



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMIA**

"LA IMPORTANCIA DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO DEL  
DISTRITO FEDERAL 2000 - 2004."

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P R E S E N T A :

**GABRIEL GARCIA HERNANDEZ**



DIRECTOR DE TESIS: LIC. ALFREDO CORDOBA KUTY

CIUDAD UNIVERSITARIA,

2005

m 345259



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**

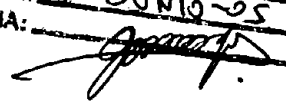
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Gabriel García Hernández

FECHA: 7-JUNIO-05

FIRMA: 

## DEDICATORIA

*A Estela, mi amada esposa, por apoyarme siempre.*

*A mi madre, por darme todo.*

*A mi estimado tío, el Lic. Octavio García Rocha,  
por ser un gran ejemplo profesional.*

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
<b>Capítulo 1. Enfoque Conceptual de las Compras de Gobierno.....</b>	<b>7</b>
1.1. Estado Gobierno, Sociedad y Administración Pública.....	7
1.2. Institucionalidad y Organización del Sector Público Mexicano.....	8
1.3. El Gasto Público.....	10
1.3.1. El Presupuesto Público Federal.....	11
1.3.2. Etapas del Ciclo Presupuestario.....	12
1.3.3. Clasificación del Presupuesto de Egresos.....	15
1.4. Las Compras de Gobierno.....	22
1.4.1. Clasificación de las Compras de Gobierno.....	22
1.4.1.1. Adquisición de bienes y servicios.....	23
1.4.1.2. Realización de Obras Públicas.....	23
1.5. Marco Legal de las Compras del Gobierno.....	24
1.5.1. Antecedentes.....	24
1.5.2. Marco Constitucional.....	27
1.5.3. Leyes y Disposiciones Relacionadas con las Compras.....	28
1.5.3.1. Ámbito Federal; Gobierno Federal.....	28
1.5.3.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	28
1.5.3.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	29
1.5.3.4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	29
1.5.3.5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.....	29
1.5.3.6. Ley de Planeación.....	30
1.5.3.7. Ley General de Deuda Pública.....	30
1.5.3.8. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicio del Sector Público.....	30
1.5.3.9. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas.....	31
1.5.3.10. Ley General de Bienes Nacionales.....	31
1.5.3.11. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	32
1.5.3.12. Disposiciones Complementarias.....	32
1.5.4. Ámbito Local : Gobierno del Distrito Federal.....	33
1.6. Procedimientos de Compra del Sector Público.....	35
1.6.1. La Licitación Pública.....	35
1.6.2. Definición de Licitación Pública.....	37
1.6.3. Principios Jurídicos de la Licitación.....	38
1.6.3.1. Principio de Concurrencia.....	38
1.6.3.2. Principio de Igualdad.....	39
1.6.3.3. Principio de Publicidad.....	40
1.6.3.4. Principio de Oposición.....	40
1.6.3.5. La Moralidad Administrativa.....	41

1.6.4. La Licitación Restringida ó Invitación Restringida a Cuando Menos Tres Proveedores.....	42
1.6.5. La Adjudicación Directa.....	42

**Capítulo 2. Mecanismos, técnicas y Procedimientos de Compra del Gobierno del Distrito Federal.....44**

2.1. Presupuesto de Gobierno del Distrito Federal.....	44
2.1.1. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.....	45
2.1.2. Planeación Presupuestal de las Compras.....	45
2.1.3. Programa Operativo Anual.....	46
2.2. Programa Anual de Adquisiciones.....	47
2.3. Programa Anual de Obra Pública.....	48
2.4. El Sondeo de Mercado.....	51
2.5. El Papel de los Precios.....	52
2.6. Evaluación de la Calidad.....	52
2.7. La Licitación Pública en el Gobierno del Distrito Federal.....	53
2.7.1. Carácter de la Licitación.....	54
2.7.2. Licitación Pública Nacional.....	54
2.7.3. Licitación Pública Internacional.....	54
2.7.4. Etapas de la Licitación Pública.....	55
2.7.4.1. Autorización Presupuestaria.....	55
2.7.4.2. Preparación de las Bases.....	56
2.7.4.3. Publicación de la Convocatoria.....	59
2.7.4.4. Junta de Aclaración de Bases.....	60
2.7.4.5. Presentación de Ofertas o Propuestas.....	60
2.7.4.6. Apertura de Ofertas.....	60
2.7.4.7. Fallo o Adjudicación.....	61
2.7.4.8. Dictamen.....	61
2.8. Excepciones a la Licitación Pública.....	61
2.9. La Invitación Restringida a Cuando Menos Tres Proveedores.....	66
2.10. La Adjudicación Directa.....	66
2.11. Los Órganos Colegiados.....	66
2.11.1. Comité de Autorizaciones de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicio.....	67
2.11.2. Comité Central de Obras del Distrito Federal.....	70
2.11.3. Consejo Consultivo de Abastecimiento.....	70

**Capítulo 3. la Importancia de la Transparencia en las Compras Gubernamentales.....72**

3.1. El Costo de la Corrupción y el Beneficio de la Honestidad en los Procesos de Compra.....	75
3.2. La Participación Ciudadana como Elemento de Control.....	77
3.3. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	79

<b>Capítulo 4. Incidencia del Ingreso, Ahorros y Gasto Público en las Compras del Gobierno del Distrito Federal.....</b>	<b>82</b>
4.1. Programa de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal.....	82
4.1.1. Incidencia del Programa del Gasto y Ahorros en las Compras del Gobierno del Distrito Federal.....	95
4.1.2. Deuda Pública del Gobierno del Distrito Federal.....	117
4.1.3. Balance Financiero del Gobierno del Distrito Federal.....	119
<b>Capítulo 5. Impacto Económico de las Compras del Gobierno del Distrito Federal.....</b>	<b>122</b>
5.1. Participación del Gasto del Gobierno del Distrito Federal en el PIB... 122	
5.2. Efectos Paralelos del Gasto e Inversión Pública del Gobierno del Distrito Federal, los casos mas representativos.....	126
5.2.1. El Distribuidor Vial de San Antonio.....	126
5.2.2. El Programa de Vivienda.....	127
5.2.3. Restauración del Centro Histórico.....	134
5.2.4. La Adquisición de Calzado y Vestuario.....	136
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>140</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación titulado “ *La Importancia de las Compras del Gobierno del Distrito Federal. 2000-2004*”, pretende destacar la importancia que tienen las compras gubernamentales como un mecanismo mediante el cual se ejerce el presupuesto público es decir, cuando las contribuciones económicas de los ciudadanos se materializan y se convierten nuevamente en beneficios para la sociedad, ello representa gran importancia, ya que su administración eficiente permite obtener los resultados deseados.

Existen varios estudios y teorías que tratan sobre el impacto del gasto público en la economía, sin embargo existen pocos análisis que aborden las metodologías y técnicas que permitan hacer mas eficiente ese gasto, así como los problemas que enfrenta para su realización; desde el punto de vista de las compras gubernamentales es posible apreciar factores que determinan la velocidad con la que se ejecutan los presupuestos públicos, por lo que resulta interesante contar con un trabajo que describa los mecanismos instituidos a través de los cuales se realizan las compras -su marco legal, planeación, modelos, controles etc. así como analizar factores que afectan su comportamiento y efectos económicos que lo propician. En ese sentido, los objetivos planteados en el presente trabajo son:

### **Objetivo General:**

Analizar y comprobar la importancia de las compras del Gobierno del Distrito Federal para la Economía de la Ciudad de México y su desarrollo, durante el periodo 2000-2004.

### **Objetivos Particulares:**

- Contar con un documento que describa adecuadamente el marco normativo de las adquisiciones de bienes y servicios así como la realización de las obras públicas.
- Contar con una referencia escrita que detalle de manera clara los procedimientos de compra que realiza el Gobierno del Distrito Federal.
- Entender la importancia de que las compras se realicen de manera eficiente para cumplir con las metas de gobierno.
- Resaltar la gran importancia de la transparencia en la gestión de las áreas compradoras del Gobierno del Distrito Federal.
- Entender el impacto de la política de austeridad sobre las compras del Gobierno del Distrito Federal.
- Comprobar que el gasto público que realiza el Gobierno del Distrito Federal contribuye al desarrollo de la economía local.



Los cuales resaltan en su hipótesis que:

Las compras del Gobierno del Distrito Federal constituyen un mecanismo normalizado de obtención de los bienes, servicios y realización de obras públicas, que el Estado requiere para satisfacer necesidades de la sociedad, que al ser ejecutadas de manera sistemática, eficiente, eficaz y transparente en un contexto de austeridad se puede materializar los resultados de la gestión pública, realizar el gasto e inversión pública propuestos y promover el desarrollo de los sectores productivos de la Ciudad de México.

Para ello, se divide la presente investigación en cinco apartados. El primero de ellos enfocado a la función, método y características de las compras del Gobierno del Distrito Federal a efecto de apreciar su importancia, esto implicará revisar un marco conceptual que vincule el papel de nuestro tema con distintas categorías de la economía pública tales como: el Estado, Gasto Público, Presupuesto Público, el Marco Legal de las Compras del Distrito Federal, etc., para lo cual se ha requerido la consulta de diversas leyes que describen los conceptos antes citados, entre otros.

En este sentido se pretende enfocar la atención a la función, método y características de las compras del Gobierno del Distrito Federal a efecto de apreciar su importancia, esto implicará revisar en primera instancia un marco conceptual que vincule el papel de nuestro tema con distintas categorías de la economía pública tales como: el Estado, Gasto Público, Presupuesto Público etc. Una vez, cumplido lo anterior se procederá a describir un enfoque institucional para comprender el ámbito de competencia de las compras de GDF, para poder continuar con un apartado completo para definir los mecanismos, técnicas y procedimientos de compra que utiliza el GDF, abordando la planeación – formulación del presupuesto y programas – el Sondeo de Mercado, la Licitación Pública, Invitación Restringida, Adjudicación Directa, Órganos Colegiados y resaltar la importancia de la transparencia, en esta área.

El capítulo dos también se fundamentará en distintas leyes, con el propósito de describir un enfoque institucional que permita comprender el ámbito de competencia de las compras de GDF, para poder continuar con un apartado completo para definir los mecanismos, técnicas y procedimientos de compra que utiliza el GDF, abordando la planeación – formulación del presupuesto y programas – el Sondeo de Mercado, la Licitación Pública, Invitación Restringida, Adjudicación Directa, Órganos Colegiados y resaltar la importancia de la transparencia, en esta área.

En el tercer capítulo, se estudiará la importancia que tiene la transparencia de las compras gubernamentales, destacando la responsabilidad de los servidores públicos en la realización de estas y la participación de la sociedad como un elemento de control en la honestidad de los procesos; para lo cual, se retomarán diversas leyes propias de la administración pública, así como la propia Constitución Política de nuestro país.

El apartado cuatro, hace referencia a la incidencia que tienen el Ingreso, Ahorros y Gasto Público en las compras del Gobierno del Distrito Federal, para lo cual ha sido necesario revisar la Cuenta Pública para los años 2000 al 2004, a fin de conocer el total de los ingresos obtenidos y recaudados, el monto del gasto ejercido en sus distintas modalidades y la relación que guarda éste con los ingresos, así también conocer la forma y montos del ahorro generado durante el período citado.

El capítulo cinco destaca la influencia de la política de gasto en las compras, para analizar sus efectos; y finalmente cuantificaremos el impacto económico de las compras – delimitando el periodo 2000 al 2004. Revisando la participación del Gasto Público del GDF, analizaremos cuatro mecanismos particulares: el Distribuidor Vial de San Antonio, el Programa de Vivienda, la Restauración del Centro Histórico y la Adquisición de Calzado y Vestuario; de los cuales se pretende medir los beneficios económicos paralelos a las compras. Para ello, se han revisado diversos documentos como son: El Plan de Desarrollo del DF, la Cuenta Pública del D.F. para los años 2000 al 2004, así como diversas estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Secretaría de Economía y el Instituto Nacional de Vivienda, para diversos años.

En la conclusión se pretende dar una serie de elementos para comprobar la hipótesis planteada, dado que analizaremos una buena cantidad de aspectos teórico, metodológicos y cuantitativos, que aunado al desempeño dentro de la Administración Pública, permitirán realizar distintas propuestas para la regulación de las compras, producto del análisis a realizar.

## Capítulo 1. Enfoque Conceptual de las Compras de Gobierno.

### 1.1 Estado, Gobierno, Sociedad y Administración Pública.

El ser humano, para su subsistencia, ha requerido agruparse para protegerse y producir los bienes que satisfagan sus necesidades, en esa lógica se requiere de un lugar para habitar y obtener los recursos así como una forma de organización dónde la cooperación de los individuos permita desarrollar al conjunto. Esa agrupación de seres humanos dispuestos a cooperar entre sí (de manera impuesta ó voluntaria) constituyen la sociedad, la cual ha evolucionado a lo largo de la historia de la humanidad, las primeras sociedades (horda, clan, tribu) ciertamente contaron con mínimas formas de cohesión social y gobierno pero son las llamadas sociedades estatales (estado primitivo, estado ciudad, estado feudal, estado nación y estado continente) <sup>1</sup> las que lograron poseer un territorio y una autoridad bien estructurada. En este sentido, "el Estado es la agrupación política específica de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común"<sup>2</sup>, la determinación de ese poder supremo implica ser soberano, es decir autogobernarse y ser respetado por otros estados, de acuerdo con Juan Jacobo Rousseau esa soberanía es un atributo del pueblo. El Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el gobierno, el territorio y el pueblo, y es de acuerdo a las características de éstos como se puede identificar las distintas formas de Estado que se han desarrollado.

El Gobierno es la parte del estado que detenta el poder público, cuya finalidad es hacer posible los fines del Estado, que son en principio defender la soberanía y proteger los derechos (derechos políticos, garantías individuales y garantías sociales) de los individuos que lo integran, esta función básica posibilita la convivencia del hombre dentro de una sociedad política, la cual se estructura en relación con tres de sus actividades básicas: crear leyes, ejecutarlas (administración y gobierno) y aplicarlas. En este enfoque se supone que se tiene a realizar el bien común del grupo y equilibrar las contradicciones, por lo que los individuos se ven obligados a respetar las leyes mediante un contrato social.

La Constitución o ley fundamental contiene el equilibrio y los principios de orden cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios, contiene la reglas y leyes de acuerdo a las cuales se organizan y estructuran las relaciones entre el Estado y la Sociedad, contiene los factores decisivos del pacto o contrato social<sup>3</sup>, en ella se define la forma de estado, esta puede ser una Constitución Política de un estado democrático que se construye a partir de representantes que han elegido los ciudadano ó una ley fundamental totalitaria emitida por un solo hombre o una junta que no se legitima consultando a los gobernados.

---

<sup>1</sup> Durán Víctor Manuel. *Estado Social de Derecho, Democracia y Participación*. Venezuela. UTAM. P1, cit. pos. Enríquez Rubio Ernesto. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*. INAP. p.21.

<sup>2</sup> Arnaiz Amigo Aurora. *Estructura del Estado*. Miguel Ángel Porrúa. p.12.

<sup>3</sup> Ayala Espino José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones*. F.E.-UNAM. p.458.

El Gobierno es el ejecutor del poder, sin embargo también existe una función técnica (organizativa y administrativa) por lo que se utiliza a la "Administración Pública como un conjunto de servicios o apoyos, que el poder político le proporciona, a la convivencia social".<sup>4</sup>, esta última comprende la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como de las funciones administrativas de otros órganos y organismos del estado.<sup>5</sup>

En forma práctica se puede comprender el Estado como el concepto mas amplio que incorpora las nociones de soberanía, territorio, cultura y régimen político, el Gobierno como la representación de poder público que tiene una capacidad legítima de acción sobre la sociedad, y la administración pública que como disciplina estudia todos los procesos que están referidos a las acciones del Gobierno y como estructura se refiere a las formas institucionales que permiten al Estado lograr sus propósitos.

## **1.2 Institucionalidad y Organización del Sector Público Mexicano.**

La Constitución Política es el supremo documento que rige las normas en que se desenvuelven las actividades del Sector Público, lo que puede ó no puede hacer así como los instrumentos y formas que utiliza para cumplir con sus objetivos; ese marco normativo constituye la institucionalidad del Sector Público y define las atribuciones así como la forma de organización y estructura del gobierno. De la Constitución parten distintas leyes y reglamentos que determinan las reglas con las cuales se delimitan las obligaciones y atribuciones de las distintas instituciones gubernamentales.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado Mexicano se identifica como una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo a lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación (artículo 40). El poder supremo de la federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder legislativo recae en el Congreso de la Unión que se integra de la Cámara de Diputados (representantes de la nación) y la Cámara de Senadores (representantes de las entidades federativas) su competencia primordialmente es promover iniciativas y formación de leyes; el Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República y Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Mas Araujo,, Manuel. *La Política*. México . Miguel Ángel Porrúa, 1997,ed.3ª.p23 *cit. pos.* Enríquez Rubio Ernesto. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público* . INAP. p.15.

<sup>5</sup> Enríquez Rubio Ernesto. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*. INAP. p. 27.

<sup>6</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículos .49,50, 80 y 94.

En el Estado Mexicano, organizado en un sistema federal, coexisten dos ámbitos de soberanía: la de la federación y la de los estados que la conforman, cada uno posee competencias jurisdiccionales que se delimitan en la Constitución y se denominan órdenes de gobierno, éstos se componen del orden federal, orden estatal y orden municipal, los dos primeros cuentan con un poder legislativo, ejecutivo y judicial y el tercero es gobernado por un ayuntamiento como cuerpo colegiado que preside un presidente municipal.<sup>7</sup>

#### DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRDENES DE GOBIERNO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	
GOBIERNO FEDERAL (ÁMBITO FEDERAL)	GOBIERNO DE LOS ESTADOS (ÁMBITO LOCAL)
<p><b>PODER LEGISLATIVO</b> Congreso de la Unión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara de Senadores</li> <li>• Cámara de Diputados</li> </ul> <p><b>PODER EJECUTIVO</b> Presidente de la República</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración Central</li> <li>• Administración Paraestatal</li> </ul> <p><b>PODER JUDICIAL</b> Suprema Corte de Justicia de la Nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de la Judicatura Federal.</li> <li>• Tribunales Colegiados de Circuito.</li> <li>• Juzgados de Distrito.</li> <li>• Tribunal Electoral de la Federación.</li> </ul>	<p><b>CONSTITUCIÓN DEL ESTADO</b></p>
	<p><b>PODER LEGISLATIVO</b> Congreso Local</p> <p><b>PODER EJECUTIVO</b> Gobernador</p> <p><b>PODER JUDICIAL</b> Tribunal Superior de Justicia Estatal.</p>
	<p><b>MUNICIPIO</b> (ÁMBITO MUNICIPAL)</p> <p>Presidente municipal Síndicos Regidores</p>

En el ámbito federal, la norma que especifica dicha estructura orgánica se denomina **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)**<sup>8</sup>, la cual establece las formas de organización y reglas de competencia de administración pública federal, esta separa en dos grupos los órganos de actuación: la administración centralizada constituida por las dependencias directas del titular

<sup>7</sup> *Ibidem*. Artículos 40, 115, 116 y 122.

<sup>8</sup> La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

del ejecutivo (Secretarías de Estado) y la administración pública paraestatal que comprende distintas entidades con funciones de distinta naturaleza económica ó social tales como: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos e instituciones nacionales de crédito.<sup>9</sup>

El ámbito local reproduce las formas institucionales del federal, los estados de la federación hacen uso de su soberanía y constituyen congresos locales de los cuales emanan las "*Constituciones de los Estados*", de igual forma de estas se derivan las *Leyes Orgánicas de la Administración Pública de los Estados de la República*, que también determinan la estructura y atribuciones de las entidades de la administración pública estatal.

### 1.3. El Gasto Público.

El Estado requiere de recursos materiales para el logro de sus fines, por lo que mediante sus formas institucionales se allega de recursos, en México todos los ciudadanos están obligados a contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como del Distrito Federal, los Estados y municipios.<sup>10</sup> El Gobierno utiliza distintos tipos de impuestos, la explotación del patrimonio público, la contratación de préstamos ó la emisión de obligaciones, para percibir ingresos que se destinan a un gasto de naturaleza pública, es decir a la satisfacción de necesidades colectivas.

La acción del gasto público consiste en realizar compras de bienes y servicios así como la contratación de obras públicas en un determinado periodo, puede decirse que "el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal ó por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público. La hacienda clásica definió el gasto público desde una perspectiva estrictamente jurídica, atendiendo principalmente a que las erogaciones del Estado, o de cualquiera de sus instituciones u organismos, provengan de entes con personalidad jurídica que corresponden a personas morales de derecho público."<sup>11</sup>

"A través del gasto público, el Gobierno destina recursos a la provisión y/o producción de bienes y servicios públicos que generalmente el mercado no provee: salud pública gratuita, y en general servicios de asistencia social, educación pública gratuita en todos sus niveles, investigación científica y tecnológica, servicios colectivos (alcantarillado, y drenaje, agua potable y transporte público), infraestructura básica (carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, electricidad) medio ambiente y preservación de los recursos naturales, administración de la justicia (cortes, tribunales, jueces, sistema penitenciario, seguridad y prevención de delitos, catástrofes y accidentes) regulación económica (competencia económica y lucha antimonopolio, organismos de regulación financiera, información, protección y

<sup>9</sup> *Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Mayo de 1986 y reformas.*

<sup>10</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 31 frac. IV*

<sup>11</sup> *Ayala Espino José. Economía del Sector Público Mexicano. FE..UNAM..p.142.*

defensa de los consumidores), administración pública ( registro civil , licencias, permisos, multas, registro público de la propiedad, pasaporte y otros) y defensa nacional".<sup>12</sup>

Existen distintas opiniones sobre el papel del gasto público en la economía , sin embargo es evidente que constituye un poderoso elemento para influir en el sistema económico; la teoría de las finanzas públicas explica la necesidad del gasto público por las funciones que el Estado tiene en la economía: incide en las decisiones de los agentes económicos, distribuye el excedente social, y puede estabilizar distintos fenómenos económicos, ya sea corregir la inflación ó el desempleo mediante una determinada política de gasto. En la teoría Macroeconómica se estudia los efectos del gasto en su conjunto: los efectos acelerador y multiplicador, efecto desplazamiento, y la repercusión en otras variables( producción, inversión, consumo, empleo, tasas de interés, entre otras) aquí destacan las ideas Keynesianas que representan un importante enfoque sobre los efectos del gasto público en la economía.

### 1.3.1. El Presupuesto Público Federal.

El instrumento que utiliza el Estado para determinar el gasto público es el **Presupuesto Público** el cual se entiende como la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración;<sup>13</sup> el ejercicio del gasto público se desarrolla en función de las determinaciones de éste último, en un sistema federal el presupuesto público es propuesto por el poder ejecutivo y autorizado por el poder legislativo, particularmente en el ámbito Federal Mexicano el cobro y recaudación de ingresos los autoriza el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) a través de la aprobación de la **Ley de Ingresos de la Federación**. El monto y destino que se aplica a esos recursos se autoriza por la H. Cámara de Diputados a través de un decreto denominado **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**.

La principal fuente de financiamiento del gobierno son las contribuciones ciudadanas por impuestos, el pago de derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos. La diferencia entre los ingresos y el gasto público, si es mayor el segundo, se cubre con los préstamos que pide el gobierno, lo cual se conoce como "**deuda pública**"; de este modo los ingresos públicos, incluyendo el endeudamiento, es igual al monto del gasto público.

Existen principios que debe observar el presupuesto público en todas sus fases:

- **Equilibrio.** Debe existir igualdad en los ingresos estimados y en los gastos previstos.
- **Periodicidad.** El presupuesto debe fijarse por un periodo de tiempo determinado.

<sup>12</sup> Ibidem. p.162.

