollo Social	1 Secretaría Particular 2 Direcciones 3 Subdirecciones 7 Jefaturas de Unidad Departamental
1 Dirección General de Desarrollo Delegacional	1 Coordinación 2 Subdirecciones 12 Jefaturas de Unidad Departamental
1 Dirección General de Participación Ciudadana	1 Coordinación 1 Subdirección 5 Jefaturas de Unidad Departamental

No debemos olvidar que dentro de la legitimidad democrática el simple hecho de que el jefe delegacional haya sido electo, era suficiente para que éste accediera a la función de gobernante, pero la fuerte presión de las demandas sociales, muchas como resultado de promesas de campaña, hicieron que para el ejercicio cotidiano de su poder contara con las estructuras administrativas adecuadas para enfrentar y satisfacer dichas demandas.

Pues la sobrecarga que conlleva la multiplicidad de peticiones juega en contra de la eficacia de la acción de gobierno. Y como ya hemos mencionado, la legitimidad y eficacia son pautas que afectan directamente la gobernabilidad.

3.3. La misión y visión del gobierno delegacional en Benito Juárez.

El tener definido el objetivo de lo que un gobierno debe llegar a ser, así como vislumbrar lo que con sus acciones debe conseguir para la demarcación a la que gobierna, facilitará que se diseñen e implementen las políticas adecuadas para la atención de las diversas demandas planteadas por su comunidad.

Como ya se ha mencionado, las políticas son el rostro verdadero de la administración pública, pues con ellas se acerca o distancia al gobierno con los ciudadanos. Estas son un "indicador fehaciente de cómo se responde a la compleja variedad de demandas y por consecuencia estas no deben aludir al universo cerrado de la administración pública, sino al conjunto de respuestas que se vierten hacia la sociedad y al espacio de lo público"³.

De igual manera, las políticas también serán un punto relevante para que la administración pública sea eficaz, así como darán la pauta para conseguir que la población legitime las acciones a emprender.

En este sentido, bajo el régimen del Partido Acción Nacional el gobierno por primera vez electo para la delegación Benito Juárez inició su gestión el 1º de octubre de 2000. Encabezado por el Lic. José Espina von Roehrich, se estableció el objetivo de crear las condiciones que generen y mantengan vigente una administración eficiente que permita ofrecer a los ciudadanos, colaboradores y comunidad en general servicios de calidad en un ambiente de colaboración, cumpliendo en todo momento con la normatividad vigente, por lo que se estableció como misión del gobierno delegacional:

*Ser un gobierno confiable que fomente la calidad de vida y el fortalecimiento de la comunidad de manera sostenible, mediante la administración transparente de los recursos, la prestación eficiente de servicios, la comunicación sistemática con la sociedad y la promoción de la participación ciudadana, con fundamento en la verdad, el respeto y el compromiso.*⁴

Así, los principios que integran la misión aluden a lo que anteriormente se señaló como capacidad de gobernar, pues evidentemente los elementos esenciales de los gobiernos ejercen una poderosa influencia en el futuro de las sociedades, sin embargo, no dejan de tener tintes de una administración pública orientada a adoptar técnicas de la administración privada, cuya noción de ciudadano sería equiparable a usuario o cliente. Lo anterior se refleja en que, al igual que una misión, el gobierno delegacional se planteó la visión de lo que debía llegar a ser la demarcación que iba a gobernar, y así lograr que la ciudadanía la reconociera como:

La mejor delegación donde vivir y un centro de oportunidades para todos, mediante una mejor relación entre autoridad y sociedad, que genere las condiciones necesarias de orden y seguridad, servicios de calidad y la promoción del desarrollo sustentable, fundamentada en la verdad, la honestidad, el respeto, la confianza y la participación.

³ Uvalle en Calderón Ortiz, *Op. cit.*, p. 35

⁴ Manual Administrativo, Sección Organización, para el Órgano Político Administrativo en Benito Juárez, con registro No. MA-02D03-30/02 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 32 Bis, de fecha 17 de abril de 2003, p. 17.

De esta manera, y con la conciencia de que uno de los mayores desafíos a la hora de transformar la forma de gobernar es elevar el tipo de valores perseguidos a la efectividad de los instrumentos para alcanzarlos, se establecieron 8 líneas estratégicas⁵ de acción que serían la esencia de los programas a implementar durante la gestión, las cuales fueron:

1. Mejor relación entre autoridad y sociedad, consistiendo en

- a. Mejorar el trato de los servidores públicos a los ciudadanos.
- b. Ser un gobierno capaz de conocer y dar cauce adecuado a las inquietudes y demandas ciudadanas.
- c. Promover la participación ciudadana en la solución de los problemas de cada colonia y la delegación.
- d. Establecer sistemas de información pública sobre las facultades de la autoridad delegacional, la problemática de la delegación y las acciones de gobierno y de la comunidad.

2. Delegación ordenada, fundamentada en

- a. El conocimiento y aplicación de la normatividad vigente.
- b. La prevención y combate a la corrupción.
- c. La aplicación de la reglamentación de usos del suelo y las normas de ordenación para regular el desarrollo de la delegación.
- d. La promoción permanentemente los valores cívicos y sociales.

3. Delegación segura, cimentada en

- a. La promoción de una cultura de prevención del delito entre los habitantes de la delegación.
- b. El trabajo orientado a disminuir los índices delictivos en la delegación.
- c. El fomento de una cultura de protección civil y solidaridad en casos de emergencia.
- d. El establecimiento de un sistema eficiente de protección civil.

4. Servicios públicos de calidad, procurando

- a. Asegurar que los servicios públicos competencia de la delegación se otorguen con oportunidad, suficiencia y calidad.
- b. Promover una cultura de uso cuidado del equipamiento e infraestructura urbanos.
- c. Gestionar que los servicios públicos prestados por otras entidades y dependencias se brinden con oportunidad, suficiencia y calidad.

5. Delegación promotora del desarrollo sustentable, a través del

⁵ Idem.

- a. Fomento de las actividades que privilegien el desarrollo integral de la persona y que preserven el medio ambiente.
- b. Fomento de la cultura de la preservación del medio ambiente.
- c. Vigilancia del cumplimiento de las normas ambientales desde el ámbito de su competencia.

6. Delegación promotora del desarrollo económico, propiciando

- a. La generación de oportunidades de inversión para impulsar los sectores productivos de la delegación.
- b. El fortalecimiento y la modernización de las pequeñas y micro empresas en la delegación.
- c. El impulso de proyectos productivos que promuevan e incentiven el empleo.

7. Delegación promotora del desarrollo social, favoreciendo

- a. La vertebración social de los habitantes de la delegación a través de cuerpos intermedios.
- b. El mejoramiento de los niveles de convivencia e integración de los habitantes de la delegación.
- c. La atención a las necesidades de grupos específicos.
- d. La promoción de los programas que fomenten el bienestar de los habitantes de la delegación.

8. Modelo de administración eficiente, fundada

- a. En administrar con honradez y eficiencia el presupuesto y los recursos de la delegación.
- b. En eficientar todos los trámites y servicios que brinda la delegación.
- c. En establecer la administración con base en los procesos y calidad total.

Aunado a lo anterior, en el ámbito interno, el gobierno delegacional acogió ciertos lineamientos y dinámicas de carácter empresarial. Se implementó una metodología denominada 5's, la cual consistía en propiciar que los funcionarios adquirieran un conjunto de hábitos que generaran calidad de ambiente físico en sus áreas de trabajo, lo cual se reflejaría ante la ciudadanía en ofrecerle tanto una atención más rápida y orientada como crearle un sentido de pertenencia. Además, se fomentaría el cuidado de los insumos y espacios de trabajo y se mantendría un aspecto agradable de las instalaciones.

Esta metodología realmente consistía en un principio de disciplina, pues se hacían evaluaciones bimestrales a cada funcionario los cuales deberían procurar no tener una calificación menor a 8 puntos –la calificación máxima era de 10 puntos–, en virtud que ésta impactaría en la calificación de toda la Dirección General a la cual estuviera adscrito.

Además se establecieron tres tipos de indicadores de servicio, los cuales evaluarían el servicio, la satisfacción y el desempeño. Los indicadores de servicio son aquellos que permitían conocer el grado de cumplimiento, con relación a los estándares establecidos en el Manual de trámites y Servicios al público del GDF, haciendo una comparación entre el tiempo de atención real y el establecido; los indicadores de satisfacción medían el grado de cumplimiento de las expectativas de los usuarios en cuanto al tiempo de atención y eficiencia de los servicios prestados por la delegación; los indicadores de desempeño permitían conocer los niveles de productividad (eficiencia) de las áreas directamente involucradas en la prestación de un trámite o servicio.

Asimismo, todos los funcionarios de la delegación debían acatarse al Código de Conducta que ex profeso se diseñó para la delegación Benito Juárez, el cual, como todos los códigos de este tipo, consistía en dirigir las acciones de los servidores públicos a partir de un compromiso personal a través de la honestidad, la justicia, la actitud de servicio, la calidad, el respeto y la igualdad, pues con esto se generaría confianza por parte de la ciudadanía. Así, todo servidor público de la delegación Benito Juárez debería distinguirse por ser "la persona que desempeña un cargo, empleo o comisión en el gobierno delegacional, que ha decidido contribuir con su trabajo a elevar la calidad de vida de la comunidad a la que sirve"⁶.

De esta manera, el gobierno delegacional buscó establecer reglas prescriptivas de "buena" administración pública, sin embargo no dejaba de mimetizar organizativamente a una empresa privada.

Así, la delegación Benito Juárez buscó transformar de manera sustancial su administración interna, así como la cultura laboral de sus colaboradores y su interacción con la ciudadanía, pues el tener definidas una misión y una visión implicaba una transformación también al interior de su organización, ya que no podía mejorar su eficacia si continuaba manteniendo los añejos vicios burocráticos o de corrupción que habitualmente caracterizaban a una administración delegacional, pues mantenerlos lo único que hubiera ocasionado sería la deslegitimación de sus acciones, obstaculizando así la gobernabilidad de la demarcación.

3.4. Políticas y programas para responder a las demandas ciudadanas.

Como política, el gobierno delegacional en Benito Juárez se planteó incrementar el nivel de participación ciudadana en el entendido de que ésta es importante para elevar el nivel de vida de la demarcación, y bajo la premisa de que la gran demanda de necesidades origina mayor involucramiento de quienes habitan en ella, se buscó abrir los espacios para que la ciudadanía participara en el mejoramiento de su comunidad, y de esta manera hacerla corresponsable.

⁶ Lema del Código de Conducta de los servidores públicos de la Delegación Benito Juárez.

Por consiguiente, se implementaron programas como **Miércoles Ciudadano**, el cual se erigió como un espacio donde el jefe delegacional, los directores, coordinadores generales y vecinos podían tener contacto y acercamiento sin la necesidad de concertar una cita previamente, y cuyo objetivo era el de promover la participación ciudadana para que de manera conjunta, autoridades y ciudadanos, se estableciera un compromiso real de buscar los medios para elevar la calidad de vida de la demarcación; o **Sábado Ciudadano**, que manejaba el mismo esquema que el anteriormente descrito pero de una manera más específica, toda vez que este acercamiento se hacía directamente en cada colonia a través de los coordinadores regionales.

Así, el gobierno delegacional busco ganar fortaleza a partir de eficientar los mecanismos de participación ciudadana, basándose prioritariamente en el dialogo y la acción ciudadana, pues estaba convencido que de esta manera se alcanzaría mayor gobernabilidad en la demarcación.

Por otra parte, y con la finalidad de llevar a cabo una administración transparente se instituyó el programa de **Juntas Trimestrales**, cuyo objetivo era tanto contar con un instrumento que permitiera entregar información confiable, comprobable y oportuna al ciudadano en relación con las obras, los servicios y las acciones de gobierno que se realizaron en cada colonia, como crear una cultura de control, integración de áreas y una mejor coordinación de trabajos para así poder optimizar los recursos.

Su esquema se basa en la identificación y definición de *Entregables* –lo que el gobierno delegacional ofrece y/o entrega a la ciudadanía- y en el cambio en la forma de programar las acciones, obras y servicios, pues antes se hacía por actividad y bajo el programa se hizo por colonia y actividad. De esta manera, cada área de la delegación determinaba una programación inicial por colonia, en donde se plasmaba el entregable, los datos del sitio tan específicos como fueran necesarios, la cantidad y las fechas de entrega, iniciando así un proceso de auto-exigencia, conocimiento de posibilidades y limitaciones, para programar lo alcanzable, pues la premisa del programa era "decir lo que se va a hacer y hacer lo que se dijo". Por tanto, el programa tenía la flexibilidad de que en las reuniones con los representantes de las áreas ejecutoras, se analizaba la información para identificar si era necesario hacer ajustes con el propósito de optimizar recursos, adecuar las metas y modificar las actividades.

Así, trimestralmente se hacía un corte y evaluación del avance de las metas programadas, para estar en posibilidad de programar lo que se haría en los tres meses siguientes, cuantificando los insumos necesarios y analizando los requerimientos de los vecinos. Los resultados se ponían a consideración abierta de toda la ciudadanía en juntas que a ex profeso se realizaban por cada colonia, pues lo que buscaba el gobierno delegacional era que desde el ámbito vecinal los ciudadanos participaran directamente, en una verdadera gobernabilidad democrática, que les favorezca en sus condiciones de vida.

De esta forma, el gobierno delegacional echo a andar la política de rendición de cuentas, pues no es costumbre que el gobierno presente cuentas detalladas a los habitantes, por el contrario, es normal que las personas no tengan acceso a tal información. Sin embargo, se tenía conciencia que la ciudadanía cada vez más exigente requiere para un mejor juicio tener elementos que le permitan evaluar el gobierno en turno, aunado a esto al elaborar correctamente los programas de trabajo, mostrarlos a los involucrados para comprometerlos, coordinarse y obtener buenos resultados se obtienen beneficios sociales; además, se conocieron con oportunidad y de manera confiable los avances de acuerdo a la programación trimestral, ayudando a medir el grado de cumplimiento, identificar las desviaciones, analizar las causas, hacer ajustes, es decir, a tener una administración eficiente.

De alguna manera, la implementación de las **Juntas Trimestrales**, permitió al gobierno delegacional mantener condiciones que permitían tener gobernabilidad en la demarcación, toda vez que los ciudadanos se beneficiaron al recibir mejores servicios, se concientizaron de lo que el gobierno estaba haciendo, de lo que faltaba por hacer y, en ocasiones se les despertó el interés por participar. Además, estas sirvieron para que la delegación conociera de primera mano las necesidades, inquietudes e inconformidades de la ciudadanía.

Por otra parte, durante el ejercicio 2001 en el marco del programa de Prevención del Delito la ciudadanía de las 56 colonias se beneficio con la instalación de luminarias y alarmas domiciliarias, mismas que posteriormente se centralizarían para que las situaciones de emergencia se atendieran en breves minutos por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Además, se difundió para conocimiento de la población el Atlas Delictivo de la demarcación, en el cual se indicaba el tipo de delitos más frecuentes por zona para así coadyuvar en la prevención de los mismos.

Particularmente en este programa, la ciudadanía juarense participo activamente a través de los Comités Vecinales, pues éstos jugaron un papel sumamente importantes en la toma de decisiones de cómo y en que utilizar el presupuesto asignado a la prevención del delito, coordinando a los vecinos para que éstos determinaran sus prioridades, pero además en verificar y servir como enlace con la delegación para darle seguimiento a las actividades del programa en cuestión.

Adicionalmente, el jefe delegacional estableció un convenio de colaboración con la organización "Movimiento Pro Vecino", cuya finalidad fue la de mejorar la calidad de vida de la comunidad mediante acciones como el impartir de manera conjunta asesorías y apoyo para la solución de problemas urbanos, así como talleres y cursos de seguridad vecinal.

De esta forma, con acciones como las anteriormente descritas, la jefatura delegacional promovió que la ciudadanía participara de manera activa en sus programas, y que la comunidad, y no siempre a través de los Comités Vecinales,

detectara sus necesidades y participara en la solución de sus demandas de manera concreta.

Además, de acuerdo con lo reportado en los informes de gestión que trimestralmente la Delegación Benito Juárez presentó durante el ejercicio 2001 al Comité de Control y Evaluación (COCOE), tuvo un promedio de atención satisfactoria del 86% de las solicitudes ingresadas a través del Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC). De lo anterior, cabe destacar que áreas como Alumbrado Público y Operación Hidráulica bajaron a 0.97 días el tiempo estándar promedio de atención de reportes, toda vez que se implemento un sistema de trabajo mediante el cual se atendía generalmente el mismo día de la petición del servicio.

Adicionalmente, y como pieza fundamental de incrementar la calidad de vida de la demarcación, la Delegación Benito Juárez estableció durante el año de 2001 los convenios necesarios, tanto con el Gobierno del Distrito Federal (para el otorgamiento del terreno) como con los empresarios ubicados en la circunscripción (para donativos económicos o en especie), para construir una Estación de Bomberos. Cabe mencionar que para este proyecto se tuvo la colaboración de la ciudadanía a través de donativos, pues estaba conciente de que el concretarlo significaría disminuir el tiempo de atención a cualquier contingencia, generándose así un incremento en la seguridad de la jurisdicción.

De esta manera podemos señalar que el establecimiento de una nueva relación entre las autoridades delegacionales en Benito Juárez con su comunidad, se baso en el respeto, hablándole a los ciudadanos siempre con la verdad, diciéndoles que se podía hacer, lo que no se podía hacer, cuando y como se iba a realizar, lo cual se tradujo en la implementación de programas específicos de gobierno en diferentes materias.

Esto obligo a que se tuviera una actuación honesta, en todos los sentidos por parte de los funcionarios públicos, haciéndolos que se involucraran y participaran en muchos programas que solo tendrían éxito en la medida en que los propios ciudadanos participaran.

Así pues, la jefatura delegacional en Benito Juárez encabezada por el Lic. José Espina, estaba convencida que la transición democrática de la ciudad, obligaba a que en la medida que los ciudadanos se convirtieran en actores de las acciones en beneficio de la comunidad, se resolverían muchos problemas de fondo y al mismo tiempo se podría avanzar hacia mejores condiciones de desarrollo social y de niveles de vida.

Conclusiones.

Podemos afirmar que, de acuerdo con el primero de los postulados de esta investigación, efectivamente la gobernabilidad no es un proceso concluido, ni llegará a serlo, pues ésta implica una interacción permanente entre gobierno y sociedad, lo cual hace que sea un proceso continuo.

Sin embargo, sí es un termómetro mediante el cual puede medirse la capacidad de gobernar que tienen las autoridades en turno. Si las decisiones de gobierno y si las políticas que se implementen a través de la administración pública dan resultados tangibles que demuestren que la comunidad a la que se gobierna mejora su calidad de vida, puede afirmarse que existe gobernabilidad.

Tangibilidad que debe reflejarse en mejores servicios públicos, en agilidad de gestión de trámites, en mayor seguridad, en pocas palabras, en tener una calidad de servicio cada día mejor, la cual debe ser cuantificable a través de indicadores de gestión que la propia administración pública establezca. Lo anterior dará como resultado que la ciudadanía avale el actuar gubernamental, legitimándolo más allá de la simple legitimidad legal que obtuvo al ser electo, pero sobre todo que se den las condiciones de estabilidad que permitan el desarrollo social, cultural, político y económico de su comunidad. Estabilidad que a la vez hará que a través del tiempo perdure un sistema político.

El cambio que vive el Distrito Federal es irreversible, pues la voluntad de la sociedad capitalina decidió modificar el orden de las cosas y reorientar el rumbo de la ciudad, en busca de mejores condiciones de vida, de igualdad de oportunidades, de consolidar el ejercicio de las libertades y avanzar en la modernización de las instituciones de la capital.

La transición orientada a democratizar al D.F., como todo cambio social, trajo consigo desajustes, conflictos e incluso confusiones, resultantes de los procesos de descomposición por la agonía del antiguo régimen y el surgimiento de una nueva institucionalidad, que han obstaculizado la edificación del andamiaje de la nueva, y a la vez distinta, gobernabilidad de la ciudad, pues no debemos olvidar que la democracia es algo más que la pura forma de gobierno, es un proceso permanentemente perfectible, en el que la participación ciudadana es, sino el único, el acto más importante. Su ejercicio requiere de instituciones para que el ciudadano haga posible su participación en los procesos políticos, que sin agotarse en la emisión del sufragio, deben ir hasta la toma de decisiones en aquellos asuntos que le atañen en lo individual y en lo colectivo.

La Ciudad de México cuenta con una de las sociedades más críticas y participativas del país, la cual incursiona de una u otra manera en todos los órdenes de la vida nacional, por lo que las opciones políticas tradicionales, como es el hecho de participar únicamente a través de los partidos políticos, han sido rebasadas, generándose así que se busquen nuevos canales de participación a través de otro tipo de organizaciones e instancias. De hecho, la ciudadanía

capitalina ha sido la más participativa en buscar que el Estado mexicano se pluralice y transforme de aquel órgano soberano al servicio de una clase política dominante en una entidad que armonice sin distingos las relaciones entre los ciudadanos. Por tanto, debe avanzarse en la forma de establecer acuerdos entre el gobierno y la ciudadanía, para así concretar el mandato de una sociedad que ha mostrado su decisión de ser tomada en cuenta de manera permanente.

De esta manera, y tomando en consideración que desde el año 2000 los titulares de los órganos político administrativos son electos a través del voto ciudadano, las acciones de los gobierno delegacionales han tenido que considerar el reformar sus administraciones públicas para adecuarlas a la nueva situación de autonomía, replantear sus relaciones con los ciudadanos, tratar de erradicar la corrupción de la burocracia en su relación con los actores sociales, mantener y mejorar los servicios públicos de su competencia.

Así, el actuar gubernamental a través de la administración pública exige el trazo claro de rutas y mayor seguridad en la orientación del rumbo. Es necesaria una gran capacidad de convocatoria con espíritu plural e incluyente; la puesta en práctica de una política diferente, tolerante, transparente, basada en el respeto a la normatividad, en la seriedad para el cumplimiento de los acuerdos y en una nueva relación con la sociedad. De esta manera, se estará en la posibilidad de implantar una nueva gobernabilidad en todos los espacios políticos, sentando las bases y las reglas de una renovada institucionalidad.

La gobernabilidad, de suyo complicada, se convierte en un asunto de difícil aplicación cuando se viven procesos de transición, por lo que ésta exige una especial capacidad de mando político para armonizar libertades, debates, disensos y discrepancias en el ejercicio del poder, de modo que pueda conducirse a la sociedad hacia los proyectos que ésta defina. Los tiempos de cambio que vive el D.F. son tiempos inéditos que exigen reflexión profunda, cordura, y sobre todo creatividad para encontrar los métodos más adecuados a fin de conciliar las necesidades y las expectativas de la sociedad con la acción del gobierno, buscando siempre el fortalecimiento de la democracia.

De esta manera, la construcción de la democracia capitalina debe forjar sus cimientos en los gobiernos delegacionales ya que estos son las instancias inmediatas a las que tiene acceso la población. Así, las delegaciones juegan un papel muy importante en la concreción y consolidación de la reforma política del D.F., y por tanto deberán orientar sus esfuerzos en alcanzar las condiciones de gobernabilidad indispensables para conducir el desarrollo de la ciudad hacia mejores niveles de vida de la población en un clima de libertad y de respeto. Estos esfuerzos tienen que incluir la actualización y modernización de los mecanismos y estrategias que los gobiernos delegacionales pongan al alcance de la ciudadanía, para que ésta tenga opciones y canales efectivos de participación.