<sup>13</sup> Ibid. p.163

- *Unidad.* Debe haber un solo fondo de los ingresos y gastos, evitando así la existencia de varios presupuestos separados o fondos especiales, ya que ello diluiría el control contable, y complicaría la administración presupuestaria.
- *Universalidad.* Debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, lo que significa contemplar todos los ingresos estimados y todos los gastos previstos.
- *Especificación.* Bajo este principio el presupuesto debe detallarse a través de los diversos conceptos de ingresos y gastos que lo integran, y de sus respectivas cuentas, reflejando así los programas a desarrollar, su importancia, sus costos y las fuentes de financiamiento.
- *Claridad y uniformidad.* El presupuesto debe ser claro y uniforme en su estructura. Este principio se logra cuando se reflejan correctamente los programas de trabajo a desarrollar, cuando existe uniformidad y se contemplan todos los conceptos de ingreso y gasto.
- *Exclusividad o no afectación de recursos.* Este principio sostiene que presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas y no con cuestiones legales que tiendan a parcelar el uso de los fondos en actividades no determinadas previamente, es decir al margen de la programación gubernativa.
- *Acuciosidad.* El sujetarse a este principio implica que preparación del presupuesto se haga con el mayor grado posible de exactitud. El presupuesto debe ajustarse a las necesidades reales y primordiales de la población, pero también a la capacidad real de sus recursos.
- *Publicación.* Al presupuesto debe dársele una amplia difusión a efecto de que la ciudadanía conozca lo que el gobierno hace y por qué lo hace, que indique el origen y el destino de los recursos.
- *Programación.* Vincular a los programas la utilización de los recursos constituye el instrumento fundamental de operación de la planificación.<sup>14</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento Normativo y financiero que establece las erogaciones que realizará el Gobierno Federal entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año. En su elaboración intervienen todas las instituciones del sector público ya que cada dependencia, entidad, órgano desconcentrado etc. realiza sus requerimientos para cumplir con sus obligaciones y metas respectivas.

### 1.3.2. Etapas del Ciclo Presupuestario.

El ciclo presupuestario está compuesto de distintas etapas: *formulación, discusión y aprobación, ejercicio, control y evaluación:*

**Formulación.** El Proyecto de Presupuesto de Egresos es integrado por el Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es formulado en concordancia con el **Sistema Nacional de Planeación Democrática**, que considera la participación de los sectores sociales para la definición de las

<sup>14</sup> Ayala Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*. FE.,UNAM.p.169.



decisiones de asignación de recursos y prioridades de gasto, dichas prioridades deben ser en concordancia con el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** que se elabora cada seis años y constituye el fundamento para la formulación de todos los programas que instrumente la administración pública, por lo cual las dependencias y entidades deben de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.<sup>15 16</sup> Además de lo anterior, el presupuesto también atiende las directrices de los **Criterios Generales de Política Económica**, ya que el gasto público puede ser una herramienta para afrontar fluctuaciones económicas, incidir en la distribución del ingreso o favorecer el desarrollo económico.

El Plan Nacional de Desarrollo no solo contempla los objetivos o fines sino también los instrumentos y responsables para su alcance y tiempos de ejecución, por lo que el Gobierno formula programas sectoriales, institucionales y regionales que son congruentes con el plan rector del desarrollo. Cada dependencia, para efectos de elaboración del presupuesto, realiza su **Programa Operativo Anual Institucional**, el cual desglosa pormenorizadamente cada actividad institucional vinculada a sus costos, de conformidad con su techo presupuestal, para ello utiliza claves programático-presupuestales que permiten el registro detallado de las operaciones, además calendariza los flujos de recursos acorde a la ejecución de los programas y disponibilidad financiera.

La programación es un método a través del cual se definen estructuras, metas, tiempos responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazo fijados en PND, que se concreta con planeación presupuestaria, restringida por la posibilidad económica de su implantación (entorno económico, estimación de los ingresos etc.). El marco normativo de la planeación lo estableció la **Ley de Planeación**, esta desagrega las normas y principios con los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las bases de coordinación de las actividades del ejecutivo Federal con los Gobiernos Locales y la participación de los distintos grupos sociales.

El Presupuesto Federal, desde el punto de vista metodológico, es regulado por la **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**<sup>17</sup>, que encamina el manejo presupuestal a la estructura programática, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a autorizar los catálogos de cuentas de la Administración Pública Federal así como las metodologías técnico-administrativas a utilizar en la ejecución y control del presupuesto de egresos.

---

<sup>15</sup> *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. Arts. 21 y 26

<sup>16</sup> La Planeación Nacional del Desarrollo se concibe, como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con los principios y objetivos establecidos en la Constitución.

<sup>17</sup> *La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* fue publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1976.

La técnica presupuestal ocupada convencionalmente en dar forma programática y funcional se conoce como **Presupuesto por Programas**, que ha sido sugerido por la División Fiscal de Naciones Unidas como el sistema dónde se aprecia las acciones que un gobierno pretende realizar y los medios materiales que requiere adquirir para lograr sus fines ya sean servicios personales, suministros, transportes, etc., así mismo es un medio para orientar el cumplimiento de las funciones gubernamentales como la construcción de carreteras, escuelas, hospitales y todo tipo de servicios públicos.<sup>18</sup>

**Discusión y Aprobación.** El artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos establece que el titular del Poder Ejecutivo debe de hacer llegar la H. Cámara de Diputados la propuesta de gasto público, a más tardar el 15 de noviembre del año previo al que se trate el presupuesto<sup>19</sup>, este órgano legislativo examina, discute y aprueba anualmente el presupuesto<sup>20</sup>, para ello el titular de la SHCP comparece ante el pleno para ampliar la información, se realizan reuniones de trabajo y se somete a consideración del pleno para emitir finalmente el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se publica, por parte del Ejecutivo Federal, en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de Diciembre.

**Ejercicio.** "Consiste en la aplicación por parte de las diferentes dependencias públicas de los recursos humanos materiales y financieros con la finalidad de lograr las metas y los objetivos determinados en los programas contenidos en el presupuesto autorizado."<sup>21</sup>

**Control.** El ejercicio del gasto es supervisado por la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) a través múltiples controles que garanticen el adecuado uso de los recursos públicos, cada dependencia cuenta con Contralorías Internas cuya función se refiere a garantizar el cumplimiento de la normatividad aplicable y formular recomendaciones. Por su parte el Poder Legislativo cuenta con la **Auditoría Superior de la Federación** (Antes Contaduría Mayor de Hacienda) que realiza la revisión de la cuenta pública y supervisa que se haya dado cumplimiento a la ejecución del presupuesto tal y como fue aprobado, existan explicaciones de las variaciones, un adecuado registro contable, no se sobrepase los techos de presupuesto autorizados y se ajuste a las calendarizaciones presupuestales definidas previamente.

---

<sup>18</sup> Castro Vázquez Raúl. *Contabilidad Gubernamental*. P.107.

<sup>19</sup> En caso de que el Presupuesto corresponda al primer año de una nueva administración esta fecha se recorre al 15 de Diciembre.

<sup>20</sup> De acuerdo a las prácticas y procedimientos de la H. Cámara de Diputados el PEF requiere de una votación del 50 % más uno para su aprobación.

<sup>21</sup> Ayala Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*. FE..UNAM. pp.195-196

**Evaluación.** La evaluación se realiza con el objeto de revisar si se alcanzaron las metas y los objetivos se cumplieron de acuerdo a lo programado, fundamentalmente existen tres instrumentos a partir de los cuales se evalúa el presupuesto: **La Cuenta de Hacienda Pública Federal ( Cuenta Pública)** expone de manera exhaustiva la gestión financiera de la gestión pública en un año determinado, y explica el cumplimiento de las metas y objetivos programados, otro elemento se refiere al **Informe de Gobierno** que resume todos los logros cuantitativos y cualitativos del Gobierno Federal, este documento se expone cada año ante el Congreso de la Unión (1º de Diciembre) por parte del Presidente de la República, también existe el **Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo** que desagrega los avances de la gestión de la administración en turno en relación a dicho plan.

### 1.3.3. Clasificación del Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, clasifica desde tres perspectivas el gasto público: por ejecutor del gasto (dimensión administrativa) , por tipo de bienes y servicios que adquiere (dimensión económica), y en función del propósito al que se destina cada gasto (dimensión funcional).

#### PERPECTIVAS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Ejecutor del Gasto	<p><b>Poder Ejecutivo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia</li> <li>• Secretarías de Estado</li> <li>• Sector Paraestatal</li> </ul> <p><b>Poder Legislativo</b> <b>Poder Judicial</b> <b>Órganos Autónomos:</b> IFE CND</p>	<b>ADMINISTRATIVA</b> ¿Quién Gasta?
Objeto del Gasto	<p><b>Gasto Corriente</b></p> <p><b>Gasto de Capital</b></p>	<b>ECONÓMICA</b> ¿En qué se gasta?
Orientación de las Acciones Públicas	<p><b>Gestión Gubernamental</b></p> <p><b>Desarrollo Social</b></p> <p><b>Desarrollo Productivo</b></p> <p><b>Servicio de la Deuda y Participaciones a Entidades Federativas y Municipios</b></p>	<b>FUNCIONAL</b> ¿Para qué se gasta?

Convencionalmente se utiliza una división en el gasto público que lo ordena en “Gasto Programable” y “Gasto no Programable”, el primero es el que se destina a las instituciones del Gobierno Federal para que éstas proporcionen servicios (educación, salud, construcción de carreteras, apoyos agrícolas, impartición de justicia etc.) y se divide en Gasto Corriente y de Capital, el segundo se refiere al cumplimiento de ciertas obligaciones o apoyos, que están establecidos en la ley o compromisos contractuales ( Ley de coordinación Fiscal, intereses de la deuda etc.).

**El Gasto Corriente** es aquel que se realiza para adquirir bienes y servicios que se consumirán en el ejercicio presupuestal, es decir que su proyección económica no sobrepasará el periodo contable en el que se adquieran; el **Gasto de Capital ó de Inversión** es la parte del gasto público que se destina a la formación bruta de capital fijo, que agrupa las dotaciones necesarias para la realización de obras de infraestructura, adquisición de maquinaria y equipo e inversión financiera (adquisición de títulos, valores, concesiones de préstamos etc.), así mismo contempla las transferencias de capital sin contrapartida directa ya sea a individuos ó haciendas locales, aportaciones de seguridad social y subvenciones a otros niveles de gobierno.

<b>Ramos Administrativos</b>	22	<b>Poder Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos.</b> 01-Legislativo 03-Judicial 22 Instituto Federal Electoral 35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	
		<b>Administración Pública Centralizada</b>	
		02-Presidencia de la República 04- Gobernación 05-Relaciones Exteriores 06-Hacienda y Crédito Público 07-Defensa Nacional 08- Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. 09-Comunicaciones y Transportes. 10-Comercio y Fomento Industrial 11-Educación Pública 12-Salud 13-Marina 14-Trabajo y Previsión Social	15-Reforma Agraria 16-Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca 17- Procuraduría General de la República 18-Energía 20-Desarrollo Social. 21-Turismo <sup>23</sup> 27-Contraloría y Desarrollo Administrativo/1 31-tribunales Agrarios 32-Tribunal Fiscal de la Federación

<sup>22</sup> [www.cefp.org.mx](http://www.cefp.org.mx). Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. *Aspectos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación*. p.15

<sup>23</sup> 1/Actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública.

<b>Ramos Generales</b>	{	19-Aportaciones a Seguridad Social 23-Provisiones Salariales y Económicas 24-Deuda Pública 25-Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal 28-Participaciones a Entidades Federativas y Municipios 29-Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero 30-Aportaciones Federales para Entidades Federativas. 33-Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios 34-Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca
<b>Administración Pública Paraestatal</b>	{	<b>Entidades de Control Presupuestario Directo</b> -Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado -Instituto Mexicano de Seguridad Social -Lotería Nacional para la Asistencia Pública -Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos -Comisión Federal de Electricidad -Luz y Fuerza del Centro. -Petróleos Mexicanos.

**Dimensión Administrativa.** Esta clasificación permite identificar las áreas de gobierno que ejecutan el gasto, divide el presupuesto en "ramos" administrativos y generales, también separa a la administración pública paraestatal. Los ramos administrativos contemplan las asignaciones a las secretarías de estado e instituciones que ejecutan directamente el presupuesto para el cumplimiento de sus programas, los ramos generales contemplan los recursos que se aprovisionan para cubrir distintas obligaciones del Gobierno como la seguridad social, la deuda pública, la participación de las entidades federativas etc. La suma de estos tres apartados conforman el **gasto neto total** del PEF.

**Dimensión Económica.** Este enfoque permite identificar el tipo de bienes y servicios que adquieren las instituciones gubernamentales, con excepción del destino de los recursos transferidos a los Estados y Municipios ya que son estos los que ejecutan el gasto, aquí se puede identificar todas las adquisiciones de insumos y servicios para la operación, así como la construcción de infraestructura física. La dimensión económica utiliza una clasificación contable que identifica el tipo de erogaciones de acuerdo a su naturaleza, para ello se utiliza un documento normativo denominado **Clasificador Por Objeto del Gasto**.<sup>24</sup> El Clasificador por Objeto del Gasto, es un listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno demanda para desarrollar sus acciones, agrupándolas en capítulos, conceptos y partidas que identifican los diversos bienes y servicios que las distintas dependencias y entidades públicas necesitan adquirir para funcionar, tales como servicios personales, arrendamientos de edificios, adquisición de escritorios, tinta, papel y demás materiales para la

<sup>24</sup> Ibidem. p.21.

operación, adquisición de bienes inmuebles, pago de intereses, etc.”<sup>25</sup>, los capítulos mencionados son los siguientes:

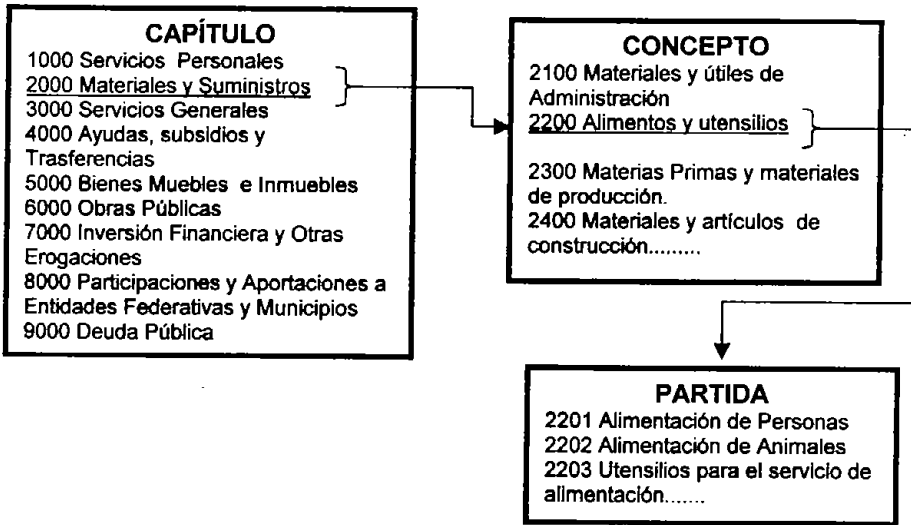
- **“Servicios personales (capítulo 1000).** Agrupa las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social. Incluye los pagos por otras prestaciones sociales.
- **Materiales y suministros (capítulo 2000).** Agrupa las acciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas.
- **Servicios Generales (capítulo 3000).** Incluye las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público, para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.
- **Ayudas, subsidios y transferencias (capítulo 4000)** . Agrupa las asignaciones que la administración pública centralizada destina en forma directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y con las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo con las estrategias y prioridades sociales.
- **Bienes muebles e inmuebles (capítulo 5000).** Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridas en el desempeño de las actividades de la administración pública federal.
- **Obras públicas (capítulo 6000).** Incluye las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación bruta de capital del país.
- **Inversión financiera y otras erogaciones (capítulo 7000).** Agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el gobierno federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores.
- **Participaciones de Ingresos federales (capítulo 8000).** Agrupa las acciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con las disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deben de entregarse a los gobiernos de los estados, sus municipios y organismos descentralizados, así como al Distrito Federal, derivados de los convenios de coordinación fiscal suscritos con el gobierno federal.
- **Deuda pública (capítulo 9000).** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del gobierno federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión. Este capítulo incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), por conceptos distintos de servicios personales, y por devolución de ingresos percibidos”<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Castro Vázquez Raúl. *Contabilidad Gubernamental*. IMCP.p.583

<sup>26</sup> Ayala Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*. FE..UNAM..p.151 y152.

La clasificación económica del presupuesto utiliza la clasificación de **Gastos Corrientes y Gastos de Capital ó Inversión**. En este sentido, los Gastos Corrientes agrupan los capítulos 1000,2000,3000 y algunas partidas del 4000 y los Gastos de Capital contemplan las partidas 5000,6000,7000 y también algunas partidas del 4000, estas constituyen el Gasto Programable a diferencia del Gasto no Programable que refiere los capítulos 8000 y 9000.

### Clasificación por Objeto del Gasto



**Dimensión funcional.** En esta clasificación se aprecia hacia dónde y para qué se asigna el gasto, es decir el propósito objetivo del destino de los recursos con independencia de quien lo ejerza ó en qué tipo de bienes ó servicios se compran.

La dimensión funcional es la perspectiva donde se utiliza las metodologías del **Presupuesto Por Programas**, en base al Plan Nacional de Desarrollo la SHCP da a conocer el Catálogo General de Actividades del Gobierno Federal, el cual refiere el ámbito y naturaleza de sus atribuciones y funciones, tales actividades son de carácter general por lo que podría involucrar a varias instituciones públicas, dicho catálogo comprende el registro de categorías programáticas del egreso gubernamental: *Función, Subfunción, Programa Sectorial, Programa Especial, Actividad Institucional, Proyecto Institucional y Proyecto de Inversión.*

**Función.** Clasifica por sectores el gasto público, de acuerdo a las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su reglamento.

**Subfunción.** Es una subclasificación de la función y está relacionada con el objetivo estipulado en las áreas en que se divide, según los reglamentos internos de cada Dependencia ó entidad.

**Programa Sectorial.** Son el conjunto de políticas con un nivel de detalle de las actividades que realiza una dependencia o entidad de acuerdo con su objetivo, y también con los objetivos de las áreas.

**Programas Especiales.** Definen objetivos específicos con tareas muy concretas a realizar por las mismas áreas, sin embargo a este nivel se identifican las problemáticas planteadas, propósitos institucionales, indicadores de evaluación y seguimiento, población atendida, costos específicos, metas concretas, calendario de cumplimiento, y costos por meta.

**Actividades Institucionales.** Son las operaciones que realizan las unidades responsables del gasto en función de su objetivo institucional y de acuerdo a las tareas de las áreas conjuntas que dependen de la Dirección de una Dependencia ó Entidad y se refiere básicamente a la producción de bienes y servicios para la atención ciudadana y cumplir con la gestión Gubernamental.<sup>27</sup>

**Proyectos Institucionales y de Inversión.** Son las obras que incluyen acciones del sector público necesarias para alcanzar objetivos ó metas en un programa o subprograma de inversión.<sup>28</sup> Los Proyectos Institucionales, permiten registrar propuestas concretas para mejorar una actividad institucional, un producto o la prestación de un servicio. Los Proyectos de Inversión, identifica las acciones de las Unidades Responsables relativas a obras públicas.

Las Dependencias elaboran su **Programa Operativo Anual (POA)** utilizando todos los criterios anteriores y ajustándose a lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda. El POA es un instrumento que traduce los lineamientos generales de planeación del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables y temporalidad, para lo cual asigna recursos en función de la disponibilidad económica. Cada Dependencia realiza sus previsiones en función del techo financiero que le comunica la SHCP a través de la Subsecretaría de Egresos.

La estructura programática es controlada mediante claves presupuestales, La clave presupuestaria es la forma de codificar la información de los Poderes Legislativo y Judicial, los Órganos Autónomos, y las Instituciones que conforman la Administración Pública Centralizada. Dicha clave consta de catorce componentes, a través de los cuales se logra identificar la estructura administrativa, económica y funcional – programática del gasto público.

---

<sup>27</sup> Castro Vázquez Raúl. *Contabilidad Gubernamental*. IMCP.p.108-119

<sup>28</sup> *Ibidem*. 691



## COMPONENTES DE LA CLAVE PRESUPUESTARIA

AÑO	IDENTIFICA EL AÑO CALENDARIO DE VIGENCIA DEL PRESUPUESTO.
Ramo (RA).	Registra el Poder, Órgano Autónomo, Ramos Administrativo,, o Ramo General al que corresponde la asignación presupuestaria.
Unidad Responsable (UR).	Establece la unidad administrativa que, al interior del Ramo, es la responsable de ejercer la asignación presupuestaria correspondiente. En el caso de los subsidios y/o las transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades del Sector Paraestatal, este componente identifica a la entidad beneficiaria de los recursos.
Unidad Ejecutora (UE).	En la actualidad este campo no se utiliza. ( Se refería a un área en específico que realizaba el gasto)
Función (Fn).	Identifica el campo de acción del sector público para el cual se aplica la asignación presupuestaria correspondiente.
Subfunción (Sf).	Establece un mayor detalle al campo de acción que se especifica en la Función.
Programa Sectorial (PS).	Relaciona la asignación presupuestaria con los Programas Sectoriales que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000.
Programa especial (PE).	Identifica a un conjunto de Actividades Institucionales que se orientan a resolver un problema específico y mejorar una actividad, con el propósito de alcanzar los objetivos de los Programas Sectoriales.
Actividad Institucional (AI).	Registra las operaciones diarias que realizan las Unidades Responsables, para dar cumplimiento a su encomienda.
Proyecto (Py).	Existen dos tipos de Proyectos: los institucionales y los Proyectos de Inversión. Se identifican mediante la utilización de la letra "I" y "K" al principio de su clave, respectivamente.
Objeto del Gasto (OG).	Identifica, bajo distintos niveles de agrupación (Capítulo, Concepto, Partida), los insumos que adquieren las Unidades Responsables y/o las Unidades Ejecutoras, para cumplir con la misión que tienen encomendada.
Tipo de Gasto (TG).	Permite relacionar la adquisición de insumos con la naturaleza económica de la propia adquisición.
Gasto con Destino Específico (GE).	Permite registrar el destino específico que tienen algunas asignaciones presupuestarias, el cual no se puede identificar a través de ningún otro componente de la clave presupuestaria.
Fuente de Financiamiento (FF).	Identifica el origen de los recursos con que se financia la asignación presupuestaria respectiva.

Tomado de [www.cefp.org.mx](http://www.cefp.org.mx). Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Los anteriores componentes constituyen la clave presupuestal en forma horizontal:

<b>Año</b>	<b>Ra</b>	<b>UR</b>	<b>UE</b>	<b>Fn</b>	<b>Sf</b>	<b>PS</b>	<b>PE</b>	<b>AI</b>	<b>Py</b>	<b>OG</b>	<b>TG</b>	<b>GE</b>	<b>FF</b>	<b>Total</b>
------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	--------------

Esta estructura de la clave presupuestaria permite agregar la información por cualquiera de los componentes de la misma, en lo cual se basan los distintos datos agregados que se presentan en los documentos del PEF.

Hemos revisado las distintas perspectivas del Presupuesto de Egresos de la Federación dónde contamos de distintas formas para analizar el Gasto Público, para el caso de analizar la importancia de las Compras Gubernamentales tomaremos a lo largo del presente trabajo la información que este instrumento nos

proporciona ya que todas las operaciones que aplica el Gobierno al ejercer el presupuesto implica realizar la adquisición de bienes, servicios y obras públicas. Por tanto para comprender el marco conceptual de las Compras Gubernamentales, es necesario conocer claramente el concepto, componentes y metodología del Presupuesto Público.

#### **1.4. Las Compras de Gobierno.**

Es evidente que la gestión gubernamental requiere de insumos para proporcionar los servicios públicos y cumplir con sus funciones, para ello se convierte en algo similar a un individuo que intercambia bienes con otro para su subsistencia o bien acuerdan prestar un servicio mutuamente, así el Gobierno a través de la Administración Pública realiza la función de intercambio con miles de agentes privados (productores) a través de un acuerdo de voluntades donde los particulares proporcionan bienes y servicios a cambio de los recursos económicos con que cuenta el Estado.

El acto mediante el cual se realiza el intercambio de recursos públicos por satisfactores materiales o de servicio, constituye las Compras Gubernamentales, por el hecho de que la compra implica un intercambio y como efecto de éste se adquiere un bien o servicio se conoce también como Adquisición. Para el estudio de las Compras de Gobierno es necesario determinar enfoques de estudio, por una parte, al ser un acuerdo de voluntades implica la celebración de contratos cuyo procedimiento se realiza en un marco normativo y comprende distintas etapas y mecanismos administrativos ya sea desde la planeación de las compras, la selección de los agentes con los cuales se llevará el intercambio y los mecanismos administrativos que se utilicen para ello (adjudicación, licitación, invitación); por otro lado para analizar la importancia económica de las compras gubernamentales es necesario enfocar aquellas ramas de la economía que se ven afectadas directamente ya que el volumen de éstas influye en las decisiones de una gran cantidad de productores de bienes y prestadores de servicios que venden al Gobierno, así mismo la compra de un determinado bien o la contratación de un servicio puede tener un efecto particular en algún área por ejemplo cuando se adquieren vagones para el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) se amplía la capacidad de dicho sistema para atender las necesidades de transporte de la población. A continuación revisaremos cómo se clasifican las compras de gobierno para efectos de entender los distintos mecanismos utilizados, su vinculación con las clasificaciones del Presupuesto analizadas anteriormente, y el marco jurídico que las regula.