¿Por que se insiste en la participación como factor fundamental de gobernabilidad?, porque la gobernabilidad es un elemento intrínseco de la

democracia, y en ésta no cabe la apatía. La apatía en un gobierno no democrático es el instinto de preservación, en donde la conveniencia es más poderosa que el deseo o el impulso de actuar racional, afectiva o tradicionalmente, o en todo caso, la apatía se vuelve una acción racional con arreglo a fines, donde el fin es la conservación de privilegios y beneficios. En cambio, en la democracia la apatía refleja que la diferencia que existe entre las alternativas disponibles tiende a cero.

Por lo tanto, con la finalidad de coadyuvar para mantener la gobernabilidad de la Ciudad de México, los gobiernos delegacionales deberán procurar brindar a su demarcación un espacio de libre acción para todos los integrantes de su sociedad. Espacio mediante el cual los ciudadanos tengan acceso a la información sobre programas del gobierno, puedan inferir en ellos identificando prioridades y sobretodo se vuelvan corresponsables del desarrollo de su comunidad.

De este modo, la representación, la tolerancia y la equidad, conceptos a menudo relacionados con la democracia, deben estar incluidos de alguna manera en la gobernabilidad como la libre acción de todos los actores sociales, pues a fin de cuentas la libre acción supone el respeto a uno por terceros y el respeto a los terceros por uno mismo, provocando que todos los individuos tengan la libertad para reclamar un lugar en la sociedad, logrando así una representación equitativa.

Pero tener una sociedad más representada e informada, implica que el nivel de demandas ciudadanas se incremente, y a su vez que las respuestas que estas deberán recibir tendrán que ser más expeditas y con una mayor calidad. Por tanto, la regulación a la que tiene que ceñirse la administración pública debe flexibilizarse para otorgarle mayor agilidad y capacidad de respuesta.

Pero en virtud de que las delegaciones no tienen la autonomía como la tienen los municipios, de acuerdo con el segundo postulado de la presente investigación, podemos señalar que las modificaciones normativas y estructurales efectuadas durante el ejercicio 2001, favorecieron en cierta medida a que la jefatura delegacional en Benito Juárez pudiera implementar, aunque no con la profundidad deseada, las políticas y los programas que se habían concebido para acercar a las autoridades con la comunidad juarense, y que de manera conjunta se buscara la más adecuada atención a las demandas ciudadanas.

Pero ¿por qué decimos que no se tuvo la profundidad deseada? Si bien ciertamente con la emisión de una normatividad exclusiva para las delegaciones se avanzó en la descentralización parcial de funciones y responsabilidades del Gobierno del Distrito Federal hacia estos órganos político administrativos, está aún es insuficiente e incompleta. Todavía se encuentran pendientes varias modificaciones normativas que permitan que las delegaciones puedan dar cabal atención a problemáticas concretas, como es el uso de suelo y la seguridad pública, para lo cual se necesita que se lleve a cabo un trabajo coordinado, en el que tanto las dependencias centrales como las delegaciones establezcan los mecanismos y las condiciones concretar dicha desconcentración.

Además, podemos señalar que lograr que se emitiera la Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones (Circular Uno Bis) fue un gran avance en el proceso de flexibilización normativa al que deben apegarse los Órganos Político Administrativos. El hecho de eliminar las autorizaciones previas de los diversos Comités de la Oficialía Mayor que anteriormente se necesitaban para el ejercicio de ciertas partidas presupuestales, hizo que la Delegación Benito Juárez pudiera adquirir bienes o contratar servicios de una manera más ágil. Sin embargo, esto se vio limitado en virtud que recibía para sus programas un presupuesto con montos y tiempos que no coincidían con lo elaborado inicialmente y que además contenían muchos recursos etiquetados. Adicionalmente, en cuestión de autogenerados, que son de los pocos recursos que podíamos llamar propios, permaneció su recaudación a través de la Tesorería, lo cual deriva en dificultades para su disponibilidad con respecto al periodo de recolección.

Por otra parte, el modificar su estructura organizacional permitió que se establecieran los canales de acercamiento con los vecinos, pues al ser ésta una de las que concentran un mayor nivel socioeconómico de la ciudad, las políticas se encaminaron más hacia la corresponsabilidad de los habitantes con su comunidad, a buscar que mediante la participación ciudadana se legitimaran las acciones de gobierno. Así, fomentar la participación ciudadana resultaba una alternativa para lograr que las políticas de acercamiento a la ciudadanía dieran el resultado esperado, pues cabe recordar que el jefe delegacional electo para ésta demarcación era de un partido de oposición al del Jefe de Gobierno.

Lo anterior daba una tarea más que cumplir, el mantener la delegación para el PAN, consolidar al partido en la demarcación y brindar las condiciones para que en las próximas elecciones obtuvieran el triunfo todos los candidatos que dicho instituto político presentara para la demarcación.

Evidentemente la gobernabilidad es un proceso en el que debe trabajarse diario, pues ésta nunca estará concluida, por el contrario cada vez más el gobierno debe mejorar su capacidad de gobernar para mantenerla. Si la delegación Benito Juárez mantuvo un nivel aceptable de gobernabilidad, eso no implica que no se mejore su desempeño en las acciones de gobierno, pues cada vez serán más exigentes las demandas de sus habitantes, y cada vez esperaran mejores respuestas.

Flexibilizar la normatividad y mejorar la administración pública, profesionalizándola, transparentándola, eficientándola, pero sobretodo sensibilizándola, hará que cada vez más nos acerquemos a tener no solamente una ciudad sino un país mas gobernable, más equitativo, pero sobre todas las cosas, más justo, en el cual la capacidad de gobernar brinde de mejores niveles de vida a la población, otorgándole igualdad de oportunidades.

Así pues, el gobierno debe procurar que existan condiciones mínimas de gobernabilidad para poder mejorar su actuación, pero realmente la gobernabilidad es un ejercicio de todos los que actuamos en una sociedad.

Recomendaciones y reflexiones.

El Distrito Federal en el contexto democrático que demanda actualmente la ciudadanía capitalina, requiere además de una reforma política una reforma administrativa que permita que las delegaciones cuenten con una autonomía similar a la de los municipios. Si bien, las reformas constitucionales de 1996 representaron un importante paso en la transición política de la ciudad, se avanzó en el reconocimiento de que tanto el Jefe de Gobierno en 1997, como los titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales en el año 2000, fuesen electos mediante el voto ciudadano, no se avanzó en cuanto a la definición de sus facultades y ámbitos de competencia, se mantuvo la visión administrativa al considerarlos órganos desconcentrados.

Con la finalidad de mejorar la gobernabilidad en la Ciudad de México, logrando que su administración pública a través de las delegaciones sea cada vez más eficaz y se conviertan en el motor que impulse el mejoramiento de la calidad de vida de lo habitantes de la capital del país, consideramos que las modificaciones normativas que se realicen en un futuro deben tender hacia la descentralización y desconcentración, que de manera gradual pero constante dote de más capacidades a las delegaciones para atender los problemas de forma eficiente y coadyuven de esa manera a construir una ciudad cada vez más democrática y participativa.

Por tanto, en un mediano plazo deberán buscarse las modificaciones que tiendan a dar un mayor poder de decisión en la asignación y regulación de recursos y presupuestos de las delegaciones, además de que los recursos autogenerados puedan disponerse de una forma más rápida y expedita, para con ello apoyar de manera sustancial el desarrollo de los programas delegacionales.

De igual forma, dotar a los jefes delegacionales de mayores atribuciones en materia de seguridad pública, dándoles la posibilidad de se agilicen las medidas administrativas (como la solicitud del cuerpo de granaderos) que permitan una mayor rapidez en la respuesta a una eventualidad. Y en un futuro transformar a la Policía Auxillar del Distrito Federal en una policía delegacional al mando del titular de la demarcación.

Por tanto, se considera que las reformas a las instituciones de gobierno, además de promover y construir nuevos espacios de representación y participación, deben buscar y lograr el equilibrio imprescindible entre democracia y eficacia gubernamental y también una definición más clara de competencias, y en el caso de la Ciudad de México, es importante en el futuro inmediato definir lo competente a la administración pública centralizada y lo referente a la delegacional, logrando así el fortalecimiento de las instituciones de gobierno del Distrito Federal, pues la definición precisa de la autonomía jurídica, política y administrativa son indispensables para estar en condiciones de alcanzar una verdadera gobernabilidad democrática para nuestra ciudad.

ANEXOS

INDICE

ANEXO 1:

FACULTADES DE LOS JEFES DELEGACIONALES DE ACUERDO CON SU MARCO JURÍDICO 52

ANEXO 2:

COMPARATIVO ENTRE LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS 2001 (CIRCULAR UNO) Y LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PARA LAS DELEGACIONES 2001 (CIRCULAR UNO BIS 2001) 59

ANEXO 3:

ESTUDIO MONOGRÁFICO DE LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ CON RESPECTO AL DISTRITO FEDERAL DE ACUERDO CON EL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE BENITO JUÁREZ 82

ANEXO 1

FACULTADES DE LOS JEFES DELEGACIONALES DE ACUERDO CON SU MARCO JURÍDICO**Atribuciones conferidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Art.117 publicado el 02, I, 2000).**

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- III. Participar en la prestación de servicios o realización de obra con otras Delegaciones y con el gobierno de la ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
- VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y de protección civil en la Delegación;
- IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;
- X. Establecer la estructura de la delegación conforme a las disposiciones aplicables, y
- XI. Las demás que les otorguen este estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.

Atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Art.39, publicado el. 25, XI, 1999)

- I. Legalizar las firmas de sus subalternos, y certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Delegación;
- II. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas con apego a la normatividad correspondiente;

- III. Otorgar licencias de fusión subdivisión, reotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos; con apego a la normatividad correspondiente;
- IV. Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, las certificaciones del uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicadas;
- V. Otorgar autorizaciones para instalaciones de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones aplicables;
- VI. Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- VII. Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables;
- VIII. Velar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal;
- IX. Proporcionar, en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la demarcación territorial y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la demarcación territorial;
- X. Coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar la políticas demográficas que fije la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población;
- XI. Intervenir en las juntas de reclutamiento, del Servicio Militar Nacional;
- XII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento en los giros sujetos a las Leyes y reglamentos aplicables;
- XIII. Formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, pudiendo coordinarse con otras instituciones, públicas o privadas, para la implementación de los mismos. Estos programas deberán ser formulados de acuerdo a las políticas generales que al efecto determine la Secretaría de Gobierno;
- XIV. Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes;
- XV. Establecer y organizar un comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- XVI. Ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno;
- XVII. Emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones;
- XVIII. Presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad,

- respecto de actos presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legales establecidos;
- XIX. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detecten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso;
 - XX. Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la ley en materia;
 - XXI. Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas y aplicables;
 - XXII. Presentar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial;
 - XXIII. Administrar los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil;
 - XXIV. Coordinar con los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra;
 - XXV. Presentar los servicios públicos a que se refiere esta ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y presupuesto de egresos del ejercicio respectivo;
 - XXVI. Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en los términos del Estatuto y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial;
 - XXVII. Presentar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;
 - XXVIII. Proporcionar a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias;
 - XXIX. Autorizar, con base en las normas que al efecto expida la Secretaría de Transporte y Vialidad, y una vez realizados los estudios pertinentes, la ubicación, el funcionamiento y las tarifas que se aplicarán para los estacionamientos públicos de su jurisdicción;
 - XXX. Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas
 - XXXI. Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, de

- conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;
- XXXII. Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;
- XXXIII. Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos que se encuentren a su cargo, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;
- XXXIV. Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;
- XXXV. Coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes;
- XXXVI. Prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos;
- XXXVII. Proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas parciales de su demarcación territorial;
- XXXVIII. Realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan;
- XXXIX. Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con las particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales;
- XL. Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa Delegacional de los programas parciales de su demarcación territorial;
- XLI. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra autoridad administrativa;
- XLII. Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales así como promover el deporte y el turismo en coordinación con las áreas centrales correspondientes;
- XLIII. Promover los valores de las personas y de la sociedad así como fomentar las actividades que propendan a desarrollar el espíritu cívico los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social;
- XLIV. Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones en instituciones cuya finalidad sean de interés para la comunidad;
- XLV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero, de esta ley. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por la Delegación o les corresponda por suplencia. El Jefe

de Gobierno podrán ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;

- XLVI. Atender el sistema de orientación, información y quejas;
- XLVII. Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de Barrios deteriorados y, en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural;
- XLVIII. Formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto;

- XLIX. Participar con propuestas para la elaboración de Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal
 - L. Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad, con las normas y criterios que establezcan las dependencias centrales;
 - LI. Realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial;
 - LII. Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación;
 - LIII. Construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, con base en los lineamientos que determinen las dependencias centrales;
 - LIV. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas;
 - LV. Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno la delegación en funcionarios subalternos, de facultades que tengan encomendadas;
 - LVI. Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente;
 - LVII. Ejecutar dentro de su demarcación territorial programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias;
 - LVIII. Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes;
 - LIX. Presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión;
 - LX. Promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado para la vivienda, equipamiento y servicios;

- LXI. Implementar acciones de preservación y restauración el equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental;
- LXII. Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- LXIII. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones de materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se traten de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable;
- LXIV. Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente;
- LXV. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;
- LXVI. Ejecutar el sistema de servicio público de carrera que determine para las Delegaciones;
- LXVII. Ejecutar los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público;
- LXVIII. Elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el Programa de Protección Civil de la Delegación;
- LXIX. Recibir, evaluar y, en su caso, aprobar los Programas Internos Especiales de Protección Civil en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- LXX. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias;
- LXXI. Elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes;
- LXXII. Promover y coordinar la instalación, funcionamiento y seguimiento de los Subcomités de Desarrollo Económico delegacionales, apoyando iniciativas de inversión para impulsar a los sectores productivos de su zona de influencia. Asimismo, ejecutar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a dichos Subcomités;
- LXXIII. Establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad;
- LXXIV. Participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas dependencias;

- LXXV. Realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana;
- LXXVI. Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;
- LXXVII. Promover, coordinar y fomentar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial, y
- LXXVIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

ANEXO 2

COMPARATIVO ENTRE LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS 2001 (CIRCULAR UNO 2001) Y LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PARA LAS DELEGACIONES 2001 (CIRCULAR UNO BIS 2001)

Dentro de su marco normativo, las diversas instancias del Gobierno del Distrito Federal deben atender diversos preceptos de carácter obligatorio para su ejecución, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecidos por la Oficialía Mayor en la Normatividad en Materia de Administración de Recursos (Circular Uno), y la emitida para las Delegaciones (Circular Uno Bis), relativos a las actividades inherentes al personal, su capacitación, las relaciones laborales, la modernización administrativa, las adquisiciones, los almacenes e inventarios, los servicios generales, la informática sectorial, y los servicios y patrimonio inmobiliarios.

CIRCULAR UNO 2001	CIRCULAR UNO BIS 2001
<p>1.1 Disposiciones Presupuestales para el Capítulo 1000-Servicios Personales.</p>	
<p>1.1.1. Las Dependencia, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados deberán presentar su apertura para el ejercicio 2002, autorizada por la Secretaría de Finanzas, con sus correspondientes códigos de adscripción a la DGAP, durante el mes de enero del 2001.</p>	<p>Las Delegaciones deberán presentar su apertura programática para el ejercicio 2001, autorizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con sus correspondientes códigos de adscripción a la DGAP, durante el mes de enero del 2001. La DGAP deberá comunicar a las Delegaciones durante el mes siguiente las claves de adscripción válidas conforme a la apertura programática aprobada.</p>
<p>1.1.5. Las modificaciones a las asignaciones al capítulo 1000 se harán en los casos de incrementos salariales que autorice la instancia competente y cuando se efectúen transferencias de plazas, previa valuación de la DGAP y la autorización de LA Secretaría De Finanzas.</p>	<p>Las Modificaciones a las asignaciones al capítulo 1000 se harán en los casos de incrementos salariales que autorice la instalación competente.</p>

CIRCULAR UNO 2001

1.1.9 Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones, Órganos Desconcentrados, deberán reintegrar a la Tesorería del Distrito Federal, los recursos para el pago de la nómina no ejercidos y obtener los enteros correspondientes, en los plazos establecidos para tal efecto, su omisión suspenderá los procesos que en materia de remuneraciones al personal procedan y las consecuencias serán responsabilidad de la Unidad Ejecutora del Gasto conforme a la Normatividad vigente en la materia.

1.1.14. Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados, deberán presentar bimestralmente un informe de avance programático presupuestal, respecto al ejercicio del Capítulo 1000 "Servicios Personales", debiendo remitirlo a la DGAP en el transcurso de la primera quincena del mes siguiente al cierre del bimestral, apegándose para ello a los formatos que para el efecto determine esta Dirección General.

1.1.15. Las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados que tengan modificaciones en su estructura orgánica dictaminada por la DGAP y autorizada por la OM, deberán informar de inmediato a la DAP, la clave programática que tiene asignada cada una de las áreas contenidas en dicho dictamen a efecto de actualizar los cambios en el SIDEN. Las Delegaciones también deberán informar sus cambios de estructura.

1.2. Control de Plazas

1.2.2 La validación de esa plantilla ante la DGAP se efectuará en forma bimestral, ajustándose al calendario que para el efecto emita esa Dirección General.

CIRCULAR UNO BIS 2001

Las Delegaciones deberán reintegrar a la Dirección General de Administración Financiera los recursos para el pago de la nómina no ejercidos y obtener los enteros correspondientes, en los plazos establecidos para tal efecto, su omisión suspenderá los procesos que en materia de remuneraciones al personal procedan y las consecuencias serán responsabilidad de cada Delegación.

Las Delegaciones deberán presentar trimestralmente un informe de avance programático presupuestal, respecto al ejercicio del Capítulo 1000 "Servicios Personales", debiendo remitirlo a la DGAP en el transcurso de la primera quincena del mes siguiente al cierre del trimestre, apegándose para ello a los formatos que para el efecto determine esta Dirección.-

Las Delegaciones que tengan modificaciones en su estructura orgánica dictaminada por la DGAP y autorizada por la OM, deberán informar dentro de los treinta días siguientes a la DAP, la clave programática que tiene asignada cada una de las áreas contenidas en dicho dictamen, a efecto de actualizar los cambios en el SIDEN, así como solicitar la readscripción masiva del personal que afecte dichas modificaciones.

La validación de esa plantilla de ante la DGAP, se efectuará en forma trimestral, ajustándose estrictamente al calendario que para el efecto emita esta Dirección General, quien entregará la

CIRCULAR UNO 2001	CIRCULAR UNO BIS 2001
<p>1.2.3. Para ocupar las plazas vacantes del personal técnico-operativo de base o de confianza que se generen, las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados, se sujetarán a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal establecidas. Tratándose de vacantes del personal técnico operativo de base, además de las disposiciones señaladas en el párrafo anterior, deberá estarse a lo dispuesto por los artículos 16 de las CGT del GDF y 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.</p>	<p>plantilla validada en un plazo mayor de 15 días naturales posteriores a la realización de la misma.</p> <p>Para ocupar las plazas vacantes del personal técnico operativo de base o de confianza que se generen, las Delegaciones se sujetarán a las disposiciones señaladas por los artículos 16 de las CGT del GDF y 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Podrán disponer de la ocupación de plazas siempre y cuando observen la normatividad vigente y se encuentren en la plantilla validada por la DGAP. Asimismo, deberán informar de dicha ocupación, en forma mensual, a la DGAP con la finalidad de mantener la congruencia de los movimientos de personal con la plantilla validada.</p> <p>El Jefe Delegacional podrá proponer su estructura organizacional, la cual será dictaminada por la OM.</p>
<p>1.2.5 Ninguna Dependencia, Unidad Administrativa, Delegación y Órgano Desconcentrado, podrá crear plazas por decisión propia, en todos los casos deberá ajustarse estrictamente a la estructura dictaminada y a la plantilla validada y autorizada.</p> <p>1.2 Contratación, Nombramientos e Identificación de Personal.</p>	<p>El Jefe Delegacional podrá proponer su estructura organizacional, la cual será dictaminada por la OM.</p>
<p>1.3.5. La plaza de nivel técnico-operativo, cuya vacante fuera generada por la interposición de una licencia prejubilatoria, no podrá ser ocupada en tanto no concluya el período de licencia y, la plaza quede liberada, conforme a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.</p> <p>1.3.7. Cada Dependencia, Unidad Administrativa, Delegación y</p>	<p>La plaza de nivel técnico-operativo, cuya vacante fuera generada por la interposición de una licencia prejubilatoria, no podrá ser ocupada en tanto no concluya el período de licencia. Y la plaza que quede liberada.</p> <p>Cada Delegación comprobará que todo trabajador que ingrese en</p>

CIRCULAR UNO 2001

Órgano Desconcentrado, comprobará que todo trabajador que ingrese en cualquiera de sus modalidades de contratación, presente por escrito, bajo protesta de decir verdad, que no se encuentra percibiendo otras remuneraciones por concepto de sueldos honorarios producto del desempeño de otro empleo o comisión dentro del Sector Público. Se procederá de la misma manera en los casos de puestos de elección popular. La DGAP dará a conocer a la CGDF y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los casos irregulares que se detecten.

CIRCULAR UNO BIS 2001

cualquiera de sus modalidades de contratación, presente por escrito, bajo protesta de decir verdad, que no se encuentra percibiendo otras remuneraciones por concepto de sueldos y honorarios producto del desempeño de otro empleado o comisión dentro del Sector Público. Se procederá de la misma manera en los casos de puestos de elección popular. La DGAP dará a conocer a la CGDF, los casos irregulares que se detecten.

1.3.8 Todo servidor público que se encuentre desempeñando uno o más empleos y/o la prestación de servicios profesionales mediante un contrato de honorarios en el Sector Público, deberá presentar ante la DGAP, su compatibilidad de empleos, debidamente certificada y autorizada por las dependencias en donde preste sus servicios. En caso de no apegarse a esta Disposición, se notificará dicha anomalía a la CGDF para que se finquen las responsabilidades que resulten, según el Instructivo que Establece las Reglas para la Compatibilidad de Empleos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1990 y lo establecido por el artículo 418 C, Fracción II, y 418 D, Fracción I del Código Financiero del Distrito Federal.

Todo servidor Público que se encuentre desempeñando uno o más empleos y/o la prestación de servicios profesionales mediante un contrato de honorarios del Sector Público, deberá presentar ante la DGAP, su compatibilidad de empleos debidamente certificada y autorizada por las dependencias en donde preste sus servicios. En caso de no apegarse a esta Disposición, se notificará dicha anomalía a la CGDF para que finquen las responsabilidades que resulten del incumplimiento a las disposiciones contenidas en los artículos 418 C, Fracción III, y 418 d, Fracción I del Código Financiero del D.F.

1.3.17 Sobre la base de lo que establece la LOAP, la OM es la única instancia facultada para expedir nombramientos. Las constancias de nombramiento y las de movimientos serán generadas por la DGAP.

Sobre la base de lo que establece la LOAP, la OM es la única instancia facultada para expedir nombramientos. Las constancias de nombramiento y las de movimientos serán generadas por la DGAP.

Las Delegaciones observarán lo establecido por la Circular 038, de fecha 27 de junio de 2002, emitida por la DAGP para la expedición de Nombramientos y Carnets de identificación de los Servidores Públicos Suplenes., Mandos Medios, Homólogos, Líderes de Proyectos y Enlaces del Gobierno del Distrito Federal.