##### **1.4.1. Clasificación de las Compras de Gobierno.**

Desde el punto de vista de las compras que realiza el Gobierno, se ha clasificado en tres tipos de adquisiciones: *bienes, servicios generales y obras públicas*. Este enfoque es con la finalidad de analizar los distintos procedimientos de adquisición utilizados y regulados por las leyes en la materia, que serán revisadas mas adelante.

#### 1.4.1.1. Adquisición de Bienes y Servicios.

Los bienes se refieren a los **materiales y suministros**, es decir todos aquellos *objetos tangibles* o insumos que se consumen un determinado lapso de tiempo generalmente de un año (papelería, materiales y útiles de impresión, consumibles de cómputo, alimentos, refacciones, combustibles, medicinas, vestuario etc.), y que se registran en el activo circulante de la contabilidad gubernamental. También comprenden los **bienes muebles** que se refieren al mobiliario y equipo (máquinas de escribir, anaqueles, archiveros, sillas, mesas, escritorios est.), maquinarias, equipos informáticos, vehículos, herramientas, animales de trabajo etc. cuyo uso es de largo plazo y son susceptibles de ser transportables, y finalmente los **bienes inmuebles** que se refiere a los edificios, locales, terrenos etc. que poseen la característica de no ser transportables, estos junto con los bienes muebles se registran como activos fijos del Gobierno y se consideran gastos de capital ya que pasan a formar parte de la formación bruta de capital.

Los **servicios generales** constituyen el conjunto de actividades técnicas de apoyo a la operación de las organizaciones y tienen por objetivo asegurar de forma permanente, general, regular y continua la satisfacción de las necesidades operativas y administrativas de las áreas que las integran, así como las de los usuarios o clientes de ellas; estos pueden prestarse en forma directa por la propia organización o a través de empresas particulares<sup>29</sup>. Como nuestro estudio trata sobre las Compras de Gobierno, la contratación de servicios particulares se referirá a los servicios básicos (telefonía, suministro de agua y energía eléctrica etc.) arrendamientos, asesorías, fletes, aseguramiento, vigilancia, limpieza, mantenimientos de todos tipos, etc. se caracterizan por ser intangibles pero agregan valor ya que implica la utilización de conocimientos y personal para su realización. Por ejemplo, cuando se requiere un sistema informático para agilizar un proceso de información, un mantenimiento de maquinarias especializadas, arrendar fotocopiadoras etc. Es importante identificar la diferencia de los **servicios personales** y los servicios generales, ciertamente ambos son servicios pero, en la contabilidad gubernamental, los primeros se refieren a las contrataciones de personal (empleo público) de manera directa y los segundos con empresas y personas físicas particulares.

#### 1.4.1.2. Realización de Obras Públicas.

Las Obras Públicas agrupan las asignaciones destinadas a la creación y ampliación de la infraestructura física necesaria para el desarrollo, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación bruta de capital (construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, rehabilitación conservación, y demolición)<sup>30</sup> este apartado es una combinación de bienes y servicios que por su complejidad y características se ha manejado de

<sup>29</sup> Enríquez Rubio Ernesto. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*. INAP. p.292

<sup>30</sup> Clasificador Por Objeto del Gasto 2002. GDF.

marea independiente. Las Obras Públicas se caracterizan por ser activos fijos, están sujetas al deterioro, atienden necesidades colectivas, requieren de un espacio físico y constituyen una inversión; implican una realización física, con mano de obra, materiales, maquinaria y procedimientos técnicos y administrativos. Por ejemplo, la construcción de caminos, puentes, presas, puertos marítimos, aeropuertos, canales de riego, pozos de agua, etc. Las Obras Públicas pueden ser realizadas de manera directa por parte del Gobierno o ser contratadas con particulares.<sup>31</sup>



## 1.5. Marco Legal de las Compras del Gobierno.

### 1.5.1. Antecedentes.

La función de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la contratación de servicios por parte de la Administración Pública, es regulada de manera expresa por una serie de dispositivos legales que van desde disposiciones jurídicas de carácter constitucional, hasta ordenamientos específicos de tipo administrativo.

La Carta Magna es el ordenamiento Jurídico que constituye al Estado, determina su estructura política, sus funciones y sus características, los poderes encargados de cumplirlos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad.

Las Leyes por su parte son normas jurídicas de tipo obligatorio y aplicación general dictadas por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Los ordenamientos, son producto de un proceso legislativo, que emana de la constitución y tienen una materia reservada, que sólo ella puede regular, como es el caso de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<sup>31</sup> Enríquez Rubio Ernesto. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*. INAP. p.329-330

Los reglamentos u ordenamientos constituyen un grado inmediato inferior en jerarquía, respecto a la Ley, en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación de derecho, por lo que no pueden utilizarse ni para reformar, ni para modificar las Leyes y mucho menos para dictar normas en contradicción con ellas, dado que este conjunto de normas de tipo obligatorio y de carácter general, son emanadas del poder ejecutivo y son dictadas para el cumplimiento de los bienes atribuidos a la Administración Pública.<sup>32</sup>

Christian Meade Hervert, en su obra "Licitación Pública y Medios de Defensa", expone que en la época en que se llevó a cabo el debate para integración completa de los Artículos de la Carta Magna, la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente consideró necesario incluir una disposición que tuviera por objeto el aseguramiento de los concursos en los trabajos públicos de la nación, para brindarle a ésta las mejores condiciones posibles, así como para evitar fraudes y favoritismos.

En 1982 el artículo fue reformado, en atención al Programa de Renovación Moral de la Sociedad, prevaleciente en el sexenio presidencial de aquel tiempo, encaminado a luchar contra la corrupción que el régimen burocrático mexicano había sufrido durante los años anteriores y a garantizar la eficacia, eficiencia y honradez en la asignación de los recursos públicos, remitiendo a la legislación secundaria el establecimiento de las herramientas jurídicas necesarias para lograr el cumplimiento de lo asentado en el mandato constitucional.

El precepto constitucional, que entonces se refería al concepto de subasta, fue ampliado, extendiéndose el procedimiento de licitación pública a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza, incluyendo la enajenación de todo tipo de bienes, y ya no limitándose a las obras públicas. Asimismo, estableció la obligación relativa a que las proposiciones se presentaran en sobre cerrado, para que éste se abriera públicamente a fin de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Por lo que se refiere a la legislación secundaria, con anterioridad a la reforma constitucional, ésta fue muy variada. Los ordenamientos de mayor importancia fueron la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, del 31 de diciembre de 1979, en donde ya se incluía a los arrendamientos y almacenes; y la Ley de Obras Públicas, del 30 de diciembre de 1980, en donde por primera vez se adiciona el término de licitación pública. Con posterioridad a dicha reforma, se promulgó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con Bienes Muebles, el 8 de febrero de 1985, la cual trajo como novedad las excepciones al procedimiento de licitación pública. A tal ordenamiento sigue la publicación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el 30 de diciembre de 1993, cuyo inicio de vigencia se equiparó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

---

<sup>32</sup> Enríquez Rubio, Ernesto. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, México, INAP, 2002, p. 89

Uno de los avances pretendidos por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, fue la unificación de todos los supuestos de contratación previstos en las anteriores leyes; asimismo, trajo la novedad de que la apertura de proposiciones se dividiera en dos actos: la apertura técnica y la económica, contrariamente a la anterior ley de obra pública, que disponía que el acto de apertura se realizaría en un solo momento.

Finalmente, el 4 de enero de 2000, fueron publicadas la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (ley de obras públicas) y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

A partir de dichos ordenamientos se separan la materia de obra pública, por un lado, y las adquisiciones, arrendamientos y servicios, por el otro. Este objetivo surgió, según lo señala la propia iniciativa, de las apreciaciones sobre la complejidad que la reunión de materias de naturaleza disímbola trajo consigo en la interpretación y observancia de la citada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, tanto en el ámbito de la administración pública federal, como en el de los contratistas; esto, debido a que se consideró que la convergencia de la regulación de la obra pública y servicios relacionados con la misma en un ordenamiento en donde coexiste también la concepción de las adquisiciones y de servicios de cualquier naturaleza, propicia frecuentes equívocos que impactan en la aplicación de los procedimientos y reglas de contratación propios de cada materia.

Así, el documento de iniciativa dispuso que la separación de materias y la acotación del régimen de obra pública en un solo ordenamiento, y las adquisiciones, arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza en otro, permite una sistematización de las disposiciones funcional y especializada en torno a los conceptos de las actividades sujetas a contratación, llenar las lagunas existentes y aclarar las confusiones suscitadas al unificarse los dos regímenes mencionados.<sup>33</sup>

Por su parte, José Pedro López-Eliás aduce y coincide al mismo tiempo con Christian Meade Hervert en que los antecedentes del Marco Legal de las Compras Gubernamentales, se sitúan en la Constitución de 1917, en el artículo 134, el cual no se encontraba en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, sino que en el Congreso Constituyente, la Comisión de Constitución, integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, decidió presentar la propuesta al pleno, de adición de un artículo que sería el 134, y que tras breve discusión el 27 de enero de 1917 fue aprobado con el siguiente texto: " Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública."

---

<sup>33</sup> Meade Hervert, Christian. *Licitación Pública y Medios de Defensa*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 23-25.

Lo anterior significaba que, únicamente quedaban incluidos los contratos de obras públicas, excluyéndose en forma automática, cualquier otro contrato, este texto permaneció, prácticamente, inalterado hasta su reforma en 1982.<sup>34</sup>

De esta forma, el 27 de diciembre de 1982, se efectúa una modificación que eleva a rango constitucional la licitación pública y se modifica este artículo para quedar de la siguiente manera:

“ Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal (Sic) y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.<sup>35</sup>

### **1.5.2. Marco Constitucional.**

El texto constitucional vigente sobre el cual se apoya el fundamento legal de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, es el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que enuncia lo siguiente:

#### **ARTÍCULO 134 VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

“ Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales,

---

<sup>34</sup> López-Eliás, José Pedro. *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, México, UNAM, 1999, p. 34.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 38.

se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos Federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta constitución.<sup>36</sup>

Este Ordenamiento Jurídico sigue constituyendo en la actualidad la base legal sobre la cual se apoyan las compras gubernamentales.

Asimismo, es necesario destacar que el Artículo 74, Fracción IV en correlación con el artículo 126 constitucionales conforman el fundamento legal mediante el cual el Estado Mexicano, para satisfacer las necesidades de la población, ejerce sus facultades legales a través de las llamadas funciones públicas que, en nuestro sistema, básicamente se reducen a su actividad en los campos ejecutivo, legislativo y judicial.

### **1.5.3. Leyes y Disposiciones Relacionadas con las Compras.**

#### **1.5.3.1. Ámbito Federal: Gobierno Federal.**

Las leyes y disposiciones que rigen las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública dentro del ámbito Federal, son las siguientes:

#### **1.5.3.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En ésta, de manera específica, encontramos el artículo 134 constitucional el cual establece los criterios generales para su ejercicio. De éste se deriva la normatividad complementaria en esta materia, por lo que a continuación se transcribe dicho

---

<sup>36</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 134.



artículo, tal y como quedó establecido en la inscripción original de la Constitución de 1917.<sup>37</sup>

“Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”.

“El proceso de fortalecimiento del marco jurídico que da sustento a la función de recursos materiales en el sector público se concretó mediante la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. La acción de gobierno tuvo como propósito ampliar y delimitar con mayor precisión el alcance de los procesos de adquisiciones y obra pública.”<sup>38</sup>

### **1.5.3.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Esta Ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal. En ella se determinan las atribuciones de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos públicos.

La LOAPF fue publicada el 29 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, y a la fecha ha sido reformada en ocho ocasiones. Actualmente se integra por tres títulos y 50 artículos, más los transitorios.”

### **1.5.3.4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

Este ordenamiento es reglamentario del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

La LFEP fue publicada el 14 de mayo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación, ha sido reformada en tres ocasiones. En 2001 el ordenamiento cuenta con seis capítulos y 69 artículos, más los transitorios.

### **1.5.3.5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

Esta Ley norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal. Establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad administrativa, que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

---

<sup>37</sup> Enríquez Rubio, Ernesto. Op. Cit., p. 65.

<sup>38</sup> Idem.

#### **1.5.3.6. Ley de Planeación.**

La Ley de Planeación tiene por objeto establecer.

1. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.
2. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
3. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de Planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
4. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley.
5. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, se integra por siete capítulos, 44 artículos y 5 transitorios.

#### **1.5.3.7. Ley General de Deuda Pública.**

En la Ley se establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos públicos.

La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, fue reformada el 21 de diciembre de 1995. Actualmente (2001) se conforma de ocho capítulos, 32 artículos, más los transitorios.

#### **1.5.3.8. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**

La Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen:

1. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

2. Las Secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
3. La Procuraduría General de la República.
4. Los organismos descentralizados.
5. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.
6. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. (No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal).

Se publicó el día 4 de enero de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, y abrogó la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se conforma de siete títulos, diez capítulos, 73 artículos y cinco transitorios.

#### **1.5.3.9. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.**

La LOPSRM es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas que realicen:

1. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República.
2. Las Secretaría de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
3. La Procuraduría General de la República.
4. Los organismos descentralizados.
5. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.
6. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. (No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal).

Con su publicación el 4 de enero de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, quedó abrogada la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en lo relativo a las disposiciones en materia de obra pública. Se conforma de ocho títulos, doce capítulos, 91 artículos y cinco transitorios.

#### **1.5.3.10. Ley General de Bienes Nacionales.**

Determina la conformación del patrimonio nacional en dos tipos de bienes:

- Bienes de dominio público de la Federación, y
- Bienes de dominio privado de la Federación.

Asimismo, establece las bases generales a las que se sujetará la administración de dichos bienes. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. La última modificación de fecha 29 de julio de 1994, integra nueve capítulos y 100 artículos, más los transitorios.

#### **1.5.3.11. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

El objetivo de esta Ley es reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las siguientes materias:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
2. Las obligaciones en el servicio público.
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
4. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
6. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, ha tenido tres reformas. En el mes de diciembre de 2001 se tienen cinco títulos, ocho capítulos y 93 artículos, más los transitorios.

#### **1.5.3.12. Disposiciones Complementarias.**

La descripción que se ha realizado en los incisos anteriores permite observar cómo el marco normativo que regula el sistema de administración de recursos materiales es amplio y diverso.

La enumeración de las disposiciones presentadas en la lista anterior, muestra el universo normativo que es necesario consultar para abordar con especificidad la materia. De entrada, las "Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las dependencias de la administración pública".

Dicho universo se expresa en distintas disposiciones normativas como: reglamentos, códigos, decretos, acuerdos, manuales, normas, técnicas y/o de operación, circulares, entre otras.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ibidem, pp. 65-70

#### **1.5.4. Ámbito Local: Gobierno del Distrito Federal.**

La reforma de 1993 fue producto de la participación ciudadana, de los partidos políticos y del gobierno, surgiendo una nueva relación entre los poderes federales y los órganos locales del Distrito Federal y las bases para dar apertura al tema de la elección directa de su Jefe de Gobierno.

Las previsiones que el poder revisó de la constitución hiciera en el año de 1996 relativa al establecimiento de autoridades locales Ejecutiva y Legislativa para el Distrito Federal, electas mediante el voto directo, libres, universal y secreto, tuvieron en 1997, como una primera etapa de su cumplimiento, la elección de un Jefe de Gobierno y de una Asamblea Legislativa a los que se les dotó de mayores facultades con relación a las ejercidas que les antecedieron.

En ese nuevo régimen de la entidad y como parte del órgano ejecutivo, se contempló la existencia de órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones en que se divide el Distrito Federal, encomendándose al mismo tiempo al Congreso de la Unión, la fijación en el estatuto de Gobierno, de las bases y términos para establecerlos, y determinar los criterios para efectuar la división territorial, la competencia de dichos órganos, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como sus relaciones con el Jefe de Gobierno. Expresamente fue prevista también, que la titularidad de dichos órganos se obtendría por la vía de la elección universal, libre, secreta y directa, a partir del año 2000.

De esta manera, el Congreso de la Unión, en el año de 1997, a iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expidió un decreto de reformas y adiciones al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de establecer las bases y términos que requerían la actividad de las nuevas autoridades locales. El consenso alcanzado en la iniciativa, permitió al Congreso de la Unión adoptar como propio el compromiso que las fuerzas políticas del Distrito Federal asumieron de desarrollar en posterior reforma a ese ordenamiento, aspectos vinculados a los órganos político administrativos a que hace referencia la fracción II de la base tercera del apartado C del artículo 122 constitucional, desde 1996.<sup>40</sup>

#### **El fortalecimiento a la forma primaria de gobierno.**

Con el mandato expresado en las recientes reformas constitucionales, imponen el desarrollo en la ley secundaria del perfeccionamiento de la vida democrática y la conformación política y administrativa de las actuales delegaciones en que se divide el Distrito Federal.<sup>41</sup>

Como producto de lo anterior, a continuación se citarán las leyes y disposiciones relacionadas con las adquisiciones del Gobierno del Distrito Federal:

---

<sup>40</sup> Diario de Debates del Senado de la República y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, p. 21

<sup>41</sup> Idem.

#### 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya fue mencionado en muchas ocasiones, el fundamento legal de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública, reside en el artículo 134 de nuestra Carta Magna.

#### 2.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Éste es de orden público e interés general y constituye la norma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta Ley establece las bases de organización de la Administración Pública del Distrito Federal, la distribución de los negocios del orden administrativo y la asignación de las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

#### 4.- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Esta Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen la Administración Pública del Distrito Federal, sus dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones.

#### 5.- Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

Esta Ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto normar las acciones referentes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de la obra pública y de los servicios relacionados con ésta, que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

En cuanto a la aplicación de Leyes Federales que inciden de manera directa o indirecta en la actuación del Gobierno del Distrito Federal, éstas son aplicadas en la parte correspondiente y como ejemplo de ello podemos citar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Disposiciones Complementarias:

1. Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
2. Reglamento de Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.
3. Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.
4. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal
5. Circular Uno "Normatividad en Materia de Administración de Recursos".

## **1.6. Procedimientos de Compra del Sector Público.**

En el Sector Público dentro de la legislación en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública existen tres procedimientos para efectuar la adjudicación de los contratos, los cuales son: Licitación Pública, Licitación Restringida o Invitación Restringida a Cuando Menos Tres Proveedores y Adjudicación Directa. En seguida se hace referencia a cada uno de ellos.

### **1.6.1. La Licitación Pública.**

En cuanto a este procedimiento de adjudicación, que es el más importante, comenzaremos por relatar sus antecedentes históricos, los cuales se remontan a la época antigua.

Existen muchas versiones acerca de los orígenes de la figura de la licitación, entre las cuales se encuentran las siguientes:

"... Rondina señala que licitar en su sentido etimológico es sinónimo de subastar, y éste término viene de los árabes, cuando vendían "sub-hasta": bajo el hasta o la lanza para significar que nada se ocultaba y que nadie podría sospechar o criticar el contrato o negocio".<sup>42</sup>

Con este antecedente podemos ubicar la intencionalidad del acto en sí, que pretende mostrar la transparencia en la actividad realizada en los contratos o negocios, cuyo factor es fundamental en el procedimiento de la licitación que hasta nuestros días se efectúa.

Por otra parte, se argumenta que "... parece haber sido utilizada en tiempos remotos de los chinos, encontrándose la legislada en el Código de Hammurabi (año 2100 a. C.)".<sup>43</sup>

No obstante, el "... procedimiento de la licitación pública, como medio de celebrar los contratos en que interviene el Estado, fue conocido en el derecho romano. Desde las primeras épocas los bienes adquiridos por el Estado, ya sea por conquista (el botín de guerra), ya en virtud de la condenación criminal de un ciudadano, ya en fin por el

---

<sup>42</sup> López-Ellás, José Pedro. Op. Cit., p. 51.

<sup>43</sup> Idem.

derecho de herencia, se vendían públicamente, a los mejores ofertantes. A este tipo de ventas se les conocía como **Bonorum sectio o venditio**. Llevaba también el nombre de **subhastatio**, de la lanza (hasta), símbolo de la propiedad de los quirites. En el lugar donde iba a verificarse la venta, se plantaba una **hasta**, arma guerrera y a la vez insignia real. De ahí deriva el término de **subasta**, con que, en muchos países de lengua castellana se designa al procedimiento de la licitación”.<sup>44</sup>

“Más tarde se generalizó el régimen de la venta en **asta pública**, debiendo verificarse en esas condiciones todas las ventas de bienes fiscales. Así lo establecía el Código de Justiniano, en su capítulo “De subhastatione ob publice rationis necessitatem”.

También se aplicó el procedimiento de la Licitación en la contratación de las obras públicas. Y puede afirmarse que tanto en el derecho romano como en los demás sistemas, han sido las obras públicas las que han contribuido a generalizar este instituto de garantías de los intereses del Estado.”<sup>45</sup>

En este contexto histórico, era “... el **ensor** la autoridad legalmente encargada de las adjudicaciones de obras públicas. La adjudicación se identificaba por tres instituciones esenciales: la fórmula del contrato (**lex censoria**), la subasta pública (licitatio), garantía personal y real (**praedes, praedia**).

La **licitatio** era la condición esencial para que la obra se adjudicara y, en general, era obligatorio concederla a quien solicitara cantidad menor. El **ensor**, venía encargado de realizar discrecionalmente la adjudicación, pudiendo excluir a las personas que no juzgase idóneas, o que estimara poco honorables o que hubieran dejado incumplidos contratos anteriores.

Posteriormente en la Edad Media, en Roma y luego en casi toda Europa, se empleó la subasta “a mata candela” o “a vela y pregón”, pudiéndose recibir ofertas para alguna construcción de importancia mientras ardía una vela. La obra se adjudicaba al oferente de menor precio hasta el momento en que la vela se extinguía.

En Francia en el siglo XVI, hay ordenanzas que prescriben la adjudicación al mejor precio para la ejecución de obras públicas o contratos de suministro. En la práctica, la adjudicación no siempre se realizaba; hubo entonces escándalos de corrupción, por el hecho de celebrarse contratos sin adjudicación.

En términos generales, la licitación pública se generalizó por Europa y se extendió al mundo, en el siglo XVIII y especialmente en el siglo XIX, cuando se empezaron a expedir una serie de leyes al respecto.”<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 52.

<sup>46</sup> Ibidem, pp. 52-53.



Por lo que respecta a los antecedentes históricos sobre la licitación pública en México, estos "... los encontramos en la época prehispánica, sobre todo en cuanto a la ejecución de las obras públicas; ahora bien dados los regímenes teocráticos que privaban en esa época, la obra pública estaba dirigida, en buena parte, al desarrollo de las ideas imperiales y religiosas de aquellas sociedades cuya imposición, de grado o por fuerza, representaba una de las principales finalidades de su actividad..."<sup>47</sup>

Se estima que "... la primera licitación pública como tal en México, se efectuó en 1767, en la época del virrey Carlos Francisco de Croix (1766-1771), con la ejecución de la obra pública del desagüe de la Ciudad de México, en virtud del problema que había sido el número uno desde la época prehispánica, referente a las inundaciones que sufría la gran capital en la época de lluvias".<sup>48</sup>

"Para llevar a cabo este magno proyecto, el gobierno impuso una contribución sobre rentas de casas, huertas y tierras, y se pidió la cooperación de las clases privilegiadas. A decir del propio González de Cosío,

Se consideró también conveniente rematar las obras al mejor postor, y a este fin, después de averiguarlo el producto neto que daban las fincas, con el propósito de calcular el impuesto, se pusieron a pregón en pública subasta, habiendo quedado rematadas al Tribunal del Consulado de México, el que se obligó a ejecutarlas por la cantidad de 800 mil pesos y en el plazo de cinco años."<sup>49</sup>

En "... tiempos de Felipe II (1556-1598) se puso en práctica en España, y probablemente llegó a la Nueva España, la enajenación en pública subasta de los oficios concejiles (parte de la burocracia virreinal) los que se adjudicaban al mejor postor."<sup>50</sup>

### **1.6.2. Definición de Licitación Pública.**

La palabra licitación atendiendo a su origen etimológico, "deriva de la voz latina *licitatione*, que es un ablativo de *licitatio-onis*, que significa "venta en subasta", y de acuerdo con su origen gramatical consiste en la acción de licitar, palabra que es un verbo transitivo que quiere decir "ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda".<sup>51</sup>

Manuel Lucero Espinosa define a La licitación Pública como aquel "... procedimiento que la Administración Pública debe observar para seleccionar a sus cocontratantes, salvo las excepciones establecidas en la ley, y que consiste en una invitación dirigida

---

<sup>47</sup> Ibidem, pp. 30.

<sup>48</sup> Idem.

<sup>49</sup> Ibidem, pp. 30 - 31.

<sup>50</sup> Ibidem, pp. 32 - 33.

<sup>51</sup> Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública*. México, Porrúa, 2002, p. 7.

a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas para seleccionar la más conveniente.”<sup>52</sup>

Su característica fundamental estriba en el hecho de ser un procedimiento abierto, toda vez que la invitación efectuada “... por la administración pública se realiza a personas indeterminadas, de tal manera que el número de oferentes que pueden concurrir a formular sus ofertas no se encuentra limitado, ya que puede hacerlo cualquier interesado que reúna los requisitos legales.”<sup>53</sup>

Otra definición del vocablo licitación, que está estrechamente relacionada con la anterior, es la que ofrecen Gerardo Farro Farra y Sergio Huacuja Betancourt, quienes argumentan que la “... licitación pública es una institución de derecho público, regida por el derecho administrativo, que puede definirse como un procedimiento administrativo, de competencia que se inicia con la publicación de la convocatoria pública y que tiene como finalidad y conclusión la adjudicación de un contrato mediante la captación, análisis y evaluación de propuestas u ofertas.”<sup>54</sup>

De lo que podemos deducir que ambos comentarios son válidos y que la Licitación Pública se puede definir como el procedimiento administrativo mediante el cual se adquieren bienes o servicios u obra pública mediante la observancia de ciertas disposiciones jurídicas a fin de satisfacer las necesidades de un área específica o población, para un bien común.

### **1.6.3. Principios Jurídicos de la Licitación.**

Los principios jurídicos rectores de la licitación pública, son considerados como las pautas directrices que definen la esencia de su procedimiento, y justifican su existencia, puesto que permiten conocer el por qué y el para qué de la misma.<sup>55</sup>

Así, de conformidad con la razón jurídica de la licitación, los principios fundamentales que la rigen son: **la concurrencia, la igualdad, la publicidad y la oposición o contradicción.** Estos principios regulan el procedimiento licitatorio, razón por la cual, el incumplimiento de cualquiera de ellos lo vicia de nulidad.<sup>56</sup>

A continuación se describirá en que consiste cada uno de ellos.

#### **1.6.3.1. Principio de Concurrencia.**

Este principio, “ ... asegura a la Administración Pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual le permite tener una más amplia selección, y estar en posibilidad de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”<sup>57</sup>

<sup>52</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Farro Farah, Gerardo y Huacuja Betancourt, Sergio. *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*, México, 1989, p. 94.

<sup>55</sup> Meade Hervert, Christian. Op. Cit., p. 18

<sup>56</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 12

<sup>57</sup> Idem.

Dicho principio puede analizarse desde la perspectiva tanto de la Administración Pública convocante, como del particular oferente. Para los aspirantes a contratar, el principio trae como efecto garantizar la ausencia de exclusión arbitraria de estos; a la administración por su parte, le permite beneficiar sus intereses económicos mediante la depuración de precios que resulta de la comparación objetiva de ofertas.<sup>58</sup>

### 1.6.3.2. Principio de Igualdad.

“La igualdad constituye uno de los principios mas importantes de la licitación pública, pues con base en él se asienta la moralidad administrativa que rige el procedimiento licitatorio.”<sup>59</sup> Tal como su nombre lo indica, consiste en que se otorgue a todos los proponentes una igualdad de oportunidades en la adjudicación del contrato de que se trate, de tal forma que se permita la competencia entre todos, procurando evitar preferencias a favor de unos u otros y así posibilitar la elección de quien hiciere la mejor oferta. Este principio se manifiesta, según interpretaciones judiciales, en el sentido de que no deben existir discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos de los oferentes en detrimento de otros.<sup>60</sup>

La igualdad de condiciones supone la igualdad para los oferentes en el acceso a la información relacionada con el procedimiento licitatorio; que los requisitos y condiciones que contengan las bases de licitación sean los mismos para todos los participantes; esto, por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, plazos para el suministro de bienes, prestación de servicios o la ejecución de los trabajos, normalización, forma y plazo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías, e igualdad en cuanto a la calificación de las propuestas de acuerdo con los criterios previstos en las bases de licitación. Por lo que toca a la elección del mejor proponente en el procedimiento licitatorio, ello implica escoger a quien proponga condiciones superiores tanto técnicas como económicas, atendiendo a la calificación de las propuestas y de acuerdo a los criterios previstos en las bases de licitación.<sup>61</sup>

De tal forma que “... si la licitación se basa en la competencia de varias propuestas presentadas para que la Administración Pública pueda seleccionar la mas conveniente, la igualdad se manifiesta en el sentido de que sólo es posible una real confrontación entre los oferentes, cuando estos se encuentran colocados en igualdad de condiciones, sin que existan discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en perjuicio de otros.”<sup>62</sup>

Este principio de igualdad exige que la adjudicación se haga a aquel oferente que, presentando las mejores condiciones para el Estado, se haya ajustado a las bases de la licitación, pues de no ser así la Administración Pública carece de soporte para comparar las ofertas.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Meade Hervert, Christian. Op. Cit., p. 21

<sup>59</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 12

<sup>60</sup> Meade Hervert, Christian. Op. Cit., p. 20

<sup>61</sup> Ibidem, p. 20

<sup>62</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., pp. 12-13

<sup>63</sup> Ibidem, p. 13

### 1.6.3.3. Principio de Publicidad.

El principio de publicidad ofrece a todos los interesados en contratar, la oportunidad de participar en el procedimiento licitatorio, y también permite que un elevado número de posibles contratistas acuda a este medio de selección; asimismo, según interpretaciones doctrinales y judiciales, implica que los interesados deben acceder a la información acerca de la licitación en cuestión no sólo en lo que se relaciona con el llamado a la licitación en sí, sino en lo relativo a todos los actos que integran el procedimiento licitatorio, incluyendo a aquellos posteriores a la apertura de los sobres que contienen las propuestas de los oferentes. Dicho principio también puede apreciarse desde una doble óptica, ya que por un lado promueve la transparencia en la actuación de la Administración Pública y por otro, es un medio promocional encaminado a lograr la concurrencia de los particulares, con lo cual se logra que la propia Administración tenga distintas ofertas y pueda elegir en las mejores condiciones.<sup>64</sup>

Tal principio " implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo acerca de la Licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas".<sup>65</sup>

La publicidad es la esencia en la licitación pública, en virtud de que es necesaria para la regulación del contrato que se pretende firmar.<sup>66</sup> Es el principio rector de todo procedimiento administrativo, pues implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso y que a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del gobernado, prevista en el artículo 14 constitucional.<sup>67</sup>

Por lo anterior, en la licitación pública la publicidad debe ser satisfecha en todas las fases del procedimiento a partir de la convocatoria, pues constituye un aspecto fundamental del llamado a la licitación; asimismo, en la apertura de los sobres que contienen las ofertas, que se debe de realizar en audiencia pública, previamente establecida, para dar a conocer a todos los oferentes el contenido de las mismas, puesto que no se debe realizar de una forma clandestina u oculta a los ojos de los particulares<sup>68</sup>.

### 1.6.3.4. Principio de Oposición

Este principio se refiere a la posibilidad de impugnar cada uno de los actos integrantes del procedimiento de licitación que afecten los intereses legítimos del particular oferente, en la medida en que la pretensión de que su oferta resulte

---

<sup>64</sup> Meade Hervert, Christian. Op. Cit., p. 22

<sup>65</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 13

<sup>66</sup> López-Ellas, José Pedro. Op. Cit., p. 111

<sup>67</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p.14

<sup>68</sup> Idem

favorecida por la adjudicación o se vea afectada por actos que versan sobre cualquier oferta, incluyendo la suya.<sup>69</sup>

Manuel Lucero Espinosa, argumenta que el principio de oposición o contradicción deriva a su vez del principio de debido proceso, previsto en el artículo 14 constitucional, mismo que implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o mas particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez para defender la propia, de las impugnaciones de otros.<sup>70</sup>

Resulta común encontrar que en los procedimientos licitatorios existan intereses contrapuestos de los particulares. Por tal motivo, este procedimiento adquiere un carácter contradictorio, que la Administración Pública está obligada a asegurar, permitiendo, en plano de igualdad, la participación de todos los interesados mediante vistas o traslados de cada impugnación al oferente atacado, en el entendido que de no hacerlo la decisión o resolución que al efecto recaiga a esas inconformidades estaría viciada de ilegitimación.<sup>71</sup>

#### **1.6.3.5. La Moralidad Administrativa.**

En relación con la moralidad Administrativa algunos autores la consideran un principio de la licitación pública; sin embargo, esta expresión es un concepto muy fluido además de que es esencialmente cambiante y subjetivo. Como es sabido los actos de la administración deben estar acompañados de patrones éticos vigentes, en la sociedad a la cual se destinan y a la época en que fueron practicados, pero nunca contrariando las disposiciones legales, pues si es indiscutible la plenitud de principio de legalidad es, también, indiscutible la existencia de un principio de moralidad.<sup>72</sup>

Según diversos autores la moralidad administrativa está integrada, a su vez, por los principios de eficiencia, eficacia, y honradez, refiriéndose el primero al cumplimiento de los fines que se ha fijado el Estado, de la manera mas adecuada, con los medios que se poseen, utilizándolos con el mayor cuidado y dedicación. El segundo principio que se refiere a la eficacia, está vinculado a la eficiencia y constituye un concepto relativo a los resultados deseados, lo cual se traduce lógicamente en la satisfacción del interés público. La honradez, significa el buen obrar de quienes manejan los recursos económicos públicos.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Meade Hervert Christian. Op. Cit., p. 23

<sup>70</sup> Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p.14

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> López – Elías, José Pedro. Op. Cit., p. 86

<sup>73</sup> Lucero Espinosa Manuel. Op. Cit., p. XI y XII (Introducción)

#### **1.6.4. La Licitación Restringida ó Invitación Restringida a Cuando Menos Tres Proveedores.**

El segundo procedimiento que se señala en la Ley para llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública, es el procedimiento de la Licitación Restringida también conocido como Invitación Restringida a cuando menos tres proveedores, misma de la que se hará referencia a continuación.

Manuel Lucero Espinosa, comenta que, en "...la licitación restringida, a diferencia de la pública, la invitación no se hace públicamente para que concurra cualquier interesado, sino sólo a personas determinadas que son las únicas que pueden participar en el procedimiento, debido a las condiciones del objeto de contratación, es decir, que dispongan de capacidad de respuesta inmediata y cuenten con los recursos técnicos, financieros y demás necesarios..."<sup>74</sup>

Este "... tipo de licitación se caracteriza por la idoneidad de los oferentes, ya que no pueden cualesquiera, sino aquellos que, además de cumplir con las condiciones generales comunes a todo licitador, reúnan las condiciones especiales que previamente haya fijado el órgano administrativo correspondiente".<sup>75</sup>

#### **1.6.5. La Adjudicación Directa.**

El tercer procedimiento marcado en la legislación, se refiere a la Adjudicación Directa. Dicho procedimiento se caracteriza por ser el más sencillo, el más simple y el más ágil, ya que permite obtener los bienes o servicios necesarios en poco tiempo y con pocos recursos; sin embargo, en ocasiones se puede viciar y llegar a ser el menos transparente. En seguida se realizará una breve descripción acerca de lo que lo identifica.

La "... adjudicación directa como se le denomina en nuestro sistema jurídico, es un procedimiento que realiza la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona, física o jurídica, para que contrate sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno".<sup>76</sup>

En este tipo de contratación, "... como sistema restrictivo, la selección del contratante no debe hacerse de manera caprichosa sino que la Administración Pública debe elegir, de una manera razonada, a la persona que considere más idónea y capaz para cumplir con la contratación respectiva".<sup>77</sup>

"Cuando la contratación directa deba llevarse a cabo por haber fracasado una licitación, en los casos previstos por la ley, se realizará sobre las condiciones

---

<sup>74</sup> Meade Hervert, Christian. Op. Cit., p. 26.

<sup>75</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 37.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>77</sup> Idem.

estipuladas en las bases o pliegos de condiciones elaborados para la licitación, ya que de lo contrario no sería la misma contratación sino una diversa.”<sup>78</sup>

En este último caso, el autor se refiere a que cuando se vaya a aplicar el procedimiento aludido derivado de una licitación declarada desierta, las condiciones para que dos o más proveedores participen en éste, sean exactamente las mismas, que fueron establecidas de inicio.

---

<sup>78</sup> Idem.

## **Capítulo 2. Mecanismos, Técnicas y Procedimientos de Compra del Gobierno del Distrito Federal.**

### **2.1. Presupuesto del Gobierno del Distrito Federal.**

El Presupuesto es el acto por el cual son previstos y autorizados los gastos anuales del Estado que las Leyes sometan a las mismas reglas. En México, la reglamentación relativa al Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra contenida, sustancialmente en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. El Presupuesto de Egresos de la Federación comprende las erogaciones por gasto corriente, inversión física y financiera, así como pago de pasivos de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial. Algunos autores señalan que la existencia de una Partida Presupuestaria es requisito indispensable para la Licitación Pública, aunque otros indican que la suficiencia presupuestaria se puede subsanar en cualquier momento del procedimiento. La Ley sigue el criterio de que sólo se puede convocar a la Licitación Pública, si se cuenta con saldo disponible, dentro del Presupuesto aprobado, en la partida respectiva.<sup>79</sup>

El presupuesto del Gobierno del Distrito Federal, al igual que el del Gobierno Federal está conformado por los recursos que se autorizan por parte del Congreso de la Unión a la Federación y a todos los Estados de la República Mexicana.

Dichos recursos provienen de los ingresos que capta el Estado de los mexicanos que se encuentran obligados a contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, lo cual encuentra su sustento jurídico en el Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

#### **Artículo 31**

Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De esta manera todos los impuestos que se recaudan en su conjunto constituyen los ingresos del Gobierno, que después debe de canalizar hacia obras de beneficio social que le sean útiles a la sociedad y ésta es la funcionalidad de lo que se ha denominado Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es elaborado por el Ejecutivo Federal y la responsabilidad de su análisis, discusión y aprobación recae directamente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en el Artículo 74, Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estipula lo que a continuación se cita:

---

<sup>79</sup> López – Elías José Pedro. Op. Cit., pp. 104-105



## Artículo 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.<sup>80</sup>

Una vez que se aprueba el Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados se notifica a la Presidencia de la República y se publica el resultado en el Diario Oficial de la Federación.

### 2.1.1. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

De la misma forma en que se lleva a cabo el procedimiento para la disposición de recursos del año siguiente por parte del Gobierno Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal envía la iniciativa del Presupuesto a la Asamblea Legislativa con la finalidad de que se examine y se apruebe. Esta acción está regulada por el Artículo 122 constitucional en su Base Segunda, Fracción II inciso C y el Artículo 67 Fracción XII del estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en conjunto se refieren al hecho de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a más tardar el 30 de noviembre de cada año deberá enviar a la Asamblea Legislativa la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes. Asimismo, la elaboración de dicho presupuesto está regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Código Financiero del Distrito Federal.

Cuando se realiza la aprobación respectiva, esta es comunicada a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y publicada en el Órgano Local de Gobierno, o sea, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

### 2.1.2. Planeación Presupuestal de las Compras.

“ La Planeación es una actividad previa a cualquier acto administrativo y tiene como propósito fundamental predeterminar los resultados que se quieren alcanzar. Cuando las organizaciones no realizan una correcta previsión, incurren en excesos de esfuerzos y recursos no deseados que pueden originar fallas irreversibles.

Planear implica, por regla general, la elaboración de un conjunto de opciones con la finalidad de escoger la ( s ) más adecuada ( s ) con respecto a lo que se desea lograr a futuro. La Planeación es el basamento que permitirá eliminar o reducir el factor riesgo; en suma, planear es una decisión inteligente que permite actuar sobre el devenir.

<sup>80</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Arts. 31 y 74.

La Planeación económica y social es siempre una decisión política sustancial; en un país en vías de desarrollo tiene mayor relevancia, significación y es evidente su necesidad... la decisión de hacer de la planeación integral un fundamental recurso de gobierno y forma institucional de ejercicio político, y de emplearla como técnica para la asignación estratégica de recursos, dio frente a una situación económica y social con defectos, pero promisoria, y ante la realidad de una determinada idea del futuro, compartida por una gran mayoría de mexicanos." <sup>81</sup>

Por lo antes expuesto, se puede deducir que existe una imperiosa necesidad de hacer planeación y por ello el Gobierno del Distrito Federal se vale de las herramientas que se han implementado a lo largo del tiempo en la Administración Pública; por lo que para ello se describirán las más importantes.

### **2.1.3. Programa Operativo Anual.**

Éste es elaborado con base en las necesidades de cada una de las Dependencias, Órganos Político-Administrativos y órganos desconcentrados con fundamento en las disposiciones contenidas en los Artículos 122, Base Segunda, Fracción II Inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 Fracción XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 30, Fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo contenido se refiere a la obligación de la Secretaría de Finanzas para elaborar el Presupuesto de Ingresos de la Entidad que servirá de base para la formulación de iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal; 30 Fracción III de la misma Ley, que hace referencia a la formulación y sometimiento por parte de la Secretaría de Finanzas a la Jefatura de Gobierno del Proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del Presupuesto; 30 Fracción XII de la ley referida relativa a la obligación por parte de la Secretaría citada para dictar las Normas y Lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos Anteproyectos de Presupuesto; 30 Fracción XIII de la ley en cuestión, que está encaminada a la formulación del Proyecto del Presupuesto de Egresos para presentarlo a la conciliación del Jefe de Gobierno considerando especialmente los requerimientos de cada una de las Delegaciones; así como en los artículos 416 al 418, 420, 428, 430 al 447 y 453 al 455 del Código Financiero del Distrito Federal.

Con base en lo anterior, es elaborado el Programa Operativo Anual que, conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Administración Pública del Distrito Federal, constituyen un documento de planeación de corto plazo. Con ellos se da continuidad a los objetivos y lineamientos establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.

---

<sup>81</sup> Enriquez Rubio, Ernesto. Op. Cit., p. 349

Dentro del Programa Operativo Anual se considera la previsión de recursos para los capítulos que integran el presupuesto: 1000 Servicios Personales; 2000 Materiales y Suministros; 3000 Servicios Generales; 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias; 5000 Bienes Muebles e Inmuebles; 6000 Obras Públicas; 7000 Inversión Financiera y otras Erogaciones y 9000 Deuda Pública.

## **2.2. Programa Anual de Adquisiciones.**

El Programa Anual de Adquisiciones, es el documento en el que se reflejan de forma desglosada todos los bienes, arrendamientos y prestación de servicios que se adquirirán o contratarán durante el ejercicio fiscal correspondiente.

La planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, de conformidad con la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal deberá sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, Programa General para el Desarrollo del Distrito Federal, a los Programas Sectoriales, Institucionales, Parciales, Delegacionales y Entidades que les corresponda así como a las previsiones contenidas en los Programas Operativos Anuales.

Para ello la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, en sus artículos 15 y 16, establece que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades formularán sus Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y sus respectivos Presupuestos considerando:

- I. Las acciones previas durante y posteriores a la realización de dichas operaciones;
- II. Los objetivos, metas y actividades Institucionales a corto y mediano plazo;
- III. La calendarización física y financiera de la utilización de los recursos necesarios;
- IV. Las unidades responsables de su instrumentación;
- V. Los programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como en su caso a aquellos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;
- VI. La existencia suficiente de bienes en sus inventarios y almacenes;
- VII. Los plazos estimados de suministro, y los avances tecnológicos incorporados en los bienes;
- VIII. En su caso, los planos, proyectos, especificaciones, programas de ejecución u otros documentos similares;

- IX. Los requerimientos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles a su cargo;
- X. La utilización y consumo de bienes producidos o servicios prestados por proveedores nacionales en el país o con mayor grado de integración nacional;
- X Bis. La utilización y consumo de bienes o servicios de menor impacto al ambiente;
- XI. El aprovechamiento de los Recursos Humanos y Materiales propios de la demarcación territorial donde se requieran los bienes o servicios;
- XII. La atención especial, a los sectores económicos cuya promoción, fomento y desarrollo estén comprendidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los Programas Delegacionales, Especiales, Institucionales, Sectoriales y Parciales; y
- XIII. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios<sup>82</sup>

### 2.3. Programa Anual de Obra Pública

“ Dentro de la doctrina del Derecho Administrativo la expresión “Obra Pública” es utilizada con dos significados diferentes:

En primer término, se conceptualiza como todo trabajo de construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación o demolición, que se ejecuta sobre un bien, por lo general inmueble, realizado por un órgano estatal o por su cuenta, para la satisfacción del interés general.

Conforme al segundo significado, por obra pública se entiende el resultado obtenido con dicho trabajo, esto es el bien producto de la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación o demolición.”<sup>83</sup>

Ernesto Enríquez Rubio por su parte define a la Obra Pública como toda construcción integral o reparación realizada por contratistas o directamente por la Administración Pública sobre cosas, inmuebles o muebles directamente afectados al dominio público. Argumenta que para efectos legales se consideran como Obras Públicas las siguientes construcciones: caminos, puentes, presas, puertos (aéreos y marítimos), canales de riego y de navegación, pozos de agua y petroleros,

<sup>82</sup> Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Art. 16

<sup>83</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 43

deseccación de pantanos y saneamiento de terrenos, así como los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos.<sup>84</sup>

Las Obras Públicas impulsan el desarrollo económico y social de los Países, ya que a través de ellas se genera infraestructura. Tales obras, permiten transformar regiones improductivas en centros de producción por medio de carreteras, escuelas, hospitales y centros culturales y de recreación; además permiten elevar el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos, puesto que constituyen uno de los instrumentos básicos, para lograr el progreso de cualquier Nación.<sup>85</sup>

El acto de Obra Pública, en términos económicos posee un efecto multiplicador que genera y propicia el desarrollo de actividades productivas, comerciales y de servicios, toda vez que estas acciones son una fuente generadora de empleos directos e indirectos así como de ingresos. Su función debe ser administrada y regulada óptimamente por ordenamientos jurídicos específicos, ya que los recursos que se utilizan para su realización, tienen su origen en los fondos públicos, que de una u otra forma, son aportados por la sociedad. La finalidad de la Obra Pública es brindar un servicio social o económico a la población.<sup>86</sup>

Actualmente la Obra Pública tanto en el ámbito federal como en el local, está normada por una ley independiente de la que rige a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, sin embargo, en este apartado se hará referencia a la legislación que regula las acciones en materia de obra pública del Gobierno del Distrito Federal.

La Ley de Obras Públicas del Distrito Federal en su artículo 17 señala que las dependencias, entidades y órganos desconcentrados elaborarán sus programas y presupuestos de obra pública, considerando lo siguiente:

- I. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo en los planes correspondientes;
- II. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios del campo que se requieran, incluyendo los anteproyectos de urbanismo, de arquitectura y de ingeniería necesarios;
- III. Las características ambientales, climatológicas y geográficas del lugar en que deba realizarse el trabajo;
- IV. Los estudios técnicos, financieros, de impacto ambiental, de impacto urbano y de impacto social que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica, urbana y social en la realización de la obra;

---

<sup>84</sup> Enríquez Rubio, Ernesto. Op. Cit., p.329

<sup>85</sup> Ibidem, p. 329

<sup>86</sup> Ibidem, p. 331

- V. Los anteproyectos de acuerdo con el tipo de obra de que se trate;
- VI. Las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de los trabajos, incluyendo obras de infraestructura principales, complementarias, accesorias, así como de inicio de operación de las mismas;
- VII. Los trabajos en conjunto como proyectos integrales a realizar;
- VIII. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación;
- IX. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de cada trabajo;
- X. La adquisición, regulación de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los dictámenes, licencias y permisos, y demás autorizaciones que se deban tramitar y obtener, necesarios para la ejecución de los trabajos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.
- XI. La ejecución de los trabajos, en donde se deberá estimar lo que se vaya a realizar por contrato, separado de lo que se vaya a realizar con personal de su organización; en cuyo caso habrá que desglosar los costos de los recursos necesarios por aplicar, por concepto de suministro de materiales, maquinaria, equipos o de accesorios, los cargos para pruebas y la asignación de personal tanto para la ejecución como para la supervisión. En caso de contrato deberán preverse los precios unitarios en el mercado, de los trabajos a ejecutar;
- XII. Los trabajos de conservación y mantenimiento, preventivo y correctivo de los bienes inmuebles actuales a su cargo y los que se vayan incorporando;
- XIII. Tratándose de obra pública financiada, total o parcialmente por los contratistas, se sujetará a lo señalado por la Secretaría de Finanzas, y
- XIV. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta, de acuerdo con la naturaleza y características de la obra.<sup>87</sup>

Asimismo, en su Artículo 18, la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal enuncia que las dependencias, entidades y órganos desconcentrados estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente y el medio urbano que pueda causar la ejecución de la obra pública, con sustento en los estudios de impacto ambiental, impacto urbano y los referentes a la materia de protección civil, previstos en las Leyes aplicables en la materia. Los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales cuando éstas pudieran deteriorarse, y se dará la intervención que corresponda a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades con atribuciones en la materia.