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

1.3. Disposiciones en Materia de Contratos de Prestación de Servicios con Aplicación de Recursos Presupuestales en las Partidas 3301 "Asesoría", 3302 "Capacitación", 3303 "Servicios de Informática", 3304 "Servicios Estadísticos y Geográficos y 3305 "Estudios e Investigaciones"

1.4.3. El Jefe Delegacional a través de la Dirección General de Administración enviará a la DGAP el Programa Anual de Contratación de Previsión de Servicios Personal con la documentación debidamente integrada, ésta última deberá responder en un plazo no mayor de 10 días hábiles. De estar incompleta dicha documentación será rechazada, reiniciándose el plazo de respuesta. NOTA: Se añade.

1.7 Readscripción de Personal.

1.7.2. Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y órganos Desconcentrados, se someterán estrictamente en materia de disposición de personal a los siguientes lineamientos:

Las Delegaciones se someterán estrictamente en materia de disposición de personal a los siguientes lineamientos:

- a) La plantilla Actualizada u autorizada por la DGAP, deberá mantenerse en equilibrio, a fin de evitar que se exceda o sea insuficiente para el adecuado desarrollo de las funciones de las áreas.
- b) Toda solicitud de disposición de personal deberá estar debidamente validada por la DGAP, a efecto de que su trámite proceda.
- a) Toda disposición deberá contar con la transferencia presupuestal de los recursos asociados a la plaza. De no ceder dichos recursos la readscripción se autorizará únicamente por permuta a costos compensados del mismo nivel.
- b) La plantilla actualizada y autorizada por la DGAP, deberá mantenerse en equilibrio, a fin de evitar que se exceda o sea insuficiente para el adecuado desarrollo de las funciones de las áreas.
- c) Toda solicitud de disposición de personal deberá estar debidamente validada por la Dirección General de Administración y autorizada por la DGAP, a efecto de que

<p>1.7.3 Procederán los cambios de adscripción de personal en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Por convenir al buen servicios, b) Por Reorganización o necesidades del servicios. c) Por desaparición den Centro de trabajo. d) Por permuta debidamente autorizada, en los términos del Reglamento de Escalafón. e) Por razones de salud, previo dictamen medico del ISSSTE. f) Por fallo de Junta Local de Conciliación y Arbitraje. g) Por sanción debidamente dictaminada. 	<p>su trámite proceda.</p> <p>d) Toda transferencia de personal invariablemente deberá ser acompañada de su expediente actualizado y completo.</p> <p>Procederán los cambios de adscripción de personal en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Por Reorganización o necesidades del servicios. b) Por desaparición den Centro de trabajo. c) Por permuta debidamente autorizada, en los términos del Reglamento de Escalafón. d) Por razones de salud, previo dictamen medico del ISSSTE. e) Por fallo de Junta Local de Conciliación y Arbitraje. e) Por sanción debidamente dictaminada.
<p>1.7.4. No procederá la petición de cambio de adscripción de un trabajador en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cuando cubra interinato en plaza vacante por licencia. b) Cuando no haya creado la antigüedad mínima en su plaza de base (seis meses un día) c) Con nota desfavorable en el expediente. d) Cuando el trabajador se encuentre en licencia sindical. e) El personal que haya ganado un concurso escalafonario y que tenga menos de un año en la nueva adscripción y carezca de la validación de la DGAP. <p>Las solicitudes de disposición de personal deberán fundamentarse en lo estipulado en las CGT.</p>	<p>No procederá la petición de cambio de adscripción de un trabajador en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cuando cubra interinato en plaza vacante por licencia. b) Cuando no haya creado la antigüedad mínima en su plaza de base (seis meses un día) c) Cuando el trabajador se encuentre en licencia sindical. d) El personal que haya ganado un concurso escalafonario y que tenga menos de un año en la nueva adscripción y, carezca de Validación de la Dirección General de Administración de la Delegación correspondiente. <p>Las solicitudes de disposición de personal deberán fundamentarse en lo estipulado en las CGT.</p>
<p>1.7.10. Es importante la disposición de personal cuando el trabajador se encuentre sujeto a un proceso judicial, a un procedimiento administrativo o a una demanda laboral, en tanto</p>	<p>Es improcedente la Disposición de personal cuando el trabajador se encuentre sujeto a un proceso judicial, a un procedimiento administrativo o a una demanda laboral, en tanto no se resuelvan</p>

CIRCULAR UNO 2001

no se resuelva su situación, con la excepción de que así lo disponga la autoridad competente.
Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Descentralizados, podrán realizar reasignaciones de personal en forma directa sólo cuando pertenezca a un mismo sector, con excepción de las Delegaciones, que deberán hacerlo a través de la DGAP.

1.7.12 (DEROGADA)

1.7.13. El Personal que se encuentre en proceso de cambio de adscripción, quedará a disposición de la DGAP, la que determinará el lugar donde se reascribirán los trabajadores. Las permutas que se efectúen se tramitarán conforme al Reglamento de Escalafón vigente. El empleado puesto a disposición no podrá exceder los cinco días hábiles de permanencia en el área de reasignación de personal.
 Toda reasignación de personal que modifique a la plantilla deberá ser validada por la DGAP.

1.8 Personal Eventual

1.8.1. Durante el ejercicio 2001, podrán contratar personal eventual, las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Descentralizados, que tuvieron autorización en 1995. Si otra área requiere de este tipo de personal, deberán presentar oportunamente su solicitud y justificación ante la DGAP. En caso de que la respuesta sea favorable, la unidad solicitante deberá esperar a recibir el oficio de dictamen correspondiente, por parte de la DGAP, para iniciar las contrataciones.

CIRCULAR UNO BIS 2001

su situación, con la excepción de que así lo disponga la autoridad competente.

El personal que se encuentre en proceso de cambio de adscripción, quedará a disposición de la DGAP, la que determinará el lugar a donde se reascribirán los trabajadores, previa validación y conformidad de la Delegación receptora. Los cambios de reasignación se efectuarán sin menoscabo de los derechos y antigüedad de los trabajadores. Las permutas que se efectúen se tramitarán conforme al Reglamento de Escalafón vigente. El empleado puesto a disposición no podrá exceder los cinco días hábiles de permanencia en el área de reasignación de personal. Todo reasignación de personal que modifique a la plantilla deberá ser validada por la DGAP.

Las Delegaciones podrán contratar al personal eventual siempre y cuando cuenten con suficiencia presupuestal en la partida 1202 "Percepciones al Personal Eventual" y estén contemplados en el Programa Operativo Anual y en el Programa Anual de Contratación.

CIRCULAR UNO 2001

1.8.2. Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados presentarán a la DGAP, sus requerimientos de contratación con días hábiles de anticipación a la fecha de inicio de operación de los programas a instrumentar y la justificación necesaria para el análisis y dictamen sobre la procedencia o no de la autorización de personal eventual extraordinario, así como la disponibilidad presupuestal para que tal concepto exista.

Con fundamento en el Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado el 15 de abril de 1987 en la GODF, se delega en los Titulares de Dependencia, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados, la facultad de designar al personal eventual que requieran, para realizar los programas especiales que se les encomiende, de acuerdo con el presupuesto, programas y plantillas que para tal efecto les sea autorizado.

1.8.3 Los responsables de las áreas administrativas informarán los 15 días y último de cada mes a la DGAP, del ejercicio presupuestal que hagan los titulares de Dependencia, unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados de esa facultad delegada.

1.8.4. Las contrataciones del personal eventual deberán sujetarse a la normatividad que para tal efecto emita la OM. Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados, que por la naturaleza de las tareas que desempeñen, justifiquen a plenitud la contratación de persona eventual ordinario y extraordinario, deberán implementar bajo los lineamientos de DGPLSPC un estricto control en el Padrón del

CIRCULAR UNO BIS 2001

La Dirección General de Administración de cada Delegación será la responsable de analizar y dictaminar los programas de contratación, los cuales deberán contar con la autorización del Jefe Delegacional.

Las Dirección General de Administración enviarán a la DGAP dentro de los cinco días hábiles posteriores al cierre de cada mes, el Reporte de Padrón de Personal Eventual y la Nomina. La DAP solicitará a las Delegaciones información respecto de los avances de las metas físicas en los formatos y tiempos que la normatividad establezca.

Las contrataciones del personal eventual deberán sujetarse a la normatividad vigente que para tal efecto emita la OM, dando preferencia a quienes hayan prestado con mayor tiempo y satisfacción servicios al GDF aplicando estrictamente los tabuladores de sueldo y el catálogo de puestos autorizados.

CIRCULAR UNO 2001	CIRCULAR UNO BIS 2001
<p>Personal Eventual Ordinario y Extraordinario.</p> <p>1.8.8 Lo relativo a los recursos autogenerados se deberá sujetar a lo dispuesto en el CFDF, así como a las Reglas para el Control y Manejo de los Ingresos que se Recaudan por Concepto de Aprovechamientos y Productos que se asignen a las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y órganos Desconcentrados.</p>	DEROGADA
<p>1.9 Planeación</p> <p>1.10.5 Las Entidades coordinada sectorialmente por la APDF, tiene la responsabilidad de enviar sus estructuras ocupacionales a la DGAP para el registro y actualización de tabuladores y plantillas de personal.</p>	DEROGADA
<p>1.10.8 La OM a través de la DGAP definirá un esquema de registro y control específico para los Órganos Coordinados (Las unidades administrativas impartidoras de Justicia)</p> <p>1.12 Compactación de Horarios</p>	DEROGADA
<p>1.12.2 d) Quedan excluidos de los dispuesto en el incisos a) los servicios públicos que desempeñen funciones en las materias de carácter financiero, fiscal en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, electoral, la CGDF, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Seguridad Pública y Procuraduría de Justicia.</p>	<p>d) Quedan excluidos de los dispuesto en el incisos a) los servicios públicos que desempeñen funciones en las materias de carácter financiero, fiscal en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, electoral, la CGDF, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Seguridad Pública y Procuraduría de Justicia, servicios de emergencia, salud y similares.</p>
<p>1.13 Conceptos Nominales, Incidencia y Movimientos en el</p>	

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

Sistema Siden.

Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados, deberán remitir a la Dirección de Relaciones Laborales dependiente de la DGPLSPC, en archivo magnético y con soporte documentales; los conceptos nominales, incidencias y movimientos inherentes a su operativa que afectan las percepciones y deducciones de los trabajadores del GDF, de acuerdo al calendario establecido para el efecto.

Las Delegaciones deberán remitir a la Dirección de Relaciones Laborales dependiente de la DGPLSPC en archivo magnético; los conceptos nominales incidencias y movimientos inherentes a su operativa que afectan las percepciones y deducciones de los trabajadores del GDF de acuerdo al calendario establecido para el efecto, las Delegaciones remitan a la DGPLSC el soporte documental correspondiente cuando sean requeridos.

1.15 Pasajes y Viáticos.

1.15.1 Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y órganos Desconcentrados que pretendan utilizar recursos de las partidas 3705 "Pasajes Internacionales", 3706 "Viáticos Internacionales" deberá ajustarse a la "Norma para el otorgamiento de viáticos Nacionales, Viáticos Internacionales y Pasajes en Comisiones Oficiales para las Dependencias y órganos Desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal", así como al oficio GDF/RRB/082/07/00, con el cual es requisito indispensable la autorización expresa del titular del Gobierno del Distrito Federal.

Las Dependencias que pretendan utilizar recursos de las partidas 3705 Pasajes Internacionales, 3706 Viáticos Internacionales deberán ajustarse a la "Norma para el Otorgamiento de viáticos Nacionales, viáticos internacionales y pasajes en comisiones oficiales para las Dependencia y Órganos Desconcentrados del GDF."