<sup>87</sup> Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, Art. 17

En cuanto a impacto urbano, se deberán prever los trabajos de restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, así como que se tengan en cuenta los aspectos básicos sobre factibilidad de dotación de servicios, vialidad y facilidades para los discapacitados, atendiendo las leyes y reglamentos respectivos, debiéndose evitar las barreras arquitectónicas que se pudieran producir con los proyectos.

Cuando se trate de obra pública en monumentos, predios, colindantes a éstos o zonas de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos se dará intervención a las instituciones competentes en los términos de la Ley de la materia.<sup>88</sup>

#### **2.4. El Sondeo de Mercado.**

El Sondeo de Mercado es una investigación que se efectúa previa a la iniciación de cualquier procedimiento, con la finalidad de estimar el costo que se generará con motivo de la adquisición de determinado tipo de bien, arrendamiento ó prestación de algún servicio, así como de los proyectos de obra pública. En él se plasman los precios de los bienes o servicios que se manejan en el mercado mediante la solicitud previa de una cotización o presupuesto, misma que refleja la descripción del producto, cantidad y precio del mismo, así como de las Condiciones Comerciales (Plazo de entrega, Lugar de Entrega, Vigencia de Precios, Grado de Integración Nacional y en su caso, País de Origen), aspectos fundamentales que deben de considerarse para determinar de una manera objetiva el costo estimado del bien o del conjunto de bienes que se pretenden adquirir o servicios a contratar. Para ello se debe de unificar el criterio al momento de solicitar la cotización o el presupuesto, para que la información que se proporcione a las personas físicas o morales, sea homogénea y así se obtenga un resultado apegado a la realidad y no se vaya a viciar en el sentido de que la composición de éste sea heterogénea y arroje un resultado inconsistente.

El Sondeo de Mercado sirve para estimar el precio de los bienes que se pretenden adquirir y el costo de los servicios que se requieren contratar.

Para estimar los precios de los bienes y los costos de los servicios, una vez que ya se cuenta con las cotizaciones o el presupuesto, se utiliza una herramienta de trabajo que resulta muy valiosa, fácil y sencilla de aplicar a la cual se le ha denominado Cuadro Comparativo. En él se concentran todas las cotizaciones o presupuestos que se reciben en el área de Adquisiciones correspondiente con la finalidad de efectuar precisamente una comparación de precios y tener como base un parámetro que sirva de promedio para determinar el costo de adquisición de los bienes o servicios respectivos. Éste documento es fundamental en la toma de decisiones, ya que de él depende la acción que se tomará para determinar bajo qué procedimiento se efectuará la adquisición de bienes, arrendamiento o contratación de servicios u obra pública.

---

<sup>88</sup> Ibidem, Art. 18

La Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, hace referencia al Sondeo de Mercado en su artículo 51.

## **2.5. El Papel de los Precios.**

El precio consiste en la contraprestación solicitada por la obra, servicio, arrendamiento o suministro a contratar. El precio en la oferta licitatoria debe cumplir con los siguientes requisitos: ser en dinero y ser cierto e incondicionado. En dinero de acuerdo con lo establecido por los Artículos 134 Constitucional, 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 40, 69 y 70 de su reglamento, la contraprestación exigida con la oferta debe ser en dinero, en virtud de que el contrato que se efectuará implica la erogación de fondos públicos que inciden en el Presupuesto de Egresos aprobado al Órgano Licitante. La cotización en dinero regularmente se efectúa en moneda nacional, aunque también puede ser extranjera, dado que no existe prohibición para que así se pacte.<sup>89</sup>

Por otro lado el aspecto cierto e incondicionado se refiere a que el precio ofertado debe reunir los requisitos de certeza e incondicionalidad; por ello, cuando la oferta se presenta de manera indeterminada y su precio no es claro o preciso o se condiciona, la propuesta debe ser rechazada. El precio será considerado indeterminado cuando no se fije claramente la cantidad que como contraprestación pretende el oferente; por ejemplo cuando se propongan porcentajes de reducción sobre la base del precio que cotice el oferente mejor colocado. En el mismo orden de ideas, el precio será condicionado cuando exista control de precios por la Administración o cuando el oferente establezca requisitos a cargo de la convocante o de terceras personas; por ejemplo, cuando el ofertante señale que el precio que ofrece se mantendrá siempre y cuando se rechace a un Licitador, o que no se le impongan sanciones en caso de incumplimiento del Contrato, o que la adjudicación se realice antes del plazo establecido, o que la validez de la oferta se sujete a la existencia de determinadas divisas.<sup>90</sup>

## **2.6. Evaluación de la Calidad.**

La evaluación de la calidad es un aspecto netamente fundamental en las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública, cuya esencia forma parte de los procedimientos de adquisición y que es a su vez determinante para poder efectuar la adjudicación respectiva del Contrato que se tenga que celebrar con alguna persona Moral o Física. De tal forma, que se tienen que realizar comparaciones entre las diversas propuestas presentadas por los participantes y así definir cuál de ellas ofrece mejores condiciones técnicas, económicas, de calidad y de financiamiento para el Estado.

La adjudicación se apoya sobre el análisis detallado de las propuestas y de las pruebas de laboratorio requeridas que sean necesarias para una elección correcta.

<sup>89</sup> López – Elías, José Pedro. Op. Cit., pp.150-151

<sup>90</sup> Ibidem, p. 151



Ésta tendrá lugar una vez celebrada la etapa de apertura de ofertas, por lo que para ello, la autoridad licitante deberá estudiar y analizar las ofertas que haya aceptado, a fin de elegir aquella que se ajuste a sus requerimientos y que resulte la más conveniente de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo anterior.<sup>91</sup>

Un hecho trascendental que llama la atención es que se ha establecido en la legislación, tanto federal como local que no serán objeto de evaluación las condiciones estipuladas por las convocantes que tengan como propósito facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar la conducción de los actos de la licitación; así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no afecte la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus propuestas. Otra característica importante es la de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes, excepto cuando se trate de servicios, en los que se demuestre la conveniencia de aplicar dichos mecanismos para evaluar objetivamente la solvencia de las propuestas, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto sean emitidos.<sup>92</sup> La adjudicación, en los casos previamente justificados por la convocante, puede hacerse de manera que los requerimientos de un mismo bien, puedan distribuirse en dos o mas proveedores distintos siempre y cuando así se haya establecido en las bases de licitación, el abastecimiento simultáneo.<sup>93</sup>

“ En este caso, los precios de los bienes o servicios contenidos en una misma partida y distribuidos entre dos o mas proveedores, no podrán exceder del porcentaje señalado en la Ley respecto de la propuesta solvente más baja...”<sup>94</sup>

## **2.7. La Licitación Pública en el Gobierno del Distrito Federal.**

Como ya se mencionó anteriormente, la Licitación Pública es un procedimiento para la adquisición de bienes o contratación de servicios así como de obra pública, ya sea del Gobierno Federal o del Gobierno del Distrito Federal. Es en este último ámbito en donde centraremos nuestra atención, en virtud de que constituye el objeto de nuestro estudio.

El procedimiento de Licitación Pública, visto desde el ámbito del Gobierno del Distrito Federal, además de estar regido por el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se encuentra regulado en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en los Artículos 26, 27 Inciso a), y 30 en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y en materia de obra pública en los artículos 24 y 25 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

---

<sup>91</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 107

<sup>92</sup> Ibidem, p. 108

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Ibidem, pp.108-109

### **2.7.1. Carácter de la Licitación.**

De conformidad con el artículo 30 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, el procedimiento de la licitación pública, en función del tipo de bienes a adquirir o servicios a contratar, se identifica por tener un carácter Nacional o Internacional.

### **2.7.2. Licitación Pública Nacional**

Se distingue porque en ésta pueden participar proveedores nacionales y los bienes a adquirir son de origen nacional, además de contar por lo menos con un 50% de contenido de integración nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo neto de manufactura del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización y de servicio posterior a la venta, regalías, embarque, empaque y embalaje, así como los costos financieros.

La Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, es la Dependencia encargada de dictar las reglas de carácter general, para la determinación del grado de integración nacional, mismas que debe actualizar cada año según corresponda.

### **2.7.3. Licitación Pública Internacional**

Ésta se debe efectuar cuando resulte obligatorio para la Administración Pública para el Distrito Federal conforme a los tratados; cuando participen tanto proveedores Nacionales como Extranjeros y los bienes a adquirir sean de origen Nacional o Extranjero, además de contar por lo menos con un 35% de contenido de integración Nacional, el que deberá ser determinado tomando en cuenta el costo neto de manufactura del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas comercialización y de servicio posterior a la venta, regalías, embarque, empaque y embalaje, así como los costos financieros.

Sólo se convocará a Licitaciones de carácter Internacional cuando previa investigación de mercado que realice la Dependencia, órgano Desconcentrado, Delegación o Entidad convocante, no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores Nacionales; o que no existan proveedores o fabricantes en el Mercado Nacional que puedan garantizar las mejores condiciones de calidad, oportunidad, precio, financiamiento, menor impacto ambiental y servicio en las adquisiciones, o sea obligatorio conforme a los tratados.<sup>95</sup>

En materia de Obra Pública, la Ley de Obras Públicas también contempla en su artículo 25 el carácter nacional o internacional que pueda adquirir una licitación y estipula que podrán ser:

---

<sup>95</sup> Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Art. 30

A. Tratándose de obras públicas:

- I. **Nacionales**, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana, o
- II. **Internacionales**, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera.

B. Tratándose de suministros para obra nueva, para rehabilitaciones y para reacondicionamientos:

- I. **Nacionales**, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana, y los bienes por adquirir tengan cuando menos el 50% de contenido nacional, o
- II. **Internacionales**, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad como extranjera, y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.<sup>96</sup>

#### 2.7.4. Etapas de la Licitación Pública.

La Licitación Pública como todo procedimiento administrativo requiere de una serie sistemática de datos que se realizan dentro de las distintas fases que deben cumplirse para llegar a la decisión final.

Las etapas que integran el procedimiento licitatorio, son las que a continuación se enlistan:

##### 2.7.4.1. Autorización Presupuestaria

La celebración de contratos por parte de la Administración Pública representa compromisos que afectan al gasto público. Por ello para efectuar tales compromisos, es necesario que exista la partida presupuestal con fondos disponibles a la cual se le aplicará el gasto correspondiente previamente autorizado<sup>97</sup>

Esta parte dentro de las compras que efectúa el Gobierno del Distrito Federal está regulada por el Artículo 28 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, mismo que señala que las "... dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, solamente cuando (SIC) cuenten con los recursos disponibles, dentro de su presupuesto aprobado en la partida correspondiente..."<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, Art. 25

<sup>97</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 18

<sup>98</sup> Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Art. 28

#### 2.7.4.2. Preparación de las Bases.

Las Bases son un " ... conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la Administración, destinadas tanto a la formalización del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detalla en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes".<sup>99</sup>

Este documento incluye condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, que se resumen por un lado en **Cláusulas de tipo general**, las cuales conforman disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto que tratan sobre el procedimiento licitatorio en sí y, por otro lado, **Cláusulas especiales** que constituyen disposiciones específicas de naturaleza contractual, relativas al contenido del Contrato a celebrar.<sup>100</sup>

Existen dos tipos de Bases de Licitación: las **Generales** y las **Especiales**. Las primeras son las que se elaboran para aplicarse a todos los Contratos de la Administración, o por lo menos a una categoría determinada de los mismos, por lo que su estructuración no se realiza para cada Licitación, sino que ya se encuentran efectuadas previamente. Por su parte las segundas se elaboran para cada una de las Licitaciones y Contratos que celebra la Administración Pública.<sup>101</sup>

La elaboración de las Bases dentro de la Legislación del Gobierno del Distrito Federal se encuentra regulada por el Artículo 33 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en donde se estipula que las "... bases que emitan las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades para las licitaciones públicas, contendrán los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, los cuales deberán, sin excepción alguna cumplirse en igualdad de circunstancias y se pondrán a disposición de los interesados para consulta y venta a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y contendrán como mínimo lo siguiente:

- I. La denominación o razón social de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad convocante;
- II. Fecha, hora y lugar de junta de aclaración a las bases de la Licitación;
- III. Fecha, hora y lugar para la presentación y apertura del sobre que contenga la documentación legal y administrativa, propuesta técnica y económica y garantía de la propuesta, así como la junta para comunicación del fallo y firma del contrato;
- IV. El idioma o idiomas en que podrán presentarse las propuestas;
- V. Requisitos legales y administrativos que deberán cumplir los participantes;

<sup>99</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit, p. 19

<sup>100</sup> Ibidem, p. 19

<sup>101</sup> Ibidem, p. 20

- VI. Descripción completa de los bienes o servicios, información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación, relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato, especificaciones y normas que, en su caso, sean aplicables, dibujos, cantidades, muestras, pruebas que se realizarán y, de ser posible, método para ejecutarlas, y periodo de garantía y, en su caso, otras opciones de cotización;
- VII. La indicación de sí la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación o bien de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo proveedor en su totalidad, a un proveedor por partida o sí la adjudicación se hará mediante la figura de abastecimiento simultaneo a que se refiere la Ley en cuyo caso, deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignaran a cada una y el porcentaje diferencial en precio que no podrá ser superior al 10% con relación al precio mas bajo que se haya ofrecido;
- VIII. En el caso de los contratos abiertos, la información que se estime necesaria conforme a esta Ley;
- IX. Plazo, lugar y condiciones de entrega de los bienes o prestación de los servicios;
- X. Pliego de cláusulas no negociables que contendrá el contrato en las que se incluirán las penas convencionales por incumplimiento del mismo;
- XI. Condiciones de precio y fecha o fechas de pago;
- XII. La indicación de sí se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse expresamente el porcentaje respectivo, de conformidad con lo dispuesto a la Ley;
- XIII. En los casos de Licitación Internacional, la convocante establecerá que las cotizaciones de las ofertas económicas se realicen en moneda nacional; sin embargo, cuando el caso lo amerite, se solicitarán cotizaciones en moneda extranjera; invariablemente el pago se efectuará en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha fijada en el contrato;
- XIV. Instrucciones para elaborar y entregar las propuestas y garantías;
- XV. La indicación de que en la evaluación de las propuestas en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes;
- XVI. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos de los establecidos en las bases de Licitación;
- XVII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos.

- XVIII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la Licitación, así como las propuestas presentadas por los proveedores podrán ser negociadas;
- XIX. Señalamiento de que será causa de descalificación la comprobación de que algún proveedor haya acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios;
- XX. La manifestación del proveedor, bajo protesta de decir verdad que tiene la plena capacidad para proporcionar capacitación a operadores; la existencia necesaria de refacciones; instalaciones y equipo adecuado y personal competente para brindar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo a los bienes adquiridos;
- XXI. La manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad por parte del licitante, de no encontrarse en ninguno de los supuestos de impedimento establecidos en la ley para participar o celebrar contratos;
- XXII. El grado de integración que deberán contener los bienes, de conformidad con lo que establezca la Secretaría de Desarrollo Económico;
- XXIII. Indicación, en caso de la que el convocante lleve a cabo visitas a las instalaciones de los participantes, del método para ejecutarlas y los requisitos que se solicitarán durante la misma, las cuales deberán practicarse obligatoriamente a todos los participantes en igualdad de circunstancias;
- XXIV. Nombre y cargo del servidor público responsable del procedimiento de licitación pública, quien firmará las actas de los eventos, dictámenes y el fallo correspondiente.
- XXV. El formato en el cual los participantes podrán presentar precios más bajos para los bienes o servicios objeto del procedimiento licitatorio; y
- XXVI. La indicación de que los proveedores afectados por cualquier acto o resolución emitida en los procedimientos de licitación pública o invitación restringida, podrá interponer ante la Contraloría, dentro de un término de cinco días hábiles contados a partir de que se notifique el acto o resolución recurrido, el recurso de inconformidad, el cual se sujetará a las formalidades de la Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Art. 33

### 2.7.4.3. Publicación de la Convocatoria.

" La licitación se inicia en el momento en que la administración pública manifiesta expresa y abiertamente su intención de encontrar a un particular, que pretenda junto con ella, celebrar un contrato para la prestación de diversos servicios y en determinadas condiciones "<sup>103</sup>

La "...convocatoria a la licitación pública es la invitación general e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la administración pública..."<sup>104</sup>

La forma a través de la cual se logra la indeterminación del destinatario de esa invitación con la legislación del Distrito Federal, es precisamente mediante la publicación de dicha convocatoria, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los medios electrónicos que, en su caso, determine la Oficialía Mayor para su mayor difusión,<sup>105</sup> de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Resulta importante destacar que antes de la reforma efectuada a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal el día 11 de julio de 2002, existía la obligatoriedad para todas las Dependencias en el sentido de que la convocatoria se publicara también en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo, con dicha modificación se eliminó este aspecto con la finalidad de generar un ahorro para el Gobierno del Distrito Federal, ya que sí bien es cierto que en el Artículo 32 de la referida Ley se hablaba sobre el costo de las bases para recuperar las erogaciones realizadas por la publicación de la convocatoria, éste excedía por mucho en ocasiones la tarifa fijada por la Secretaría de Gobernación a cuyo cargo está la Administración del Diario Oficial de la Federación. Esta Secretaría como es ampliamente conocido depende de la Administración Pública Federal y el costo de la publicación de la convocatoria en este medio generaba gastos mayores que impedían obtener beneficios para el Gobierno del Distrito Federal. Es en ese sentido que el espíritu de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal actual, se enfoca para propiciar condiciones mas favorables tanto al Gobierno Local como a los interesados en participar en el procedimiento licitatorio.

" La convocatoria a licitación reviste forma jurídica de acto administrativo, por cuanto importa una declaración unilateral, dictada en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos individuales y directos. "<sup>106</sup>

La publicación de ésta, se sujeta al requisito de la debida anticipación con que debe efectuarse, para que los interesados tengan el tiempo necesario y suficiente para estar en posibilidad de reunir las condiciones del llamado, adquirir las bases y preparar sus ofertas. Asimismo, a la convocatoria, también le son aplicables las

<sup>103</sup> López- Elías José Pedro. Op. Cit., p. 105

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> *Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal*, Art. 32

<sup>106</sup> López – Elías José Pedro. Op. Cit., p. 106

reglas de competencia, razón por la cual debe ser emitida por el órgano administrativo que tenga facultades para hacerlo, ya que de lo contrario la licitación y, en su caso, el contrato, estarían afectados de nulidad por vicios de incompetencia en la publicación de la misma.<sup>107</sup>

Lo anterior, se refiere básicamente a que el documento que contiene la convocatoria debe ser emitido por la autoridad facultada para tal efecto.

#### **2.7.4.4. Junta de Aclaración de Bases.**

Este acto constituye una etapa fundamental dentro del proceso de la licitación pública, ya que en él se reúnen los representantes del organismo convocante y los particulares que han adquirido las bases, a fin de aclarar dudas sobre las mismas tanto en su parte administrativa como en su parte técnica, y así puedan estar en igualdad de circunstancias.

Este acto se encuentra considerado en la Ley de adquisiciones para el Distrito Federal en su Artículo 43.

#### **2.7.4.5. Presentación de Ofertas o Propuestas.**

Una vez que se ha realizado la publicación de la convocatoria respectiva, todos los interesados podrán presentar sus ofertas. En la Licitación Pública podrán hacerlo todas las personas que no tengan impedimentos legales para efectuar el suministro, obra, o servicio licitado, y que satisfagan los requerimientos de la convocatoria y bases respectivas.<sup>108</sup>

#### **2.7.4.6. Apertura de Ofertas.**

Cuando se ha vencido el plazo para la admisión de las ofertas, en sesión pública, en el día y hora previamente establecidas en las bases, la convocante procederá a la apertura de las ofertas propuestas. La apertura constituye un acto formal en el que intervienen los servidores públicos de la convocante, así como funcionarios de las Dependencias de control, ante la presencia de los oferentes y otros funcionarios públicos o privados que haya invitado la licitante a dicho acto. Esta fase es de carácter procedimental y tiene como finalidad el que se hagan del conocimiento público las ofertas que oportunamente se recibieron.<sup>109</sup>

En la legislación local esta fase se encuentra regulada por el Artículo 43 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en correlación con algunos otros que señala la misma, y tiene la característica de que tanto la presentación como la apertura de propuestas se realizan al mismo tiempo considerando fecha, lugar y hora.

---

<sup>107</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 21

<sup>108</sup> Ibidem, p. 22

<sup>109</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit., p. 30



#### 2.7.4.7. Fallo o Adjudicación.

En materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, el fallo se encuentra regulado en el Artículo 43 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, y en materia de obra pública se encuentra regido por el Artículo 39 de la Ley de obras públicas del Distrito Federal.

Con este acto culmina el procedimiento licitatorio, en el que se comunica a los participantes el resultado de la evaluación de las propuestas y se da a conocer el (los) nombre (s) del (los) licitante (s) ganador (es).<sup>110</sup>

#### 2.7.4.8. Dictamen.

En los aspectos preparatorios de la emisión del fallo se elaborará un dictamen, con base en el resultado del análisis comparativo, que servirá como fundamento para la emisión del fallo. Dicho dictamen contendrá los elementos siguientes: Los criterios utilizados para la evaluación de las ofertas, los lugares correspondientes a los participantes cuyas propuestas sean solventes, indicando el monto de cada una de ellas y las proposiciones desechadas, con las causas que originaron sus exclusión.<sup>111</sup>

El dictamen es un documento técnico que contiene el fundamento para el fallo, en el que se hace constar el análisis de las proposiciones admitidas y se mencionan las proposiciones desechadas.

### 2.8. Excepciones a la Licitación Pública.

Así como existe la obligatoriedad de celebrar licitaciones públicas en nuestra legislación, la misma permite casos excepcionales o de dispensa de la propia institución, es decir, se dan hipótesis en las que se puede no celebrar la licitación. De esta manera existe la posibilidad de formular 3 principios en función de los cuales la licitación sería dispensable: **imposibilidad material, imposibilidad jurídica y conveniencia administrativa.**<sup>112</sup>

El primer principio significa que la licitación no sería exigida en los casos en los que su realización fuera materialmente imposible, atendiendo a la singularidad del objeto o por la situación excepcional, a la que se enfrente la administración.

El segundo principio sería aplicable cuando la confrontación de los intereses en juego pudiese resultar en ofensa a los principios fundamentales del régimen jurídico administrativo: la supremacía del interés público sobre el privado y la indisponibilidad

<sup>110</sup> Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y Ley de Obras Públicas del D.F., arts. 43 y 39 respectivamente.

<sup>111</sup> López – Elías, José Pedro. Op. Cit., p.188

<sup>112</sup> Ibidem, p. 88

de los intereses públicos. En esta hipótesis no sería obligatoria la licitación, puesto que se encontrarían la dispensa de la licitación en casos de guerra, seguridad nacional, calamidad pública, emergencia y perturbación del orden público.<sup>113</sup>

Dentro de este contexto podemos hacer referencia a lo que considera la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en su artículo 57, en el que establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades podrán autorizar en casos de extrema urgencia, la contratación directa de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicio, cuando se trate de caso fortuito, fuerza mayor, desastre o peligro a la seguridad e integridad de los habitantes del Distrito Federal, para lo cual deberán dar aviso por escrito, en cuanto les sea posible a la Contraloría en términos del artículo 53 en cuanto las circunstancias lo permitan.<sup>114</sup>

El artículo 53 de la referida ley estipula que los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, a más tardar dentro de los primeros diez días naturales de cada mes, enviarán un informe a la Secretaría, (refiriéndose a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal), una copia a la Contraloría y otra a la Oficialía (se refiere a la Oficialía Mayor) en el que se relacionarán las operaciones autorizadas de conformidad con los artículos 54 y 55 de la ley, realizados en el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia de las actas de los casos que hayan sido dictaminados al amparo del artículo 54 por el Comité o Subcomité correspondiente.<sup>115</sup>

El principio de la conveniencia administrativa es el más débil de todos, y puede hacer dispensable la licitación con fundamento en la presunción de legitimidad de los actos de la administración. Abarcaría, verbigracia, la dispensa de licitación para contrataciones de pequeño volumen en estos casos, dada la fragilidad del principio y dado que también aquí ingresa el criterio administrativo, no podría quedar a la discreción de cada agente público, si no que dependería de un acto de autorización, de preferencia de carácter normativo, emitido por la autoridad administrativa de jerarquía más alta.<sup>116</sup>

En este caso podemos encuadrar el artículo 27 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal el cual contempla las hipótesis para que el Gobierno Local pueda contratar y que además de la licitación pública, considera a la invitación restringida a cuando menos tres proveedores y a la adjudicación directa.

Cuando la contratación se efectuó por el procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores o por adjudicación directa, deberán cumplirse

---

<sup>113</sup> Ibidem, pp. 88-89

<sup>114</sup> *Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal*, art. 57

<sup>115</sup> Ibidem, Art. 53

<sup>116</sup> López-Elías, José Pedro. Op. Cit, pp.88-89

ciertos requisitos, señalados en los artículos 54 y 55 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, cuyo contenido es el siguiente:

En materia de adquisición de bienes, arrendamiento y prestación de servicios, el artículo 54 de la ley referida, enlista claramente los casos permisibles en los que se pueden llevar a cabo contrataciones bajo condiciones muy particulares; por lo que a continuación se detalla:

**Artículo 54.** Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicio a través de un procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o por adjudicación directa cuando:

I.- El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patente, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

II.- Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del Distrito Federal, como consecuencia de desastres producidos, por casos fortuitos o de fuerza mayor;

II Bis. Se demuestre que existen mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento u oportunidad;

III.- Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor, en estos casos la dependencia, órgano desconcentrado, delegaciones o entidad, podrá adjudicar el contrato, al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente mas baja, siempre que la diferencia en precio, con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al 10%;

IV.- Se realice una licitación pública o procedimiento de invitación restringida y se haya declarado desierta;

V.- Existan razones justificadas para la Adquisición y Arrendamiento o Prestación de Servicios de una marca determinada;

VI.- Se trate de Adquisiciones de bienes perecederos, alimentos preparados, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, para uso o consumo inmediato;

VII.- Se trate de servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones, auditorías y servicios de naturaleza similar, que pudiera afectar el interés público o ser de acceso restringido, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

VIII.- Se trate de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios, cuya contratación se realice con campesinos o grupos rurales o urbanos marginados y que la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas morales constituidas por ellos;

IX.- Se trate de adquisición de bienes, arrendamientos o prestación de servicio que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades para someterlos a procesos productivos en cumplimiento a su objeto o para fines de comercialización;

X.- Se trate de la prestación de servicios de aseguramiento, mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XI.- Se trate de adquisiciones provenientes de personas físicas o morales que, sin ser proveedores habituales y en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución o bien, bajo intervención judicial, ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables;

XII.- Se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades preferentemente, invitarán a cuando menos tres proveedores, salvo que ello a su juicio no resulte conveniente, en cuyo caso se procederá a adquirir a través del procedimiento de adjudicación directa, a las personas cuyas actividades comerciales estén relacionadas con el objeto del contrato a celebrarse, y cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que le sean requeridos.

XIII.- La contratación de personas físicas o morales de los que se adquieran bienes o proporcionen servicios de carácter cultural, artístico o científico, en los que no sea posible precisar la calidad, alcances o comparar resultados;

XIV.- Se trate de armamento o equipo de seguridad relacionado directamente con la seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social;

XV.- Medicamentos y equipo especial para los hospitales, clínicas o necesarios para los servicios de salud;

XVI.- Bienes o servicios cuyo costo esté sujeto a precio oficial y en la contratación no exista un gasto adicional para la Administración Pública del Distrito Federal; y

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, deberá obtenerse previamente la autorización del titular de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, para lo cual deberá elaborar una justificación firmada por quien autoriza, en la que se funden y motiven las causas que acrediten fehaciente y documentalmente el ejercicio de la opción<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Art. 54

Asimismo, el Artículo 55 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, establece que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicio, a través del procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores o por adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos de actuación que al efecto se establecerán en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal respectivo, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepción a la licitación pública.

La suma de las operaciones que se realicen conforme a este artículo no podrán exceder del 20% de su volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicio autorizado, para la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad.

No integrará a este concepto la invitación a cuando menos tres proveedores o por adjudicación directa se efectuó conforme a lo dispuesto por la fracción III del artículo 54 de la Ley.

En casos excepcionales, las operaciones previstas en este artículo podrán exceder el porcentaje indicado, siempre que las mismas sean aprobadas previamente por los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, bajo su estricta responsabilidad, y que sean registradas detalladamente en el informe que mensualmente será presentado al Comité o Subcomité, según sea el caso<sup>118</sup>.

En virtud de que el comprador, en el sector público gasta fondos que se generan por medio del sistema impositivo, los estatutos gubernamentales normalmente establecen que el organismo de contratos de compra, deberá hacer sobre una base abierta y competitiva. Esta disposición presuntamente garantiza que todos los proveedores calificados, quienes a su vez son contribuyentes u ocupan personal que lo es, tengan una oportunidad igual para competir por la venta de sus productos o servicios que se necesitan para las operaciones del gobierno. Los concursos competitivos, consumen mucho tiempo que requieren de muchos trámites administrativos, por esta razón los estatutos gubernamentales en algunos casos estipulan que se utilicen propuestas informales como base de otorgamiento de compra cuando los requerimientos sean inferiores a una determinada suma de dinero.<sup>119</sup>

Como consecuencia de lo anterior surgen las otras figuras que son utilizadas para la adquisición de bienes, contratación de servicios u obra pública, que son: la invitación restringida a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa, mismas que quedan enmarcadas dentro de las excepciones a la licitación pública.

---

<sup>118</sup> Ibidem, Art. 55

<sup>119</sup> Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. *Adquisiciones y Abastecimiento*, México. UNAM, 2003, p.111

## **2.9. La Invitación Restringida a Cuando Menos Tres Proveedores.**

Este procedimiento se encuentra regulado dentro de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en sus artículos 54 y 55 de la misma, en correlación con otros artículos y que consiste básicamente en invitar a cuando menos tres proveedores o prestadores de servicio para que presenten en sobre cerrado sus propuestas con respecto a un bien, arrendamiento o servicio requerido y en materia de obra pública se encuentra en el Art. 24 de la Ley de Obras Públicas.

Con relación al artículo 55, el procedimiento que se lleva a cabo es casi idéntico al de la licitación pública con la diferencia de que en este caso la convocante en lugar de publicar la convocatoria para darla a conocer a todos los interesados, se reserva el derecho de invitar a particulares en forma específica en función del tipo de bien o servicio que se requiera. Esto lo hace sobre la base del conocimiento de particulares que se dediquen a lo que se necesita, que estén bien constituidos conforme a la ley y que tengan una capacidad de respuesta inmediata para satisfacer las necesidades del órgano convocante. Entre más invitaciones se formulen existirá una mayor transparencia y una gama más amplia de posibilidades de obtener mejores beneficios para la Administración Pública.

En el caso del artículo 54, son situaciones excepcionales en las cuales se requiere adquirir los bienes, servicios, arrendamientos u obra pública; por lo que antes de efectuar la adjudicación que es casi inmediata, se requiere la autorización del Comité o Subcomité respectivo.

## **2.10. La Adjudicación Directa.**

Al igual que en el caso anterior, se encuentra regida por los mismos artículos mencionados, únicamente que para el caso de aplicación del artículo 55, se necesita atender a lo establecido en la ley y verificar los montos de actuación señalados en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. En este caso se pueden solicitar 3 ó 4 cotizaciones para adjudicar con base en ellas de manera rápida.

Para el caso del artículo 54, también son situaciones extraordinarias de adquisiciones que deberán ser aprobadas por el órgano colegiado correspondiente.

## **2.11. Los Órganos Colegiados.**

Dentro de la estructura gubernamental existen comisiones que están integradas por servidores públicos de mandos medios y superiores y que funcionan de manera colateral para la asesoría técnica en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública.

Derivado de ello en la Administración Pública del Distrito Federal, existen diversos órganos regidos por la legislación local, mismos que se detallarán a continuación.

### **2.11.1. Comité de Autorizaciones de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicio.**

Las dependencias y entidades de la Administración Pública tienen como requisito de Ley el establecer un órgano responsable encargado de la función de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de la contratación de los servicios, que requieren para su operación.

Los Comités son órganos colegiados que se conforman por servidores públicos de mandos medios y superiores, los cuales representan a diferentes áreas de la organización y que directa o indirectamente están ligados con la administración y regulación de la adquisición de bienes y contratación de servicios. En virtud de ello, se tiene como propósito que a través de la acción conjunta, tanto de las áreas responsables, como de los Comités de adquisiciones, se logre la optimización y racionalización de los esfuerzos y los recursos humanos, así como materiales y financieros, que se destinan, para dicha función. La acción coordinada de ambos entes tiene como objetivo el logro, aplicación y cabal cumplimiento de la normatividad jurídico-administrativa que rige la materia.

Los Comités representan un valioso mecanismo para la adecuada planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como para la contratación de servicios. En la práctica estos entes se han transformado en instancias que desarrollan su función de manera inercial y en ocasiones, en aparatos burocráticos, toda vez que los responsables directos tienden a evadir su responsabilidad, bien porque no cumplen con la normatividad vigente o porque tienden a delegar discrecionalmente sus obligaciones en desapego a la misma como servidores públicos.

Los órganos referidos han mostrado un deterioro continuo dentro de la Administración Pública Federal, ya que en lugar de actuar como auténticos foros de análisis, se han convertido en instancias que sólo sirven para cumplir un formalismo.<sup>120</sup>

En el Gobierno del Distrito Federal se ha tratado de que los órganos colegiados adopten una gran seriedad frente a los asuntos que competen a la Administración Pública Local, tratando de evitar que se conviertan en meros formulismos o requisitos.

El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios está considerado dentro de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en su Artículo 20, mediante el cual estipula que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal establecerá un Comité de Autorizaciones de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios que se integrará con los titulares de la Oficialía, Contraloría, Secretaría de Finanzas, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Gobierno y Consejería Jurídica y de Servicios Legales, y dos

---

<sup>120</sup> Enriquez Rubio, Ernesto.Op. Cit., pp. 211-212

Contralores Ciudadanos que serán designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

A nivel Delegacional, el Jefe Delegacional establecerá un Comité Delegacional de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, que contarán, en el ámbito de sus respectivas competencias con las atribuciones señaladas en la Ley para el Comité y sin perjuicio del ejercicio directo; excepto en el aspecto normativo, que se encuentra reservado exclusivamente para este último, estos Subcomités estarán integrados en la forma que establezca el reglamento de la Ley.

El Comité y el Comité Delegacional podrán aprobar la creación de Subcomités Técnicos de especialidad para la atención de casos específicos, que estarán vinculados a los Comités respectivos, en los términos establecidos con el reglamento de la Ley.<sup>121</sup>

Asimismo, el artículo 21 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal enuncia las facultades con que cuenta el Comité de Autorizaciones de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, las cuales son las siguientes:

I.- Elaborar y aprobar su manual de integración y funcionamiento, y autorizar los correspondientes a los Subcomités y Subcomités Técnicos de Especialidad;

II.- Establecer los lineamientos generales que deberá impulsar la administración pública centralizada, desconcentrada, delegacional y de las entidades, según sea el caso, en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;

III.- Fijar las políticas para la verificación de precios, especificación de insumos, menor impacto ambiental, pruebas de calidad y otros requerimientos que formulen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades.

IV.- Revisar los programas y presupuestos de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, así como formular observaciones y recomendaciones.

V.- Derogada.

VI.- Dictaminar, previamente a su contratación, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en algunos de los supuestos de excepción previstos en el artículo 54 de la ley, salvo en los casos de las fracciones IV y XII del propio precepto y del artículo 57, de los que solamente se deberá informar al Comité o Subcomité correspondiente.

---

<sup>121</sup> Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Art. 20



VII.- Proponer las políticas internas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades.

VIII.- Analizar y resolver sobre los supuestos no previstos en las políticas internas, bases y lineamientos a que se refiere la fracción anterior, debiendo informar al titular de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, según corresponda su resolución.

IX.- Analizar semestralmente el informe que rindan los Subcomités respecto de los casos dictaminados conforme a la fracción VI de este artículo, así como los resultados y economías de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, y en su caso, disponer las medidas necesarias para su cumplimiento;

X.- Derogada.

XI.- Aplicar, difundir, vigilar y coadyuvar al debido cumplimiento de la ley y demás disposiciones aplicables.

XII.- Analizar anualmente el informe de actuaciones de los Subcomités y de los Subcomités Técnicos por Especialidad, respecto de los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, y en su caso, disponer las medidas necesarias para su atención de conformidad con el procedimiento que se establezca en los lineamientos que al efecto expida el Comité.<sup>122</sup>

De la misma forma la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, contempla la función de los Subcomités y de los Subcomités Técnicos de Especialidad, cuyo sustento encontramos en el artículo 21 Bis que especifica que los Subcomités de las dependencias y entidades tendrán las facultades a que se refieren las fracciones I, VI, IX, XI y elaborar el informe de las adquisiciones a que se refiere la fracción IX del Artículo 21 de la ley, además de las que se establezcan en el reglamento de la misma.<sup>123</sup>

Por otra parte el artículo 22 de la referida ley estipula que las dependencias y entidades podrán establecer Subcomités Técnicos de Especialidad para atender casos específicos que estarán vinculados al Subcomité en los términos y condiciones que al efecto establezca el Reglamento de la Ley, debiendo considerar en su integración a dos contralores ciudadanos designados por el Jefe de Gobierno.

Las entidades establecerán Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, por aprobación expresa de sus Órganos de Gobierno, cuya integración y funcionamiento quedarán sujetos a lo dispuesto en la Ley y su

---

<sup>122</sup> Ibidem, Art. 21

<sup>123</sup> Ibidem, Art. 21 Bis

reglamento, debiendo considerar también en su integración a dos contralores ciudadanos designados por el Jefe del Gobierno.<sup>124</sup>

### **2.11.2. Comité Central de Obras del Distrito Federal.**

Ésta figura está considerada en el artículo 1º. de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y en él se establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal emitirá las políticas administrativas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere la ley y su reglamento, así como los acuerdos que se referirán a la creación del Comité Central de Obras del Distrito Federal, los Subcomités de Obras de las áreas del Sector Obras, sus funciones, responsabilidades e integración de sus elementos. Esta ley señala que el Jefe de Gobierno establecerá un Comité Central de Obras que se integrará con representantes de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal y dos ciudadanos que serán designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También las Delegaciones y las entidades deberán instaurar Comités de Obras Públicas.<sup>125</sup>

### **2.11.3. Consejo Consultivo de Abastecimiento.**

La adquisición de bienes y la contratación de servicios que realiza el Gobierno del Distrito Federal, tienen un impacto clave en la estructura y comportamiento del aparato productivo, comercial y de servicios de la Ciudad de México y del País en general. La Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, señala la necesidad y conveniencia de establecer y promover la instalación de un consejo de abastecimiento, con el fin de generar e instaurar mecanismos, que contribuyan al fortalecimiento del sistema nacional de planeación democrática y desarrollo económico del Distrito Federal y de la Nación.

Por lo anterior, esta legislación local contempla en su estructura, específicamente en sus Artículos 24 y 25 al Consejo Consultivo de Abastecimiento al cual identifica como un órgano instalado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, cuya composición está integrada por un representante de cada una de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal y de las confederaciones, cámaras o asociaciones de industriales, comerciantes y prestadores de servicios, mismo que cuenta con las siguientes atribuciones:

I.- Elaborar y aprobar sus bases de organización y funcionamiento;

II.- Propiciar y fortalecer la comunicación de la Administración Pública del Distrito Federal con los sectores industriales, comerciales y prestadores de servicios, a fin de lograr una mejor planeación de las Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios;

---

<sup>124</sup> Ibidem, Art. 22

<sup>125</sup> Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, Art. 1º.

III.- Proponer las medidas de simplificación administrativa de los trámites que se realicen en las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, relacionadas con las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

IV.- Proponer la elaboración de programas para la óptima utilización y aprovechamiento de los bienes de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades; así como de sistemas de manejo ambiental.

V.- Proponer políticas de financiamiento, estímulos y fomento para la participación de los sectores industriales, comerciales y prestadores de servicios, orientándolos al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, preferentemente local.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> *Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Arts. 24-25*

### Capítulo 3. La Importancia de la Transparencia en las Compras Gubernamentales.

“La transparencia como un conjunto de prácticas, contribuye a perfeccionar la democracia, garantiza la rendición de cuentas y el control social sobre las actividades del gobierno. Está sustentada en la apertura de la información, en la rendición de cuentas y en la generación de resultados de un gobierno eficiente. Bajo este enfoque puede constituirse en una herramienta para dar poder a los ciudadanos, en el perfeccionamiento democrático y participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

La transparencia, sin embargo, no debe ser un fin en sí mismo, sino que ha de orientarse a acciones que posibiliten a los ciudadanos disponer de elementos de juicio suficientes para conocer, reflexionar, razonar, debatir, cuestionar, evaluar y proponer transformaciones acerca de asuntos de interés público.

En este sentido, una auténtica transparencia no debe limitarse a ofrecer acceso a ciertas colecciones o catálogos de datos diseñados y sesgados, sino que debe sustentarse en la interpretación de información relevante, oportuna, pertinente y confiable por parte de personas que, con diversas perspectivas, están unidas por expectativas y aspiraciones comunes. Las tecnologías informáticas y de comunicación tienen un rol meramente instrumental en este proceso, como facilitadoras del acceso, canalización y difusión de la información.

La instauración de una auténtica transparencia con perfiles republicanos demanda la inducción de estímulos e incluso sanciones en las organizaciones públicas, privadas y sociales, para promover una cultura de integridad, es decir, aquella que pone en práctica los valores y principios que postula. La implantación de modelos de transparencia en los gobiernos requiere e implica un replanteo de las distintas dimensiones que presentan las organizaciones públicas en materia de: personal, valores, hábitos, actitudes, conductas, creencias, normas, incentivos y sanciones, entre otras”.<sup>127</sup>

La transparencia constituye un factor fundamental en la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo pilar fundamental se ha apoyado en la instrumentación de normatividad diversa que resulta sustancial en los procedimientos que se realizan y que sobre todo han tenido una fuerte implicación en materia de adquisiciones, arrendamiento, prestación de servicios y obra pública. Como ejemplo de ello podemos citar la evolución de las modificaciones que ha aprobado la Asamblea Legislativa a la Ley, en materia de adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios.

Hasta el 27 de septiembre de 1998, las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios en el Distrito Federal se regían por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, atendiendo al hecho de que era el antecedente con el que venía trabajando el sistema anterior; sin embargo, con el ánimo de mejorar la actuación de la

---

<sup>127</sup> Enriquez Rubio, Ernesto. Op. Cit., pp. 80-81

Administración Pública del Distrito Federal procurando que desembocara en procesos más transparentes para el manejo de los recursos públicos, se creó por primera vez, una ley exclusiva para el Gobierno del Distrito Federal, que tenía por objetivo principal, regular todo lo relativo a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, a la cual se le denominó Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, misma que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 28 de septiembre de 1998. Esta reprodujo en su contenido y casi en su totalidad muchos aspectos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se podría decir que fue elaborada a imagen y semejanza, sin embargo, el nuevo sistema de gobierno realizó grandes esfuerzos para que la Ley Local relativa a la materia que nos ocupa, se perfeccionara sobre todo en el aspecto fundamental de la transparencia.

Enseguida haremos un breve comparativo de las diversas legislaciones que han operado desde el "nacimiento" del Gobierno Local.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su Artículo 45, que operaba a nivel federal, establecía que "el acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que podrían participar los licitantes que hubieran cubierto el costo de las bases de licitación, se llevaría a cabo en dos etapas, conforme a lo siguiente:

- I. En la primera etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobre cerrado en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación;
- II. Los participantes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas. En caso de que la apertura de las proposiciones económicas no se realice en la misma fecha, los sobres que las contengan serán firmados por los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes, y quedarán en custodia de ésta, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. En su caso, durante este periodo, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas."<sup>128</sup>

Derivado de la investigación obtenida casi nunca se efectuaba la apertura de las proposiciones económicas en la misma fecha, debido a que la ley aplicable en ese momento no lo exigía.

El 28 de septiembre de 1998, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, cuyo objetivo era contar con una propia ley que legislara a nivel local la materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

---

<sup>128</sup> Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Art. 45, 1994.

Esta ley introdujo como figura la intervención de un Notario Público que diera fe de los actos de la licitación. Lo anterior, con el espíritu de dotar de una mayor transparencia los procesos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

El 24 de diciembre de 1998, se publicó una reforma en el órgano de gobierno local, que entre las cosas más importantes, consideraba la exclusión de la figura del Notario Público de la Ley, ya que si bien constituía una buena medida para resaltar la transparencia, en la práctica provocaba que los procesos se tornaran mas lentos, además de que se incurría en un gasto adicional.

El 11 de julio de 2002, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal una reforma muy importante en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, la cual se describe a continuación:

Con respecto a esta reforma y con la finalidad de destacar la importancia trascendental e histórica en la evolución de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, haremos una remembranza que mostrará el gran avance que se logró en tan poco tiempo del Gobierno del Distrito Federal.

En la Ley emitida el 28 de septiembre de 1998 y reformada el 24 de diciembre del mismo año, aun se consideraba en el Artículo 43 que la apertura de propuestas técnicas y la de las propuestas económicas, se realizara por separado, lo que no garantizaba en su totalidad la transparencia requerida en virtud de que existía un espacio de tiempo en que la convocante de manera unilateral salvaguardaba los sobres cerrados que contenían las propuestas económicas. Por ello, con la finalidad de dotar de mayor transparencia al proceso de apertura y conocimiento tanto por los servidores públicos como por los participantes, la Ley fue modificada en su estructura el 11 de julio del año 2002 con referencia a dicho artículo, para dar paso al hecho inédito de que los concursantes presentaran en un sólo sobre su propuesta en el que incluyeran su documentación legal-administrativa, propuesta técnica y económica y el mismo fuera abierto el día de la presentación en el acto de entrega frente a todos y se revisara en ese momento toda la documentación referida, la cual al término del evento sería firmada por todos y en el acta quedarán asentados los datos que anteriormente se registraban por separado a causa del manejo de sobres diferentes que se abrían en distintos eventos en distintas fechas.

Este punto representó un logro muy importante para la eliminación de la corrupción y el engrandecimiento de la transparencia.

Otra modificación relevante fue el hecho de que se emitió la disposición de que se publicara la convocatoria en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los medios electrónicos que determinara la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, otorgando su lugar al Órgano de Gobierno Local y atendiendo al factor del costo que implicaba erogar por la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, ya que esta última acción resultaba muy onerosa y perjudicaba los intereses del Gobierno del Distrito Federal y de los particulares.

En esta reforma se incluyeron otras modificaciones entre las que resultaron más importantes las que se acaban de mencionar.

Más adelante, con el objeto de obtener mayores beneficios para la Administración Pública del Distrito Federal y que los procedimientos de la Licitación e Invitación Restringida fueran más transparentes, se publicó otra reforma a la referida Ley en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 17 de mayo del 2004. Dicha reforma consideró de trascendental importancia que, en el Acto de Fallo, una vez que se hubiese realizado el análisis detallado de cada una de las propuestas presentadas por los participantes y se hubiera formulado el dictamen respectivo, éste se hiciera del conocimiento de todos los concursantes, y al mismo tiempo se les concediera la oportunidad para que en ese preciso momento pudieran ofertar un precio más bajo por los bienes o servicios objeto de la Licitación o Invitación Restringida, respecto de la propuesta que originalmente hubiese resultado más benéfica para el área convocante, con la finalidad de resultar adjudicados. Obviamente, todo esto especificándose desde un inicio del procedimiento, en las bases correspondientes.

### **3.1. El costo de la corrupción y el beneficio de la honestidad en los procesos de compra.**

Debido a que la corrupción es un fenómeno que ha acompañado a todas las sociedades del mundo, desde las organizaciones más primitiva, es altamente adaptable y dinámica, evoluciona hacia formas más elaboradas, se hace necesario un marco de control cambiante y dinámico para combatirla; la sociedad exige que el gobierno actúe y maneje los recursos públicos siguiendo los principios de honradez, eficiencia y transparencia, como garantía de un ejercicio de gobierno sin corrupción.