1.15.3 El responsable del Área Administrativa de las Dependencia, Unidades Administrativas, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades, remitirá al Oficial Mayor del DF, las solicitudes de autorización para sufragar los gastos por concepto de inscripciones, pasajes y/o viáticos de eventos en el extranjero con diez días hábiles de anticipación a su celebración. No se dará trámite a las solicitudes emitidas después de los que los eventos hayan sido realizados.

El Jefe Delegacional, remitirá a la OM a través de la DGAP, las solicitudes de autorización para sufragar los gastos por concepto de pasajes y viáticos al extranjero con diez días hábiles de anticipación a su celebración. No se dará trámite a las solicitudes emitidas después de que los eventos hayan sido realizados. Para la autorización de pasajes y viáticos al extranjero, se requiere la validación de la suficiencia presupuestal debidamente firmada por la Secretaría de Finanzas, la autorización de la Subsecretaría de Egresos, así como la del Jefe de Gobierno. La OM dará

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

respuesta en un término de tres días hábiles a partir de la recepción de la solicitud. No procederá la autorización sin la presentación de la documentación antes señalada.

1.16.2 Otros Gastos

Para obtener una autorización de comisión al extranjero, el Titular de la Dependencia, Unidad Administrativa, Delegación y Órgano Desconcentrado llevará la solicitud al Titular de la Unidad Responsable de la Administración Interna del sector correspondiente, quien, de proceder, la presentará ante la DGAP, misma que deberá contener justificación, objetivos específicos que originan la comisión y tiempo de duración. Con esa información se realizará la revisión conducente y, en caso de que proceda, la DGAP la presentará al Oficial Mayor para someterla a consideración del Titular de la Jefatura del GDF.

Para Obtener la autorización de comisión al extranjero, el Director General de Administración deberá presentar ante la DGAP, además de los requisitos mencionados en el numeral 1.15.3 de la normatividad la justificación, objetivos específicos que originan la comisión y el tiempo de duración.

2. Servicio Público de Carrera

DEROGADO

2.3 Disposición para la Operación de la Vertiente de Desconcentración.

2.3.2. Los subcomités Mixtos de Capacitación de las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados notificarán a la DGPLSPC en el transcurso del mes de enero, los nombres y cargos de los servidores públicos que se responsabilizarán de realizar todas las actividades inherentes al Proceso de Capacitación y al Programa de Enseñanza Abierta, participarán en los talleres que imparta la DGPLSPC y acudirán a las asesorías correspondientes. En lo posible, se deberá evitar la rotación de este personal a los largo del ejercicio de que se trate.

2.2.2. Los Subcomités Mixtos de Capacitación de las Delegaciones notificarán a la DGPLSPC en el transcurso del mes de enero, los nombres y cargos de los servidores públicos que se responsabilizarán de realizar todas las actividades inherentes al Proceso de Capacitación y al Programa de Enseñanza Abierta y programa de Servicios Social, participarán en los talleres que imparta la DGPLSPC y acudirán a las asesorías correspondientes. En los posible, se deberá evitar la rotación de este personal a los largo del ejercicio de que se trate.

CIRCULAR UNO 2001

2.3.6 Programación de Actividades.

- c) Cada Unidad Administrativa entregará en el formato que al efecto difunda la STCMC a través de la DGPLSPC, su propuesta de PAC debidamente validada por el SMC durante el calendario que se establezca, a fin de que se revisen, y en su caso, sea autorizada provisionalmente. La DGPLSPC no recibirá las propuestas que no sean entregadas en tiempo y forma, de conformidad con los lineamientos emitidos para tal caso.
- Una vez obtenida la autorización provisional, las metas programático-presupuestales deberán incorporarse al POA respectivo, en la fecha difundida por la instancia facultada para ello.
- g) Los Recursos presupuestales autorizados en la partida 3302 "Capacitación" serán intransferibles e irreductibles. Su ejercicio está determinado con base en el monto determinado por la Secretaría de Finanzas a través de la Subsecretaría de Egresos, el cual debe quedar registrado en el formato PROCAP (formato único) y en el dictamen técnico aprobatorio de las acciones contenidas en el PAC. Dicho dictamen será emitido por la STCMC.

- h) Una vez autorizado el presupuesto definitivo en la partida 3302 "Capacitación" por la Secretaría de Finanzas a través de la Subsecretaría de Egresos, las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados tendrán como límite el primer bimestre del año que se trate, para entregar mediante el formato PROCAP (formato único), previa asesoría, a la STCMC el PAC. Salvo debida justificación, la DGPLSPC no recibirá los programas que no sean entregados en

CIRCULAR UNO BIS 2001

Cada Delegación informará en el formato que al efecto difunda la STCMC a través de la DGPLSPC, su propuesta de PAC debidamente autorizada por el Jefe Delegacional durante el calendario que se establezca. Una vez obtenida la autorización, las metas programático-presupuestales deberán incorporarse al POA respectivo, en la fecha difundida para la instancia facultada para ello.

Los Recursos presupuestales autorizados en la partida 3302 "Capacitación" serán intransferibles e irreductibles. Su ejercicio está determinado con base en el monto determinado por la Secretaría de Finanzas a través de la Subsecretaría de Egresos, el cual debe quedar registrado en el formato PROCAP (formato único).

Una vez autorizado el presupuesto definitivo en la partida 3302 "Capacitación" por la Secretaría de Finanzas a través de la Subsecretaría de Egresos, las Delegaciones tendrán como límite el primer bimestre del año que se trate, para entregar mediante el formato PROCAP (formato único), previa asesoría, a la STCMC el PAC. Las modificaciones al PAC, debidamente autorizadas por el Jefe Delegacional, serán comunicadas a la DGPLSPC, mediante los formatos establecidos.

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

tiempo y forma, de acuerdo con los lineamientos emitidos. Las modificaciones al PAC serán dictaminadas por la DGPLSPC, mediante la propuesta de las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados, misma que deberá ser debidamente justificada.

Tanto los eventos con costo, con cargo a la partida 3302 *Capacitación, como los que serán impartidos sin costo, con intervención de facilitadores internos o mediante otros apoyos, deben formar parte del programa.

i) Será requisito indispensable contar con el Dictamen Técnico aprobatorio del PAC definitivo, emitido por la DGPLSPC, previo a su presentación ante el Subcomité de Adquisiciones respectivo, para proceder a la contratación de los proveedores de servicios de capacitación. No cumplir con este requisito, podrá ser motivo de observación por parte de la Contraloría General del GDF.

DEROGADO

s) La contratación de proveedores de servicios de capacitación se efectuará de conformidad con lo dispuesto en la LADF y en las políticas, bases y lineamientos de adquisiciones que se deriven de esta normatividad.

DEROGADO

t) Los eventos orientados a la formación y actualización de los administradores de la capacitación, de los instructores internos de capacitación y de los asesores internos de enseñanza abierta, serán impartidos por la DGPLSPC

DEROGADO

2.3.7. Ejecución de la Vertiente de Desconcentración.

2.2.7 Ejecución de la Vertiente de desconcentración.

c) Los eventos se realizarán con el horario de labores de los

Los eventos se realizarán con el horario de labores de los

CIRCULAR UNO 2001	CIRCULAR UNO BIS 2001
<p>servidores públicos, con excepción de aquellos que acuerde cada SMC. Los grupos de integrarán con un máximo de 25 participantes y con mínimo de 15 en las modalidades genérica, específica y de dirección.</p>	<p>servidores públicos, con excepción de aquellos que acuerde cada SMC. Los grupos se integrarán con el máximo y mínimo de participantes de acuerdo a las necesidades de la Delegación.</p>
<p>h) No está autorizada la entrega de ningún otro tipo de constancias y/o reconocimientos que no sean avalados por STCMC.</p>	<p>No está autorizada la entrega de ningún otro tipo de constancias y/o reconocimientos que no sean avalados por el SM.</p>
<p>2.3.8. Evaluación y Seguimiento de la Vertiente de Desconcentración.</p>	<p>2.2.8 Evaluación y Seguimiento de la Vertiente de Desconcentración.</p>
<p>e) La evaluación cuantitativa se efectuará mensualmente. Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados enviarán a la DGPLSPC, durante la última semana de cada mes, el reporte correspondiente, utilizando para ello el formato C-3, en el cual se incluirá la información de los eventos autorizados por la DGPLSPC como parte de los Programas Anuales de Capacitación, así como lo referente a inscripciones en eventos organizados por otras instituciones. Deberá anexarse, como soporte de estas últimas, copia de las autorizaciones otorgadas por el titular.</p> <p>g) Los SMC deberán informar a la DGPLSPC sobre aquellos proveedores de servicios que no cumplan plenamente con los requerimientos de calidad y/u oportunidad en la impartición de los eventos de capacitación.</p>	<p>DEROGADO</p> <p>DEROGADO</p>
<p>2.4 Disposiciones para la Operación de la Vertiente de Dirección.</p>	<p>2.3 Disposiciones para la Operación de la Vertiente de Dirección.</p>
<p>2.4.1 Diagnóstico de Necesidades.</p>	
<p>c) El DNC de los mandos medios y superiores, deberá aportar los elementos necesarios para la elaboración de programas</p>	<p>DEROGADO</p>

CIRCULAR UNO 2001**CIRCULAR UNO BIS 2001**

profesionalización que apoyen de manera efectiva el desempeño de estos servidores públicos. Para efecto, la DC enviará los resultados de la DNC a la Dirección de Servicio Público de Carrera.

2.4.2 Programación de Actividades.

d) Los eventos no previstos en el Programa Anual de Capacitación de las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados podrán ser autorizados por la DGPLSPC, previa petición por escrito, siempre que estén debidamente justificados y sustentados, que el área solicitante cuente con suficiencia presupuestal para operarlos y que el trámite se realice con diez días hábiles de anticipación a su ejecución.

Los eventos no previstos en el Programa Anual de Capacitación de las Delegaciones deberán ser autorizados por el Jefe Delegacional.

2.4.3 Ejecución**2.3.3. Ejecución.**

b) La DSPC será la encargada de integrar y operar el PAC para el personal directivo del GDF.

DEROGADO**2.4.4. Evaluación y Seguimiento.****2.3.4. Evaluación y Seguimiento.**

a) El seguimiento de los programas dirigidos a los mandos medios y superiores estará a cargo de la DGPLSPC; las Dependencia, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados le deberán remitir mensualmente, mediante el formato C-3, los informes correspondientes, anexando copia de las autorizaciones otorgadas para eventos organizados por otras instituciones. Cabe destacar que dichos programas estarán contemplados dentro de los PAC. En los casos de

DEROGADO

CIRCULAR UNO 2001

cursos que no estén contemplados en los PAC, éstos deberán ser autorizados previamente por el titular de las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados.

CIRCULAR UNO BIS 2001

2.5 Disposiciones para la Operación del Programa de Enseñanza Abierta

2.4. Disposiciones para la Operación del Programa de Enseñanza Abierta

2.5.8. La evaluación del avance del Programa de Enseñanza abierta, será responsabilidad de los SMC. El informe correspondiente se enviará bimestralmente a la DGPLSPC, mediante el formato PEA-GDF/3, en concordancia con el calendario establecido.

2.4.8 La evaluación del avance del Programa de Enseñanza abierta, será responsabilidad de los SMC. El informe correspondiente se enviará trimestralmente a la DGPLSPC, mediante el formato PEA-GDF/3, en concordancia con el calendario establecido.

2.5.12 Los SM, designarán al o los servidores públicos que llevarán a cabo la detección de la demanda de educación abierta, la elaboración del programa anual y el seguimiento correspondiente.

DEROGADO

2.5 Disposiciones para la Operación del Programa de Servicio Social y Practicas Profesionales

2.5 Disposiciones para la Operación del Programa de Servicio Social y Practicas Profesionales

2.6.6. Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados deberán contemplar en el POA los recursos necesarios para otorgar los estímulos económicos a los prestadores de servicio social en la partida 1203 "Compensaciones por servicio de carácter social" Durante el primer bimestre del año deberán notificar a la DGPLSPC el monto autorizado para el ejercicio que corresponda.