La corrupción en el sector público responde principalmente de cuatro maneras: la que surge de la relación entre el gobierno y las unidades productivas; ésta se manifiesta sobre todo en los procedimientos de regulación de la actividad económica, en la adquisición de bienes y servicios para el sector público, en la contratación de obras, y en la producción y distribución de bienes y servicios para las empresas.

También se da en la prestación de servicios públicos y trámites en los que el gobierno establece contacto directo con la ciudadanía. Una tercera forma de corrupción se presenta en la distribución de recursos públicos a programas de beneficio social, la cual se expresa en la transferencia de recursos públicos a programas de beneficio social, especialmente cuando se trata de programas cuya operación implica procesos complejos, toma centralizada de decisiones; estructuras operativas complicadas y mecanismos pocos transparentes de distribución. Finalmente, la corrupción también puede emerger en la relación del servidor público con la propia administración.

Entre los efectos de los diferentes tipos de corrupción se cuentan, en el primer caso, la elevación de los costos de producción de las empresas. En el segundo, la corrupción origina el arraigo de conductas ilícitas en áreas de servicio directo al usuario, especialmente en áreas relacionadas con el pago de contribuciones, la procuración de justicia y la seguridad pública. En el tercer u cuarto casos, es muy

grave pues lastima la honorabilidad de la mayoría de los servidores públicos que realizan su trabajo cotidiano, con honradez y eficiencia, al tiempo que se mina la confianza de la población en sus autoridades.

En síntesis, la corrupción es un fenómeno que socava la convivencia social, atenta contra el orden establecido y, asociada con la impunidad, desacredita a las instituciones públicas ante la población, la cual desarrolla un sentimiento de irritación permanente.

Con el propósito de evitar la corrupción en el Gobierno del Distrito Federal, las autoridades capitalinas se han dado la tarea de efectuar un conjunto de acciones a través de dos tipos de control gubernamental para combatir la corrupción y vigilar la actuación del servicio público: el interno y el externo.

El control interno es llevado en el Gobierno del Distrito Federal por la Contraloría General, como lo establece el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual cumple un papel preventivo de los posibles actos de corrupción que puedan surgir en el ejercicio de gobierno. Este tipo de control cuenta con un marco jurídico que le permite sancionar directamente a los servidores públicos que incurran en responsabilidades, que pueden ser administrativas, penales y en ciertos casos, dar origen a juicios políticos.

El control externo por su parte, se efectúa principalmente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de su Contaduría Mayor de Hacienda. Para efectos del uso de créditos y de recursos federales, participa también como un control externo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La actuación de este último órgano técnico se realiza una vez concluido el ejercicio; es decir, cumple una función correctiva: no sanciona directamente sino que promueve las sanciones a que haya lugar ante las autoridades competentes.

Si bien ambos tipos de control, el interno y el externo se complementan en su función de vigilar el correcto ejercicio público, resulta necesario fortalecer su marco jurídico, sus estructuras y organización, a efecto de establecer un esquema integral de combate a la corrupción.

En el caso de control interno pueden ser citados los siguientes puntos críticos<sup>129</sup>:

- Persiste la falta de presencia de la Contraloría General en un 27 por ciento a las unidades ejecutoras del gasto del Gobierno del Distrito Federal. Además, hay una falta de correspondencia entre las tareas de control y los recursos humanos, financieros y tecnológicos para llevarlos a cabo.
- La dependencia presupuestal de la contraloría interna respecto a su ente fiscalizado propicia discrecionalidad en la formulación de los programas de trabajo, en la presentación de resultados y en la aplicación de sanciones.

---

<sup>129</sup> Programa de Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006.



- Se requiere una actualización permanente del prontuario normativo, que contiene el marco legal del Distrito Federal, a efecto de que se tenga plena observancia de los ordenamientos legales vigentes, en todos los actos de la administración pública.
- Existe una desvinculación con el control externo. Hay una falta de coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que impiden que se integren adecuadamente los expedientes de promoción de financiamiento de responsabilidades que remite la Contraloría General.
- Hay una escasa credibilidad y un poco o nula participación de la sociedad en el sistema de control interno.

Ante este panorama, se requiere de un sistema integral de combate a la corrupción. Para ello, se establecerá un enfoque preventivo para reducir el riesgo de corrupción, sobre todo en áreas críticas tales como recaudación de recursos públicos, seguridad pública, procuración de justicia y obra pública.

También se fortalecerán las facultades del órgano de control interno del Distrito Federal, promoviendo la participación de la Contraloría General en los procesos de planeación, programación y ejecución del gasto público, así como reforzando su marco jurídico de actuación.

Adicionalmente, el Gobierno del Distrito Federal considerará prioritaria la colaboración y participación de la ciudadanía para administración de los recursos públicos. Es decir, será un objetivo de este gobierno la incorporación de la vigilancia ciudadana dentro de las funciones de la contraloría.

Con las medidas antes citadas, se pretende lograr una nueva ética del servidor público y del trabajador del gobierno de la Ciudad, la cual contará con garantías y respaldos, ampliando y fortaleciendo los programas de capacitación y actualización profesional dirigidos a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, lo cual permitirá, tener un manejo más eficiente de la administración y alentar la participación de los trabajadores en las tareas que se les encomienden.

### **3.2. La participación ciudadana como elemento de control.**

Con el firme propósito de sentar las bases para crear una nueva cultura democrática y cambiar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, que hagan posible la transformación democrática de los actores de nuestra ciudad, el gobierno capitalino ha otorgando poder real de decisión a la población para proponer, fiscalizar y controlar las acciones gubernamentales.

El compromiso es que los ciudadanos logren el control sobre su propia vida y sean ellos quienes gobiernen y gestionen los servicios públicos, la infraestructura cultural, recreativa y deportiva entre otras cosas.

En esta Ciudad ha sido demasiada la distancia entre la autoridad y el ciudadano. El marco constitucional y legal del Gobierno del Distrito Federal, fomentó la separación entre gobernantes y gobernados, favoreciendo la toma unipersonal de decisiones, la discrecionalidad, los actos de corrupción y el uso del aparato de gobierno y el presupuesto para el enriquecimiento personal y los negocios ilícitos.

Compartir las responsabilidades gubernamentales implica una redefinición de las funciones de la jefatura de gobierno y de las administraciones delegacionales.

El actual Gobierno de la Ciudad, aspira a una sociedad en la que los ciudadanos sean tomados en cuenta, respetados, escuchados; en donde su palabra valga. La democracia se define a partir de ese momento no solo como la creación política de la Ciudad sino como la penetración del mayor número de actores sociales, individuales y colectivos en el campo de las decisiones.

La democracia no es solo el gobierno para el pueblo, hecho en su nombre y beneficio, sino también el gobierno por el pueblo, su logro depende de la organización de los ciudadanos, a fin de que construyan libre y voluntariamente una organización social que combine la unidad de la ley con la diversidad de los intereses y el respeto a los derechos fundamentales.

La fuerza principal de la democracia reside en la voluntad de los ciudadanos de obrar de forma responsable en la vida pública; su espíritu democrático forma una conciencia colectiva, mientras que los regímenes autoritarios descansan en la identificación de cada uno con el líder o el símbolo.<sup>130</sup>

En la construcción del orden democrático al que se aspira, los comités vecinales tendrán un papel central, ya que son los órganos de representación ciudadana establecidos por la ley, pero en la actualidad enfrentan dificultades, en su integración y funcionamiento hay con frecuencia un predominio del coordinador, lo que impide que actúen como órganos colegiados. Sus atribuciones son restringidas, poco claras y carecen de recursos para el desempeño de sus funciones. La división territorial con la que fueron integrados no cumple con los requisitos establecidos por la ley de salvaguardar la representación de identidades y de la diversidad de cada colonia, pueblo, barrio o unidad territorial.

Sin embargo, cabe resaltar que por ser los órganos de representación más cercanos a la ciudadanía, son los organismos que pueden recoger las expectativas y necesidades reales de la población; en muchos de los casos, fungen como auxiliares de la comunidad para la resolución de conflictos y la gestión de obras y servicios. Por eso será una tarea central consolidar su organización y ampliar sus facultades a fin de transformarlas en el cuarto nivel de gobierno. Para ello es necesario establecer de manera clara los reglamentos y mecanismos básicos para su funcionamiento interno y su relación con los gobiernos delegacional y central.

---

<sup>130</sup> Ibidem.

El propósito es que cada unidad de gobierno en que se encuentra dividida la ciudad, pueda planear, promover, ejecutar y evaluar acciones en su ámbito territorial de residencia; así como pronunciarse sobre las decisiones, medidas y programas de los demás niveles de gobierno. Estos órganos vecinales ejercerán influencia sobre la policía preventiva, con la intención de integrarla a la comunidad. Sus funciones se enmarcarán dentro de los principios de rendición de cuentas, el mandar obedeciendo, la revocación del mandato y la asamblea de ciudadanos como la máxima autoridad.

Pero la democracia participativa no puede restringirse a los comités vecinales. Por ello el objetivo del gobierno será promover todas las formas de participación ciudadana, lo que significa abrir el abanico a la diversidad de formas de participación, además de actuar como facilitadores de la participación social no institucionalizada y de la vida comunitaria. El objetivo no debe ser reglamentar su participación y desarrollo, sino más bien garantizar su autonomía y establecer mecanismos institucionales de comunicación y de colaboración entre la pluralidad y diversidad de organizaciones que actúan en la Ciudad y las autoridades tanto a nivel central como delegacional y vecinal. El desafío consiste, en que las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía se basen en la convicción de que la participación es un requisito del buen gobierno y del ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones ciudadanas.

El Gobierno de la Ciudad auspiciará que ciudadanos independientes y de inobjetable honestidad, formen parte con derecho a voz y a voto, en los consejos de administración, en los comités de obras y en los comités de evaluación y adquisiciones de las dependencias y empresas paraestatales, manteniendo un padrón de consejeros actualizado y confiable.

### **3.3. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

“Nadie hará de su cargo un medio de enriquecimiento” (*López Obrador*), por ello durante el primer año de gobierno se reducirán en un 15 por ciento los salarios reales de los mandos superiores a partir del Jefe de Gobierno, pasando por los secretarios y subsecretarios hasta llegar a los directores generales.

Se realizarán las inspecciones necesarias que ayuden a determinar la veracidad de los datos contenidos en las declaraciones de situación y modificación patrimonial presentadas por los servidores públicos.

Con objeto de verificar que los servidores públicos efectúen sus actos y procedimientos con estricto apego a los ordenamientos jurídicos aplicables, promoviendo la eficacia y eficiencia en los actos de gobierno, se realizarán auditorías y revisiones de legalidad, además de que se mejorarán y simplificarán los procesos administrativos para evitar la discrecionalidad en la actuación de los servidores públicos, sobre todo de aquellos que cumplan con funciones de atención directa al público, que tengan cargos de alto nivel o que manejen presupuestos considerables e información confidencial.

También se introducirá un sistema electrónico que permita agilizar los trámites en los procesos de compra, que haga más eficiente y transparente los procesos de licitación del gobierno, haciéndolos más seguros y confiables. Asimismo, este sistema facilitará a la ciudadanía el acceso a la información sobre el manejo de los recursos públicos en tiempo real<sup>131</sup>.

Con el impulso de una nueva ética del servidor público se podrá crear también un programa de detección de los distintos tipos de corrupción, así como de quienes participan en ella y los mecanismos utilizados para desarrollarla.

Para combatir cada una de sus formas se seleccionarán las medidas administrativas y penales que se consideren más eficaces y contundentes, poniendo en práctica acciones que castiguen oportunamente los actos de corrupción e irregularidades graves, eliminando las causas que generen retraso en la expedición de las resoluciones definitivas. Para ello, se establecerá un procedimiento disciplinario que simplifique la función sancionadora y la haga más eficiente.

Por otra parte, se fortalecerá la presencia de las contralorías internas, pues son las unidades de control que están en contacto directo con las dependencias u órganos de la administración pública. Con este propósito, los órganos internos de vigilancia serán atraídos por la Contraloría General, ya no solo en términos jerárquicos, técnicos y funcionales, sino también en el ámbito presupuestal; ésta medida aplicará una mayor independencia para estas unidades, pues la asignación del presupuesto que las mismas requieran no podrá quedar a discreción de las dependencias en donde se ubican.

Vinculado a ello, se perfeccionará el mecanismo de coordinación entre la Contraloría General y las contralorías de cada unidad administrativa del Gobierno del Distrito Federal para mejorar las tareas de seguimiento y cumplimiento de observaciones derivadas de las auditorías practicadas tanto por el control interno como el externo, así como de las responsabilidades a que hayan dado lugar los hallazgos de la fiscalización interna y externa.

Esto implica apoyar a las unidades administrativas en la toma oportuna de decisiones para mejorar el desempeño de sus funciones, mediante la aplicación de la cobertura de asesoramiento, por parte de la Contraloría General, sobre la aplicación de los mecanismos de auto evaluación que permitan aumentar la eficiencia y eficacia de su gestión.

Las acciones anteriores tendrán que complementarse con la realización de auditorías y revisiones para verificar que el ejercicio del gasto público se realice con racionalidad y en acatamiento de las disposiciones legales establecidas, tanto para comprobar que el gasto en programas sociales se ejerza de manera congruente y suficiente, como para controlar y garantizar que los recursos provenientes de cambios estructurales, compactación de estructuras administrativas y cancelación de

---

<sup>131</sup> Ibidem.

proyectos de baja rentabilidad se destinen a los programas prioritarios, de acuerdo con la demanda ciudadana.

La verificación del gasto demanda que se modernice el enfoque metodológico de la fiscalización, por lo que se hace necesarios revisar la metodología para seleccionar y jerarquizar las auditorías que realice el órgano de control interno, con base en la importancia del ente a fiscalizar, tomando en consideración el presupuesto que maneje y sus actividades sustantivas, adoptando técnicas y sistemas de investigación de vanguardia.

Para fortalecer y hacer eficientes los mecanismos de vigilancia se promoverá un marco institucional que articule y coordine la fiscalización interna y externa. Se propondrá a los órganos legislativos correspondientes la reforma al marco legal para establecer las bases de interacción de la Contraloría General con los órganos de control interno federal y de control externo, tanto local como federal.

Todas estas iniciativas tendrán como propósito lograr una mayor credibilidad en la sociedad, por ello se establecerá un programa obligatorio de difusión del organismo de vigilancia interno y sus resultados, mediante el cual la Contraloría General presente sus programas de trabajo, informes periódicos de su actuación y sus resultados.

## **Capítulo 4. Incidencia del Ingreso, Ahorros y Gasto Público en las Compras del Gobierno del Distrito Federal.**

Los ingresos con que cuenta el gobierno son los recursos económicos de que dispone para atender un conjunto de necesidades que le demanda la sociedad sin embargo, conscientes de que los recursos económicos son cada vez más limitados y que las demandas ciudadanas crecen cada vez más y se vuelven más variadas, es necesario tomar conciencia en la forma de efectuar el gasto, es decir racionalizar las compras gubernamentales que permitan aprovechar el costo de oportunidad a fin de dar atención a las demandas ciudadanas.

Por ello se hace necesario conocer los medios por los que el GDF se allega de recursos económicos, la evolución que éstos han tenido y la manera en que se ha controlado la ejecución del gasto, a fin de obtener ahorros significativos que le permitan poder destinar dicho recurso a la atención de otras necesidades de la sociedad.

### **4.1. Programa de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal.**

Para atender las necesidades sociales de la población del Distrito Federal es indispensable que el gobierno cuente con los recursos suficientes, con la finalidad de fortalecer sus fuentes permanentes de ingreso.

Las fuentes de ingreso con que cuenta el Gobierno de la Ciudad, se agrupan en cuatro grandes rubros: ingresos propios, participaciones en ingresos federales, transferencias del Gobierno Federal e ingresos de organismos y empresas.

Los *ingresos propios* agrupan principalmente los impuestos y derechos. Entre los primeros destacan el impuesto predial, el impuesto sobre nóminas y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en tanto que los segundos resalta el pago por los servicios de agua potable.

Los ingresos propios empezaron a crecer a partir de las reformas fiscales de 1990, cuando se actualizaron cuotas, bases y tarifas y se establecieron mecanismos de actualización conforme a la inflación registrada, alcanzando su máximo histórico en 1995, año en el que llegó a representar el 54 por ciento de los ingresos totales del Gobierno del Distrito Federal sin embargo, a partir de esa fecha se revierte la situación y no es sino hasta 1999 cuando estos ingresos se empiezan a recuperar como porcentaje del total.

En los últimos años, los principales componentes de los ingresos propios registran en algunos casos un claro estancamiento, y en otros una tendencia descendente, lo que repercute tanto en su participación como en su aportación en términos reales a los ingresos totales<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Ibidem.

En el mismo tenor, las actualizaciones diferenciadas que se han hecho en materia de impuesto predial y del pago de agua en la presente administración, así como los diversos tipos de subsidios y exenciones otorgadas, han tenido una repercusión social importante. Sin embargo, es necesario analizar su impacto en los niveles actuales y futuros de la recaudación. Asimismo, es necesario verificar que los subsidios, reducciones y exenciones estén llegando a los grupos para los que fueron dirigidos.

Por otro lado, la crisis económica de 1995 tuvo un fuerte impacto en la recaudación de todos los impuestos, especialmente en aquellos que dependen directamente de la actividad económica, tales como el impuesto sobre nóminas, el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto sobre automóviles nuevos.

En cuanto a las participaciones en ingresos federales, antes de las reformas efectuadas a la Ley de Coordinación Fiscal vigentes a partir de 1990, el Distrito Federal obtenía prácticamente la totalidad de este rubro a través del Fondo General de Participaciones, en el que con un criterio resarcitorio asignaba los recursos de acuerdo a los montos de los impuestos federales recaudados en cada entidad federativa.

En 1990 se introdujo un cambio fundamental en la fórmula de distribución de las participaciones, en el que alrededor del 45 por ciento del Fondo General se asignaría de acuerdo al número de habitantes de cada entidad para tratar de lograr, en 1994, que todas las entidades recibieran una cantidad igual por habitante. Asimismo, alrededor de otro 45 por ciento se distribuiría de acuerdo a la dinámica y estructura de los impuestos asignables, y el resto constituiría un componente compensatorio para las entidades menos favorecidas.

Como resultado de estas modificaciones, la coordinación fiscal perdió gran parte del sentido resarcitorio que le dio origen cuando las entidades renunciaron a sus protestades tributarias locales, para convertirse parcialmente en un instrumento de compensación de la desigualdad del país.

Las finanzas del Distrito Federal se vieron afectadas con estos cambios los que provocaron una reducción permanente en los ingresos provenientes de este rubro, al pasar de un coeficiente efectivo de participación del 20.15 por ciento en 1990 a 11.70 por ciento en 1999.

Así por ejemplo, el Distrito Federal produce casi la cuarta parte del Producto Interno Bruto Nacional y solamente recibe poco menos del 12 por ciento de las participaciones federales.

La lucha por una nación más igualitaria debe ser un objetivo de todos, de la sociedad civil y del gobierno en todos sus niveles, por ello requiere un esfuerzo fiscal más equitativo, que dependa menos del Distrito Federal e involucre a otras entidades a esta tarea, no basta reconocer la polarización del ingreso entre las entidades y la capital es preciso reconocer la polarización del mismo que existe en cada una de

estas regiones, y no pensar que la concentración del ingreso que se tiene en la capital, excluye a sus habitantes de la pobreza el Distrito Federal enfrenta también un conjunto de desigualdades que es necesario atacar.

La tercera fuente de ingresos son las transferencias del Gobierno Federal, las cuales se iniciaron en 1977, estos recursos fueron destinados principalmente al apoyo de la operación de los organismos del transporte para subsidiar la tarifa al usuario y, en menor proporción, a la ampliación de las líneas del Metro. Este tipo de recursos incrementó su participación en los ingresos totales para representar el 21.5 por ciento en 1983 y, en dicho año, comenzaron a canalizarse adicionalmente al sector central para apoyar las deterioradas finanzas de la entidad. El nivel más elevado se registró entre 1985 y 1986 debido a los apoyos federales para realizar acciones de reconstrucción derivadas de los sismos.

En el segundo semestre de 1991 se suspendieron las transferencias destinadas a los organismos del transporte; adicionalmente, durante la Administración Federal del período 1988-1994 se excluyó al Distrito Federal de los recursos del Ramo 26 Solidaridad, para Desarrollo Regional y Combate a la Pobreza.

Con las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998, que entraron en vigor en 1999, se establecieron los criterios mediante los cuales se distribuirían a los estados, municipios y al Distrito Federal, los recursos de los siete fondos que conforman el Ramo 33. sin embargo al Distrito Federal se le excluyó de los fondos I (FAEB) y VII (FAETA), de aportaciones para la educación básica y normal, así como de la educación tecnológica y de adultos, por no estar establecidos todavía los convenios de descentralización respectivos.

La cuarta fuente de ingresos son los que obtiene los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Estos ingresos comprenden aquellos recaudados a través de la prestación de servicios o la venta de bienes o productos de empresas del Gobierno del Distrito Federal o de organizaciones cuyo capital es propiedad mayoritaria del Gobierno de la Ciudad de México.

Son los casos del Sistema de Transporte Colectivo Metro, de transportes Eléctricos, la Red de Transporte de Pasajeros, el OPD de salud pública, el DIF local, Servicios Metropolitanos, Instituto de Cultura de la Ciudad de México, Corporación Mexicana de Impresión y el H. Cuerpo de Bomberos, entre otros.

Dentro de los ingresos del sector paraestatal del Gobierno del Distrito Federal, los ingresos obtenidos mediante el Servicio de Transporte Colectivo Metro han cobrado una importancia muy grande. Es decir, su participación en el total de ingresos de los organismos descentralizados y empresas paraestatales ha aumentado de manera notable. Esto es, mientras que en 1989 representaron menos del 28 por ciento, para 1999 los ingresos del Metro conformaron el 93.5 por ciento de los primeros. Sin embargo, la tarifa del Metro no se ha incrementado desde 1997, este hecho ha sido uno de los principales determinantes de la caída que los ingresos de los organismos descentralizados del Distrito Federal han presentado durante los últimos años.



Con el fin de contribuir a asegurar la autonomía financiera de la Ciudad de México se iniciarán una serie de programas tendientes a fortalecer las fuentes permanentes de ingreso del Gobierno del Distrito Federal, que le permitan atender oportunamente las demandas ciudadanas.

En primer lugar, se buscará redistribuir equitativamente las cargas fiscales entre los diferentes grupos sociales o tipos de contribuyentes, a efecto de fortalecer el carácter progresivo del sistema tributario del Distrito Federal y eliminar las distorsiones que existen en el pago de las diversas contribuciones fiscales.

Además, se continuarán y redoblarán los esfuerzos para lograr que el Distrito Federal sea incorporado a las aportaciones contempladas en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Asimismo, se buscará recuperar los montos que por concepto de dichos fondos se debió de haber aportado en los años fiscales 1999 y 2000.

Por lo que hace a los sistemas de pagos de los impuestos, derechos y aprovechamientos, se promoverá, su modernización, para que los ciudadanos puedan realizar sus pagos, directamente en los bancos, por transferencias electrónicas, tarjeta de crédito o a través de Internet. Este sistema podrá ser utilizado no solo para los pagos al corriente sino también para aquellos vencidos. Asimismo la tecnología utilizada en este sistema permitirá otorgar absoluta certeza jurídica a los contribuyentes sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Los diversos programas de actualización, depuración y modernización de los padrones fiscales, agua, predial y vehicular, permitirán atender el criterio de equidad que debe prevalecer en todo sistema impositivo.

Se fortalecerán los canales de atención a los contribuyentes en las unidades recaudadoras y en las visitas de fiscalización, de tal manera que los ciudadanos puedan cumplir con sus obligaciones fiscales.

Se dará seguimiento a las controversias constitucionales iniciadas para incorporar al Distrito Federal a los fondos federales, a través del dialogo para garantizar en el futuro una participación equitativa en los ingresos federales, así como un trato justo y respetuoso entre ambos gobiernos.

Otra fuente de ingresos a la que se ha recurrido cíclicamente en las últimas décadas para complementar las finanzas del Distrito Federal es la **deuda pública**.