Las Delegaciones deberán contemplar en el POA los recursos necesarios para otorgar los estímulos económicos a los prestadores de servicio social en la partida 1203 "Compensaciones por Servicio Social".

2.6.11 Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados, que requieran apoyo de SEDESOL para el pago de becas deberán tramitar ante dicha

Las Delegaciones que requieran de apoyo de SEDESOL, para el pago de becas deberán tramitar ante dicha instancia, el apoyo correspondiente y responsabilidades de los mismos. (Preguntar

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

instancia, el apoyo correspondiente y responsabilizándose de los mismos, reportando a la DGPLSPC el monto que se ejecutará a través de la partida 1203 "Compensaciones por servicios de carácter social".

por incongruencia entre ellos mismos).

2.6.12 La captación de prestadores de servicio social, será responsabilidad de las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados. La DGPLSPC apoyará las acciones de difusión, reclutamiento y canalización de estudiantes. Las acciones de difusión deberán apegarse a los lineamientos del Manual de Servicios de Comunicación Social 2001.

La captación de prestadores de servicio social, será responsabilidad de las Delegaciones.

2.6.13 La carta de aceptación y término de servicio social y/o prácticas profesionales, será validada por el STSMC, o en su caso, por el responsable de administrar los recursos humanos en las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados deberán enviar copia a la DGPLSPC en los cinco días hábiles posteriores del mes correspondiente.

La carta de aceptación y término de servicio social y/o prácticas profesionales, será validada por el responsable de administrar los recursos humanos en las Delegaciones deberán enviar copia a la DGPLSPC en los cinco días hábiles posteriores del mes correspondiente, el informe de reclutamiento de estudiantes para el servicio social o prácticas profesionales, mediante los formatos "Reporte de Capacitación de Prestadores de Servicio Social" y "Reporte de Estudiantes en Prácticas Profesionales".

2.6.14 La carta de aceptación y término de servicio social y/o prácticas profesionales, será validada por el Secretario Técnico del Subcomité Mixto de Capacitación, o en su caso, por el responsable de administrar los recursos humanos.

DEROGADO

2.6 Censo de Recursos Humanos.

2.6. Censo de Recursos Humanos.

2.7.2. La actualización de la información, será remitida a la DGAP a través de la DGPLSPC en forma mensual, de acuerdo con las especificaciones técnicas elaboradas por la CEDI. Así mismo se enviará en disco magnético el directorio del personal de

La asesoría sobre aplicación del proceso de admisión de personal en las Delegaciones estará a cargo de la DGPLSPC.

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

estructura, enlaces y líderes coordinadores de proyectos, desglosado por número de empleado, nombre completo, adscripción, puesto función ingreso al GDF, antigüedad, escolaridad y los tres últimos cursos actualizados.

2.7.3. Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados deberán enviar a la DGAP a partir del 1 de noviembre de cada año, el Directorio del personal femenino que ocupa puestos de mando medio superior y homólogos, desglosado por clave, área de adscripción, lugar de adscripción, nombre completo, edad, puesto, años de servicio, teléfono extensión, escolaridad máxima, así como el domicilio del centro de trabajo (calle, colonia, código postal, Municipio o Delegación), así como el concentrado del personal masculino, desglosado por el nivel y denominación de puesto.

DEROGADO

Relaciones Laborales.

3.1. Relaciones Sindicales

3.1.1. La relación laboral que se establezca entre los trabajadores de base y el GDF, se regirá por la LFTSE y las CGT. Cada Dependencia, Unidades Administrativa, Delegación y Órgano Desconcentrado, sobre la base de sus respectivas atribuciones, deberá procurar la atención de los asuntos que plantee el SUTGDF o cualquiera de sus secciones sindicales; en caso contrario el Titular deberá plantear el asunto ante el Coordinador Administrativo de su sector correspondiente.

En los casos en que este segundo nivel de atención se encuentre imposibilitado para resolverlo, el Coordinador Administrativo respectivo deberá comunicar la situación de referencia a la DGPLSOC para lo que ésta emita la opinión correspondiente a las instrucciones del caso.

La relación laboral que se establezca entre los trabajadores de base y el GDF, se regirá por la LFTSE y las CGT. Cada Delegación sobre la base de sus respectivas atribuciones, deberá procurar la atención de los asuntos que plantee el SUTGDF o cualquiera de sus secciones sindicales; en caso contrario el Titular de la Delegación o quien él designe, deberá plantear el asunto ante la DGPLSPC para que ésta emita la opinión correspondiente o las instrucciones del caso.

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

3.1.2 Cuando las autoridades administrativas detecten en algún trabajador la infracción de causales establecidas en las CGT que ameriten sanción, deberán instrumentar el Acta Administrativa correspondiente en los términos previstos por el Art. 84 de las CGT y el Art. 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Una vez elaborada dicha Acta con los soportes respectivos en original, deberán turnarse para su estudio y dictamen a las áreas competentes de la DGPLSPC.

3.1.2 Cuando las autoridades administrativas detecten en algún trabajador la infracción de causales establecidas en las CGT que ameriten sanción, deberán instrumentar el Acta Administrativa correspondiente en los términos previstos por el Art. 84 de las CGT y el Art. 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Las sanciones de hasta por 8 días deberán ser aplicadas inmediatamente. Una vez elaborada dicha Acta con los soportes respectivos en original, deberán turnarse inmediatamente a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en caso de cese a la Dirección General de Servicios Legales, para su estudio y dictamen y además a las áreas competentes de la DGPLSPC.

3.1.3. El GDF, a través de la Dirección de Relaciones Laborales, cuenta con Unidades Departamentales que tienen por objeto establecer conductos de comunicación que permitan prevenir posibles conflictos laborales o dar solución a los ya existentes.

DEROGADO.

3.4. Prestaciones al Personal

3.4. Prestaciones al Personal

3.4.5 Prestaciones económicas.

Las prestaciones económicas consisten en los estímulos que se otorgan al persona de base, ya sea en especie o en efectivo, de conformidad con establecido en las CGT.

La normatividad específica y aplicables para el trámite de cada prestación, será expedida por la DGPLSPC.

3.6 Descuentos y Sanciones al Personal.

3.6 Descuentos y Sanciones al Personal

3.6.3. Las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados, enviarán a la DGPLSPC, los documentos debidamente requeridos para la procedencia de las licencias a que se refiere el artículo 91 y II de las CGT; debiendo remitirlos en un término no mayor de quince días

Las Delegaciones enviarán a la DGPLSPC, los documentos múltiples debidamente requeridos para la procedencia de las licencias a que se refiere el artículo 92 fracciones I y II de las CGT; debiendo remitirlos en un término no mayor de quince días contados a partir de la solicitud realizada por el interesado; en

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

mayor de quince días contados a partir de la solicitud realizada por el interesado; en caso contrario se considerará extemporánea y no podrá ser procesada; en caso contrario se considerará extemporánea y no podrá ser procesada, siendo responsable de las mismas la situación laboral del trabajador adscrito a estas.

4.2 Principios

4.2.2 Los Titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados y Entidades, serán responsables del estricto cumplimiento de las acciones de Modernización Administrativa, con sus áreas para la formulación, ejecución y evaluación de sus programas. Los responsables de su programa, realizarán las funciones de enlace con OM.

En las Delegaciones, los Titulares del área de planeación y modernización administrativa son los encargados de crear, desarrollar e instrumentar las acciones, proyectos y programas en materia de modernización administrativa. Los responsables de su programa, realizarán las funciones de enlace con la OM.

5.7 De los Contratos de Adquisiciones

5.7.5 La contratación de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones requerirá, previamente a su presentación al Comité Central o Subcomité de Adquisiciones, la autorización expresa del Titular de la Dependencia, Unidad Administrativa, Delegación y Órgano Desconcentrado de que se trate y atendiendo la fracción VIII del artículo 38 del Decreto del Presupuesto de Egresos, debiendo observarse para el caso de los estudios e investigación la fracción VII del artículo 38 del Decreto de Presupuesto.

Los derechos de autor u otros derechos exclusivos que resulten de los citados servicios, invariablemente se otorgarán a favor de la APDF, lo que deberá ser establecido en las bases y contratos respectivos.

Los servicios de abogados que se contraten para realizar gestiones de cobro para defender los intereses de las Unidades Ejecutoras del Gasto en juicio, deberán contar en todo caso, con

La contratación de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones, requerirá de suficiencia presupuestal y previamente a su presentación al Subcomité de Adquisiciones, de la autorización expresa del Titular de la Delegación de que trate, conforme al artículo 38, párrafo primero, del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2001. En el caso de estudios e investigaciones, además se tendrá que contar con la autorización de la Oficialía Mayor y de la Secretaría de Finanzas de acuerdo con el artículo 38 párrafo primero y fracción VIII, citado.

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

la autorización referida en el primer párrafo de este punto. La contratación de dichos servicios, deberá reducirse al mínimo indispensable, conforme a lo dispuesto por el Decreto del PEDF. Las Unidades Administrativas, para la realización de gestiones de cobro o defensa de sus intereses, deberán solicitar la intervención de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

5.9 Dictamen de Adjudicación

5.11 Adquisición de Bienes o Contratación de Servicios Restringidos.

5.11.3. e) En el caso de que el bien o servicio no este considerado en el Programa Anual de Adquisiciones, o que por necesidades del área se efectúe el cambio de bienes presentar la modificación correspondiente en el formato SIN-01 (copia) debidamente autorizada por su Subcomité de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

Servicios Generales

7.1 Telecomunicaciones

7.1.2. Todo requerimiento de adquisición, instalación y mantenimiento de equipos de radiocomunicación y telefonía deberá someterse a dictamen del Subcomité de Intercomunicaciones, con base en los lineamientos contenidos en su Manual.

DEROGADO

En el caso de las Delegaciones, su petición deberá estar autorizada por el Jefe Delegacional, de conformidad con el último párrafo del artículo 39 del Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del 2001; y

Todo requerimiento de adquisición, instalación y mantenimiento de equipos de radiocomunicación, telefonía y telecomunicación, para su adquisición deberá contar con la autorización del Jefe Delegacional y constar con suficiencia presupuestal en la partida correspondiente.

Para el ejercicio 2002, además deberán satisfacerse los requisitos que establece el artículo 39 del decreto de presupuesto para dicho ejercicio.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADO MEXICANO

CIRCULAR UNO 2001

CIRCULAR UNO BIS 2001

7.4.1. Asignación y Uso de Servicios de Telefonía celular, Radiolocalizador y Radiocomunicación.

7.4.1. El servicio de telefonía celular, radiolocalización y/o radio transrecepción, solo podrá ser asignado a servidores públicos del GDF, con nivel de Secretario hasta Director General y homologos, y a aquellos para los cuales resulte imprescindible su uso por las características específicas de las funciones que desempeñen, así como de los servicios que prestan. Dicha asignación solo procederá previo visto bueno de la Dirección de Servicios Generales del DGRMSG y con la aprobación del Subcomité de Intercomunicaciones.

Informática del GDF

8.1. Normas de Actuación

8.1.6 En lo referente a donaciones y cesiones de bienes y servicios informáticos, deberá solicitarse previo a la aceptación de la donación o cesión, la opinión de viabilidad del CI. Para ello, se analizarán los costos por inversión inicial y posterior; mantenimiento, necesidades de personal, utilidad técnica y grado de obsolescencia de los bienes en cuestión, información que se deberá adjuntar a la solicitud correspondiente.

10.11 Optimización de Espacios Físicos para Oficinas, Adecuaciones, Remodelaciones y Ampliaciones.

10.11.1 Los trabajos referentes a remodelaciones, ampliaciones y/o adecuaciones de oficinas deberán ser realizadas por las propias Dependencias, unidades Administrativas, Delegaciones y Órganos Desconcentrados previa solicitud y justificación de la

El servicio de Telefonía celular, radiolocalización y/o radio transrecepción, sólo podrá ser asignado a servidores públicos de las Delegaciones previa autorización del Jefe Delegacional.

En lo referente a las donaciones o cesiones de bienes y servicios informáticos, deberá solicitarse previo a la aceptación de la donación o cesión, la autorización del Jefe Delegacional.

Los trabajos referentes a remodelaciones, ampliaciones y/o adecuaciones de oficinas deberán ser realizadas por las propias Delegaciones, debiendo contar con aprobación del Jefe Delegacional.

CIRCULAR UNO 2001

necesidad de dichos trabajos ante la OM, la que por conducto de la DGPI emitirá la aprobación correspondiente. Estas acciones se realizarán de acuerdo a la suficiencia presupuestal autorizada y a lo dispuesto por la LADF.

CIRCULAR UNO BIS 2001

ANEXO 3

**ESTUDIO MONOGRÁFICO DE LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ CON
RESPECTO AL DISTRITO FEDERAL DE ACUERDO CON EL PROGRAMA
DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE BENITO JUÁREZ**

1. Aspectos Demográficos:

A partir de que la población de la Delegación Benito Juárez comenzó a disminuir a causa de la sustitución de los usos habitacionales, de la carencia de zonas de reserva para crecimiento urbano y el alto costo del suelo, se registro una población de 360,478 habitantes en el año 2000. Cabe destacar la dramática disminución de la proporción de la población delegacional con respecto a la población del Distrito Federal, como se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1.- Crecimiento de la población.

Año	Población	Porcentaje respecto al D.F.	Densidad bruta en la Delegación	Densidad bruta en el D.F.
1970	576,475	8.38	216.7	147.0
1980	480,741	5.98	180.5	136.9
1990	407,811	4.95	153.1	127.7
2000	360,478	4.2	138.9	131.5

Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2000.

En lo que respecta a la densidad de población, como se aprecia en el siguiente Cuadro, la evolución de ésta ha bajado desde el año de 1970 (216.7 hab./ha), mientras que para el año 2000 ésta fue de 138.9 hab./ha, ocupando el 7° lugar con respecto a las 16 Delegaciones.

Cuadro 2.- Densidad de población por Delegación.

Delegación	1970	1980	1990	2000	Lugar que ocupa
Benito Juárez	216.7	180.5	153.1	138.9	7°
Cuauhtémoc	284.6	226.4	183.7	166.6	2°
Miguel Hidalgo	154.2	127.7	87.7	78.5	14°
Venustiano Carranza	232.7	189.8	155.5	145.3	4°
Azcapotzalco	168.1	167.4	142.6	136.7	8°
Álvaro Obregón	125.7	124.5	127.2	134	9°
Coyoacán	101.5	100.5	118.8	121.3	11°
Gustavo A. Madero	215.8	184.5	146.4	145.1	5°
Iztacalco	240.6	242.4	195.8	183	1°
Iztapalapa	91.5	140.9	137.8	156.9	3°
Cuajimalpa	43.5	70.0	73.8	184.4	13°
Tláhuac	57.3	91.6	113.1	140.1	6°
Xochimilco	35.3	44.2	108.3	132.8	10°
Tlalpan	43.1	81.7	96.5	110	12°
Magdalena Contreras	57.7	67.1	68.9	74.8	15°
Milpa Alta	60.5	58.7	50.4	64.1	16°
Total del Distrito Federal	147.0	136.9	127.7	131.6	

Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2000.

Respecto al nivel educativo de la población, como puede observarse en el Cuadro 3 la ciudadanía que cuenta con nivel de educación superior en la demarcación representa el 14% del total del Distrito Federal.

Cuadro 3.- Nivel educativo de la población.

	Distrito Federal		Delegación Benito Juárez		% con respecto al Distrito Federal
	Número	%	Número	%	
Población con Primaria terminada	3,919,155	47.60	260,994	64	6.6
Población con Secundaria terminada	2,259,242	27.40	193,814	47.5	8.6
Población con Educación Media Superior terminada	943,194	11.40	107,324	26.3	11.3
Población con nivel Educación Superior	85,125	1.03	12,617	3.1	14.8

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda del Distrito Federal, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

2. Aspectos Socioeconómicos

La distribución de la población en edad de trabajar se compone como se muestra en el Cuadro 4, y como puede apreciarse la proporción de ocupados es mayor a la que se refleja en el Distrito Federal.

Cuadro 4.- Distribución de la población en edad de trabajar.

Concepto	Delegación Benito Juárez		Distrito Federal
	Número	%	%
Ocupados	168,898	51.0	46.4
Desocupados	3,290	0.99	1.2
Estudiantes	58,542	17.67	20.2
Hogar	69,823	21.08	24.4
Otros	26,949	8.14	6.3
No especificado	3,723	1.12	1.4
Total	331,225	100	100

Fuente: Censo General 1990 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La distribución de la Población Económicamente Activa en los sectores económicos comparada con el Distrito Federal se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5.- Distribución de la PEA por sector.

	Distrito Federal		Delegación Benito Juárez		% con respecto al Distrito Federal
	Número	%	Número	%	
Población Económicamente Activa Total	2,961,270	100	168,898	100	5.7
Sector Primario	20,729	0.7	338	0.2	1.6
Sector Secundario	832,117	28.1	31,753	18.8	3.8
Sector Terciario	2,108,424	71.2	136,807	81	6.4

Fuente: Cuaderno Estadístico Delegacional, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La distribución del ingreso de la población se resume en el Cuadro 6.

Cuadro 6.- Población ocupada por grupo de ingreso.

	Distrito Federal		Delegación Benito Juárez		% con respecto al Distrito Federal
	Número	%	Número	%	
Total de población ocupada	2,884,807	100	168,898	100	6
No reciben ingresos	30,424	1	1,898	1	6
Hasta 1 salario mínimo	597,520	20	25,315	15	4
Hasta 2 veces el salario mínimo	1,146,519	40	41,566	24	4
Hasta 3 veces el salario mínimo	443,807	15	23,107	14	5
Hasta 5 veces el salario mínimo	316,737	11	29,817	18	9
Hasta 10 veces el salario mínimo	191,714	7	26,437	16	14
Más de 10 veces el salario mínimo	100,556	3	14,244	8	14
No especificado	87,530	3	6,517	4	7

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Adicionalmente, como puede apreciarse en el Cuadro 7 en lo que respecta a los índices de marginalidad y bienestar, la Delegación Benito Juárez ocupa el 16° lugar en cuanto al índice de marginalidad, y el primer lugar en el Índice de bienestar.

Cuadro 7.- Lugar que ocupa la Delegación Benito Juárez de acuerdo con su índice de marginación.

Delegación	Lugar
Azcapotzalco	12
Coyoacán	15
Cuajimalpa	3
Gustavo A. Madero	9
Iztacalco	10
Iztapalapa	5
Magdalena Contreras	6
Milpa Alta	1
Álvaro Obregón	7
Tláhuac	2
Tlalpan	8
Xochimilco	4
Benito Juárez	16
Cuauhtémoc	14
Miguel Hidalgo	13
Venustiano Carranza	11

Fuente: CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e ÍNDICE de marginación Municipal 1990.

En el siguiente Cuadro se muestran los indicadores de las características tanto socioeconómicas como de vivienda, y en el cual puede apreciarse que en la Delegación

Benito Juárez todos los porcentajes con respecto a los totales son menores que los del Distrito Federal, lo que significa un nivel de marginalidad bajo.

Cuadro 8.- Indicadores de marginalidad.

Indicador	Distrito Federal		Delegación Benito Juárez	
	Población o vivienda	%	Población o vivienda	%
Analfabetismo (15 años y más)	2,278,608	3.99	5,516	1.76
PEA con menos de 2 salarios mínimos	1,146,519	39.74	41,566	24.61
Vivienda sin drenaje	96,685	5.40	535	0.47
Vivienda con drenaje con fosa séptica	122,195	6.83	411	0.36
Vivienda sin energía eléctrica	13,316	0.74	138	0.29
Vivienda sin agua entubada	54,653	3.05	331	0.29
Vivienda con piso de tierra	199,058	11.13	388	0.34

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Bibliografía:

- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. *La Gobernabilidad – Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI Editores, 1998.
- ARISTÓTELES. *La Política*, Gredos, 1988.
- BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. FCE, 1976
- BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. FCE, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. FCE, 1994.
- BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. FCE, 1997.
- CALDERÓN ORTIZ, Gilberto. *Estado, Gobernabilidad y Administración Pública*. Gernika, 2002.
- CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, 1994.
- CARNOY, Martín. *El Estado y la Teoría Política*. Alianza Editorial, 1993.
- CASTELAZO DE LOS ÁNGELES, José. *Ciudad de México: Reforma Posible, Escenarios en el Porvenir*. INAP, 1992.
- DROR, Yehezkel. *Enfrentando el Futuro*. FCE, 1993.
- DROR, Yehezkel. *La Capacidad de Gobernar: Informe al Club de Roma*. FCE, 1996.
- ENGELS, Federico. *Origen de la familia, la propiedad privada y del Estado*. Publicaciones Internacionales, 1964.
- GORE, Albert. *Un gobierno mas eficiente y menos costoso: informe de la National Performance Review*. EDAMEX, 1994.
- GUERRERO OROZCO, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Ed. Harla, 1985.
- GUERRERO OROZCO, Omar. *La teoría de la Administración Pública*. Ed. Harla, 1985.
- GUERRERO OROZCO, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. Plaza y Valdés, 1992.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán*. FCE, 1980.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Imprenta Universitaria, 1958.
- MAQUIAVELO. *El Príncipe*. Porrúa, 1976.
- MARX, Carlos. *Miseria de la filosofía*. Editorial Progreso, 1971.
- MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto. *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*. Plaza y Valdés, 2001.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, Porrúa, 1971.
- SABINE, George. *Historia de la Teoría Política*. FCE, 1987.
- SÁNCHEZ ASCONA, Jorge. *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*. U.N.A.M., 1980.
- SCHMIDT, Samuel. *La Capacidad de Gobernar en México*. Editorial Aguilar, 1997.

SERRANO SALAZAR, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*. Plaza y Valdés, 2001.

- UVALLE BERRONES, Ricardo. *El Gobierno en Acción*. FCE, 1984.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. Plaza y Valdés, 1992.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. IAPEM, 1997.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. FCE, 1979

Fuentes consultadas:

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana.
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Normatividad en Materia de Administración de Recursos 2001 (Circular Uno 2001).
- Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones 2001 (Circular Uno Bis 2001).

Diarios y Gacetas:

- Diario Oficial de la Federación (Diversas Fechas).
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (Diversas Fechas).

Manuales:

- Manual Administrativo, Sección Organización, para el Órgano Político Administrativo en Benito Juárez, con registro No. MA-02D03-30/02 de fecha 17 de abril de 2003.

Informes:

- Informes de Gestión 2000, 2001 presentados trimestralmente por la Delegación Benito Juárez a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Carpetas del Comité de Evaluación y Seguimiento presentadas trimestralmente por la Delegación Benito Juárez a la Contraloría General del Distrito Federal y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.
- Archivos diversos de la Delegación Benito Juárez.

Programas:

- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez 2000-2006.
- Programa de Prevención del Delito en Benito Juárez 2000-2003.
- Programa 5's para la Delegación Benito Juárez.

Páginas Web:

- www.senado.gob.mx, consultando documentos emitidos por la Comisión del Distrito Federal.
- www.df.gob.mx, consultando diversa normatividad emitida por la Oficialía Mayor.
- www.asambleadf.gob.mx, analizando diversa legislación para el Distrito Federal.
- www.delegaciónbenitojuarez.gob.mx, consultando información específica de la demarcación.
- www.juridicas.unam.mx, revisando diversos documentos relativos a la Reforma Política del Distrito Federal.