A finales de los años setenta y principios de los ochenta, el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) incurrió en fuertes niveles de endeudamiento para apoyar la realización de obras de infraestructura urbana y de transporte, principalmente. En 1985 como resultado de nuevos endeudamientos agravados por las altas tasas de interés prevalecientes, el saldo de la deuda representó el 41 por ciento de los ingresos de ese año.

Para 1986 el Gobierno Federal asumió la totalidad de la deuda del DDF que entonces ascendía a 418 mil 310 millones de pesos, equivalente a mil 125 millones de dólares del mismo año.

En el período 1995-1997 la deuda pública del Distrito Federal tuvo un crecimiento, debido a la crisis económica que inició a fines de 1994. El saldo de la deuda pasó entonces de mil 473 a 11 mil 789 millones de pesos corrientes, un aumento de más de ocho veces en términos nominales y de 256 por ciento en términos reales.

Durante la primera administración democráticamente electa, 1998-2000, muchos de los períodos de gracia de los créditos contratados vencieron, provocando una elevación significativa en los pagos correspondientes, originando que se continuará recurriendo al endeudamiento para seguir financiando los proyectos de ampliación y mantenimiento de la infraestructura de transporte, obras del sistema hidráulico, proyectos ecológicos, programas de seguridad pública y procuración de justicia, así como obras y servicios públicos principalmente.

En 1999 se instrumentó el Programa de Reestructuración de pasivos que permitió mejorar sensiblemente el perfil de la del Gobierno del Distrito Federal, tanto en sus plazos como en sus tasas de interés. Para el cierre del año 2000 se estima que la deuda pública sumará cerca de 29 mil 100 millones de pesos.

En suma, la Deuda del Gobierno Federal aumentó de manera importante a los largo de los noventa, creciendo en mas de un mil por ciento en términos reales; siendo el período 1994-1997 el que experimentó las tasas de crecimiento más elevadas, por ello fue necesario diseñar una estratégica que permita su manejo responsable y que limite su crecimiento a la capacidad de pago del Gobierno del Distrito Federal. Para ello se pude pensar en dos posiciones extremas que son:

1. Una política laxa de reposición financiera, en donde el endeudamiento neto solo sirva para compensar los recursos fiscales que necesitan ser desviados para cubrir el costo financiero de la deuda heredada. Bajo este escenario extremo, la deuda pasaría de poco más de 20 mil millones de pesos a finales de 2000 a cerca de 78 mil millones de pesos corrientes para diciembre de 2006.
2. Continuar con una política extremadamente conservadora en donde la deuda se mantiene en su nivel real a lo largo del sexenio así, la deuda llegaría aproximadamente a 39 mil millones de pesos a finales de 2006.

Ambas políticas marcan posiciones límite. La primera supone un crecimiento muy rápido de la deuda y una situación insostenible en el largo plazo; la segunda implica un esfuerzo fiscal muy fuerte que limitaría el crecimiento de la deuda más allá de lo necesario dada la capacidad de pago del Gobierno del Distrito Federal y el crecimiento de la Ciudad de México.

Por lo anterior el objetivo del gobierno del Distrito Federal será el de reducir el costo financiero de la deuda y mejorar su perfil de vencimientos. Para lograrlo se tendrá que garantizar un crecimiento ordenado de la deuda al ligar en el mediano plazo su crecimiento al de los recursos propios del Gobierno del Distrito Federal o al del Producto Interno Bruto de la Ciudad de México, por ello, es necesario garantizar la transparencia y el libre acceso a la información en materia de deuda pública, para permitir, un manejo más claro y flexible, así como la promoción que permita a los ciudadanos contar con información oportuna y precisa de las finanzas públicas en general y de la deuda pública en particular, además se desarrollará un sistema informático en línea que permita conocer en tiempo real los flujos financieros del Gobierno del Distrito Federal.

Durante lo que va de la presente administración, la evolución de en cuanto a la Ley de Ingresos de la capital, se tiene que:

Para el año 2000<sup>133</sup>, se programó una recaudación de 59,746,700.0 miles de pesos, así como un endeudamiento neto por la cantidad de 6,000.000.0 miles de pesos, sin embargo, como se muestra en el cuadro 1, al cierre del ejercicio presupuestal de 2000, los ingresos netos del Gobierno del Distrito Federal ascendieron a 62,014,190.4 miles de pesos, de los que 27,440,402.0 miles de pesos correspondieron a ingresos propios del sector central, 19,560,498.5 miles de pesos a participaciones en ingresos federales, 5,105,970.3 miles de pesos a ingresos propios del sector paraestatal, 3,130,292.5 miles de pesos a transferencias del Gobierno Federal, 1,767,021.5 miles de pesos por concepto de remanentes del año anterior y 5,010,005.6 miles de pesos por endeudamiento neto.

CUADRO 1

<b>INGRESOS NETOS DEL DISTRITO FEDERAL 2000 (Miles de pesos y por cientos)</b>			
<b>CONCEPTO</b>	<b>ORIGINAL (1)</b>	<b>RECAUDADO (2)</b>	<b>VARIACIÓN % (2/1)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>59,746,700.00</b>	<b>62,014,190.40</b>	<b>3.8</b>
SUMA SECTOR CENTRAL	54,236,741.30	62,014,190.40	4.5
INGRESOS ORDINARIOS	48,893,804.60	50,131,193.00	2.5
PROPIOS	27,869,631.20	27,440,402.00	(1.5)
PARTICIPACIONES	18,084,873.40	19,560,498.50	8.2
TRANSFERENCIAS	2,939,300.00	3,130,292.50	6.5
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	5,342,936.70	6,544,959.50	22.5
ADEFAS	600,000.00	0.00	
FINANCIAMIENTO NETO	4,742,936.70	4,777,938.00	0.7
REMANENTES DEL AÑO ANTERIOR	0.00	1,767,021.50	
SUMA ORGANISMOS Y EMPRESAS	5,509,958.70	5,338,037.90	(3.1)
PROPIOS	4,252,895.40	5,105,970.30	20.1
FINANCIAMIENTO NETO	1,257,063.30	232,067.60	(81.5)

NOTA: puede haber diferencias en las sumas por efectos de redondeo

<sup>133</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2000.

Así, tenemos que los ingresos netos del Gobierno del Distrito Federal superaron en 3.8% la meta programada, como resultado del comportamiento favorable de las participaciones en ingresos federales, ingresos propios del sector para estatal, las transferencias del gobierno federal y el remanente del ejercicio anterior. Además de disminuir el monto de la deuda planteada al inicio del ejercicio.

Para el **Ejercicio Fiscal 2001**<sup>134</sup>, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó al Gobierno del Distrito Federal recursos por 70,706,323.5 miles de pesos, 5,500,000.0 miles de pesos del endeudamiento neto y 700,000.0 miles de pesos de ADEFAS-Ingreso. No obstante al cierre del 2001, los ingresos netos del GDF sumaron 68,087,322.1 miles de pesos, de los cuales 30,146,575.1 miles de pesos correspondieron a ingresos propios del Sector Central, 20,858,206.1 miles de pesos a participaciones en ingresos federales, 5,392,125.2 miles de pesos a ingresos propios del Sector Paraestatal, 2,925,576.9 miles de pesos a transferencias del Gobierno Federal, 1,187,637.0 a remanentes del año anterior y 4,508,968.6 miles de pesos al endeudamiento neto. (Ver cuadro 2).

Lo anterior refleja que pese a que disminuyó la recaudación de los ingresos, netos, en cuanto a su estructura, se incrementó la participación de las fuentes de financiamiento sano del Presupuesto de Egresos, dado que la contratación de créditos para financiar proyectos fue menor a la prevista.

#### CUADRO 2

##### INGRESOS NETOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2001 (Miles de pesos y por cientos)

CONCEPTO	2000	2001	PRESUPUESTO ORIGINAL		2000	% 6=(3/1)
	RECAUDADO (1)	ORIGINAL (2)	RECAUDADO (3)	IMPORTE 4=(3-2)	% 5=(3/2)	
<b>TOTAL</b>	<b>62,014,190.3</b>	<b>70,706,323.5</b>	<b>68,079,622.10</b>	<b>2,626,701.40</b>	<b>(3.70)</b>	<b>9.80</b>
<b>SUMA SECTOR CENTRAL</b>	<b>56,676,152.50</b>	<b>65,444,058.50</b>	<b>62,183,450.30</b>	<b>(3,280,608.20)</b>	<b>(5.00)</b>	<b>9.70</b>
<b>INGRESOS ORDINARIOS</b>	<b>50,131,193.00</b>	<b>60,006,068.50</b>	<b>56,960,929.60</b>	<b>(3,045,128.90)</b>	<b>(5.10)</b>	<b>13.60</b>
Propios	27,444,402.00	31,796,194.80	30,146,575.10	(1,649,619.70)	(5.20)	9.90
Participaciones	19,560,498.50	22,572,431.20	20,858,206.10	(1,714,225.10)	(7.60)	6.80
Transferencias Gobierno Federal	3,130,292.50	5,637,432.50	5,956,148.40	318,715.90	5.70	90.30
<b>INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>	<b>6,544,959.50</b>	<b>5,438,000.00</b>	<b>5,202,620.70</b>	<b>(235,479.30)</b>	<b>(4.30)</b>	<b>(20.50)</b>
ADEFAS		700,000.00		(700,000.00)	(100.00)	
Financiamiento Neto	4,777,938.00	4,738,000.00	4,014,883.70	(723,116.30)	(15.30)	(16.00)
Remanentes del Año Anterior	1,767,021.50		1,187,637.00	1,187,637.00		(32.80)
<b>SUMA ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>	<b>5,338,037.80</b>	<b>5,262,265.00</b>	<b>5,916,171.80</b>	<b>653,906.80</b>	<b>12.40</b>	<b>10.80</b>
Propios	5,105,970.30	4,500,265.00	5,422,086.90	921,821.90	20.50	6.20
Financiamiento Neto	232,067.60	762,000.00	494,084.90	(267,915.10)	(35.20)	112.90

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

<sup>134</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2001.

Los ingresos Ordinarios sumaron 56,960,929.6 miles de pesos, inferior en 5.1% a la aprobada en la Ley de Ingresos, debido al comportamiento de los ingresos propios y de las participaciones en ingresos federales. En cuanto a la estructura de los ingresos del Sector Central, el 52.9% correspondió a ingresos propios, el 36.6 % a participaciones en ingresos federales y el 10.5 % a transferencias del Gobierno Federal.

Se dispusieron de 4,508,968.6 miles de pesos por concepto de endeudamiento neto, con lo que se alcanzó el 82.0% del techo autorizado por el H. Congreso de la Unión, el cual fue de 5,500,000.0 miles de pesos.

Durante 2001, la economía mundial mostró una desaceleración sincronizada e inesperada en los principales países industrializados, hecho que incidió en el desempeño de la economía mexicana con la consecuente pérdida en los niveles de actividad económica y de empleo. Así el Producto Interno Bruto presentó al final del año una caída anual de 1.6% en términos reales, contrastando drásticamente con las expectativas que se tenían al iniciar el año de tener tasas de crecimiento de 4.5% e incrementos en el nivel de empleo. No obstante lo anterior, variables como la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio mostraron un desempeño y estabilidad notables.

La evolución de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal estuvo determinada por este entorno desfavorable e inesperado. Por una parte, el Gobierno Federal obtuvo menores ingresos a los esperados, principalmente por los menores ingresos petroleros, lo que originó que las participaciones en ingresos federales que recibe el Distrito Federal quedaran por debajo del programa. Por la otra, la situación económica adversa en la que se vieron inmersos los habitantes de la Ciudad de México incidió notablemente en que los ingresos propios quedaran por debajo del programa. Sin embargo, las mediadas instrumentadas por la Administración local lograron contrarrestar en gran medida esta situación, permitiendo que la desviación sobre el programa fuera mínima y en términos reales se alcanzaran mayores ingresos que el año anterior.

En el ejercicio fiscal 2001, los Ingresos Ordinarios del Sector Central cumplieron con el 94.9% de lo previsto en la Ley de Ingresos, mismos que comparados con los ingresos obtenidos en el 2000, observaron un incremento del 8.8% en términos reales.

Los Ingresos Propios del Sector Central cumplieron con el 94.8% de lo estimado en la Ley de Ingresos para 2001, mientras que en comparación con los ingresos reportados en el año anterior presentaron un incremento de 5.2% en términos reales.

Las participaciones en Ingresos Federales cumplieron con el 92.4% de su programa anual, mientras que las transferencias del Gobierno Federal cubrieron el 105.7% de lo establecido para el ejercicio fiscal de 2001; a su vez, registraron incrementos de 2.1% y 82.2% en términos reales.

Para el ejercicio fiscal 2002<sup>135</sup>, la política de ingresos del Gobierno del Distrito Federal estuvo orientada a la obtención de mayores recursos que permitieran financiar políticas de desarrollo socioeconómico, para lo cual se buscó incrementar la base de contribuyentes, promover una administración tributaria más eficiente y productiva e intensificar las acciones de fiscalización y control de las obligaciones fiscales, así como la promoción de una cultura fiscal más participativa, a través de acciones más específicas que incidieron en un mayor proporcionalidad y equidad en la distribución de las cargas fiscales.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó al Gobierno del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2002, recaudar ingresos por 78'110,488.3 miles de pesos; además de 5,000,000.0 miles de pesos del Endeudamiento Neto y, 700,000.0 miles de pesos de Adefas-ingreso. No obstante, al cierre del ejercicio fiscal de 2002, el Gobierno del Distrito Federal obtuvo Ingresos Netos por 75'867,851.3 miles de pesos, de los que 31'464,065.7 miles de pesos correspondieron a Ingresos Propios del Sector Central, 23'251,365.4 miles de pesos de Participaciones Federales, 6'034,673.9 miles de pesos de Transferencias Federales, 7'381,612.3 de Ingresos Propios del Sector Paraestatal y Remanentes del Ejercicio Anterior, 4'964,370.5 miles de pesos provenientes del Endeudamiento Neto, así como 2'530,104.7 miles de pesos de Adefas-ingreso. (Ver cuadro 3).

CUADRO 3

INGRESOS NETOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2002 (Miles de pesos y por cientos)				
CONCEPTO	2002		VARIACIÓN	
	ORIGINAL (1)	RECAUDADO (2)	IMPORTE 3=(3-2)	% 4=(3/2)
<b>TOTAL</b>	<b>78'110,488.3</b>	<b>75'867,851.3</b>	<b>(2'242,637.0)</b>	<b>(2.9)</b>
<b>SUMA SECTOR CENTRAL</b>	<b>71'241,715.2</b>	<b>68'486,238.8</b>	<b>(2'755,476.4)</b>	<b>(3.9)</b>
<b>INGRESOS ORDINARIOS</b>	<b>65'577,970.5</b>	<b>60'750,105.0</b>	<b>(4'827,865.5)</b>	<b>(7.4)</b>
Propios	34'045,470.4	31'464,065.7	(2'581,404.7)	(7.6)
Participaciones	25'516,125.7	23'251,365.4	(2'264,760.3)	(8.9)
Transferencias Gobierno Federal	6'016,374.4	6'034,673.9	(18,299.5)	(0.3)
<b>INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>	<b>5'863,744.7</b>	<b>7'773,133.8</b>	<b>2'072,389.1</b>	<b>(36.6)</b>
ADEFAS	700,000.00	2'530,104.7	1'830,104.7	*
Financiamiento Neto	4'963,744.7	4'657,905.4	(305,839.3)	(6.2)
Remanentes del Año Anterior		548,123.7	548,123.7	100.00
<b>SUMA SECTOR PARAESTATAL</b>	<b>6'868,773.1</b>	<b>7'381,612.4</b>	<b>512,839.30</b>	<b>7.50</b>
Propios	6'832,517.8	7'075,147.2	242,629.50	3.60
Financiamiento Neto	36,255.30	308,465.10	270,209.80	*

Nota: \* Variación mayor al 100%

<sup>135</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2002.

Lo anterior, se debió a que se registró una disminución de los Ingresos Netos percibidos, reflejándose principalmente en el renglón de Ingresos Propios del Sector Central, y en las participaciones de Ingresos Federales; sin embargo, esta situación no se ve compensada por los incrementos que se registraron en los conceptos de Transferencias de Ingresos Federales y los Ingresos Propios del Sector Paraestatal, aspectos que influyen de manera importante para la utilización de casi la totalidad del financiamiento autorizado.

El concepto de Ingresos Ordinarios alcanzó un total de 60'750,105.0 miles de pesos que significaron un avance del 92.6% de lo previsto en la Ley de Ingresos, con respecto a la estructura de los Ingresos Ordinarios del Sector Central, el 51.8% correspondió a los Ingresos Propios, el 38.3% a Participaciones de Ingresos Federales, 9.9% a Transferencias del Gobierno Federal.

Durante el ejercicio fiscal de 2002 se dispusieron de 4'964,370.6 miles de pesos por concepto de Endeudamiento Neto, representando el 99.3% de lo autorizado por el H. Congreso de la Unión, de un total de 5,000,000.0 miles de pesos.

Los Ingresos Ordinarios de Sector Central ascendieron a 60'750,105.0 miles de pesos lo que significó un avance de 92.6% con respecto a lo programado en la Ley de Ingresos y un crecimiento de 6.7% en relación a los ingresos obtenidos durante el ejercicio fiscal 2001.

Los Ingresos Propios del Sector Central ascendieron a 31'464,065.7 miles de pesos lo que significó un cumplimiento de 92.4% de lo proyectado en la Ley de Ingresos.

Los Ingresos de Origen Federal fueron del orden de 29'286,039.3 miles de pesos, cumpliendo con 92.9% de lo programado para el ejercicio fiscal 2002. de esos Ingresos, 23'251,365.4 miles de pesos correspondieron a Participaciones en Ingresos Federales, y 6'034673.9 miles de pesos a Transferencias del Gobierno Federal.

El 2002 fue un año caracterizado por un débil comportamiento de la economía global y un elevado grado de volatilidad en los mercados financieros internacionales, pese a lo anterior la evolución de la economía mexicana mostró ligeros crecimientos en su nivel de actividad industrial y en la generación de empleo. De tal modo que el Producto Interno Bruto presentó al final del año un incremento anual de 0.9% en términos reales. Inferior las expectativas que se tenían al iniciar el año. Asimismo, variables como la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio sufrieron fuertes perturbaciones.

El comportamiento de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal estuvo determinado por ese escenario, en el cual se vieron inmersos los habitantes del Distrito Federal. No obstante, la correcta aplicación de las políticas instrumentadas por la administración local contrarrestaron en gran parte esta situación, logrando que la desviación sobre el programa fuera mínima y que en términos reales se alcanzaran mayores ingresos que los reportados durante el ejercicio fiscal 2001.

En resumen tenemos que los Ingresos Netos captados por el Gobierno del Distrito Federal ascendieron a 73,189.0 millones de pesos, cifra que representó el 92.0 % con respecto a los 79,566.0 millones de pesos previstos al período. Dicho resultado derivó fundamentalmente de las menores captaciones obtenidas en los Ingresos Propios de los Sectores Central y Paraestatal, así como en las Participaciones y Transferencias del Gobierno Federal, conceptos que representaron avances de 92.1%, 93.6%, 91.1% y 99.3%, respectivamente.

Del total alcanzado, al Sector Central correspondieron 65,785.3 millones de pesos, monto que representó el 91.8% de su estimación para el período que se informa (71,695.9 millones de pesos); mientras que, el Sector Paraestatal percibió 7,403.7 millones de pesos, es decir, el 94.1% de los 7,870.2 millones de pesos programados al mes de diciembre.

Mediante Ingresos Ordinarios se captaron 68,224.6 millones de pesos; mientras que los Ingresos Extraordinarios registraron un Endeudamiento Neto preliminar de 4,964.4 millones de pesos. Estos conceptos registraron avances de 92.6% y 96.3%, con respecto a las provisiones hechas para el período enero-diciembre del ejercicio 2002.

Durante el ejercicio fiscal 2003<sup>136</sup> el Gobierno del Distrito Federal orientó su política de ingresos a la obtención de mayores recursos, a través de acciones específicas que no solo permitieron atender las principales demandas de la población, sino que además mejoraron la equidad en la distribución de las cargas fiscales. Principalmente, continuó con el firme combate a la corrupción, la modernización de la Tesorería y el abatimiento de la evasión y elusión fiscales.

Los ingresos aprobados por la Asamblea Legislativa para el Gobierno del Distrito Federal, ascendieron a 77'974,365.3 miles de pesos, de los cuales, 38'167,382.0 miles de pesos provendrían de los Ingresos Propios del Sector Central, 23'595,494.9 miles de pesos de Participaciones Federales, 6'106,320.1 miles de pesos de Transferencias del Gobierno Federal, 6'205,168.3 miles de pesos de Ingresos Propios de Organismos y Empresas, así como 3'000,000.0 miles de pesos del Endeudamiento Neto, así como 900,000.0 miles de pesos de Adefas-ingresos. Al cierre del ejercicio fiscal 2003, el Gobierno del Distrito Federal obtuvo Ingresos Netos por 77'946,943.9 miles de pesos, de los que 33'263,195.4 miles de pesos correspondieron a Ingresos Propios del Sector Central 23'046,469.2 miles de pesos de Participaciones Federales, 8'160,341.8 miles de pesos de Transferencias Federales, 8'520,086.8 miles de pesos de Ingresos Propios de Organismos y Empresas, 2'998,122.5 miles de pesos de Endeudamiento Neto, 1,864,997.3 miles de pesos de Adefas-ingresos y 93,730.9 miles de pesos de Remanentes del Ejercicio Anterior. (Ver cuadro 4).

En 2003 los Ingresos Ordinarios alcanzaron los 72,990,093.3 miles de pesos equivalente a un 98.5% de la Ley de Ingresos. A su vez los Ingresos Ordinarios del

---

<sup>136</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2003.



Sector Central sumaron un total de 64'470,006.4 miles de pesos, mismos que significaron un cumplimiento de 95.0% con relación a lo proyectado de la Ley de Ingresos. Los Ingresos Ordinarios de los Organismos y Empresas se ubicaron en 8'520,086.8 miles de pesos, superando en 37.3% la estimación original.

Mientras que los Ingresos Ordinarios de Origen Federal, se ubicaron en 31'206,811.1 miles de pesos, 5.1% superior a la Ley de Ingresos. Al respecto, conviene señalar que el monto superior a la meta se explica básicamente por las transferencias federales por 1'438,453.4 miles de pesos, vía el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES).

Así la conformación de estos ingresos ordinarios fue la siguiente: Ingresos Propios, 57.2%; e Ingresos de Origen Federal, 42.8%.

Durante el ejercicio fiscal 2003 se dispusieron de 2'998,122.5 miles de pesos por concepto de Endeudamiento Neto, constituyendo 99.9% de lo autorizado por el H. Congreso de la Unión, de un total de 3'000,000.0 miles de pesos. En este rubro destacan también los Remanentes del Ejercicio Anterior que ascendieron a 93,730.9 miles de pesos, mientras que los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores ascendieron a 1,864,997.3 miles de pesos.

El total de Ingresos Ordinarios del Sector Central que el Gobierno del Distrito Federal registró durante el ejercicio fiscal 2003, ascendió a 64'470,006.4 miles de pesos, 95.0% de lo programado para dicho ejercicio fiscal.

CUADRO 4

INGRESOS NETOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2003 (Miles de pesos y por cientos)				
CONCEPTO	2003		VARIACIÓN	
	Ley de Ingresos	Recaudado 2003	Absoluta	% Relativa
<b>TOTAL</b>	<b>77,974,365.30</b>	<b>77,946,843.90</b>	<b>(27,421.4)</b>	<b>(0.0)</b>
<b>INGRESOS ORDINARIOS</b>	<b>74,074,365.30</b>	<b>72,990,093.20</b>	<b>(1,084,272.1)</b>	<b>(1.5)</b>
Sector Central	67,869,197.00	64,470,006.40	(3,399,190.6)	(5.0)
Propios	38,167,382.00	33,263,195.40	(4,904,186.6)	(12.8)
Participaciones en ingresos federales	23,595,494.90	23,046,469.20	(549,025.7)	(2.3)
Transferencias federales	6,108,320.10	8,160,341.80	2,052,021.80	33.6
<b>Organismos y Empresas</b>	<b>6,205,168.30</b>	<b>8,520,086.80</b>	<b>2,314,918.50</b>	<b>37.3</b>
Propios	6,205,168.30	8,520,086.80	2,314,918.50	37.4
<b>INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>	<b>3,900,000.00</b>	<b>4,956,850.70</b>	<b>1,056,850.70</b>	<b>27.1</b>
Endeudamiento Neto	3,000,000.00	2,998,122.50	(1,877.5)	(0.1)
Adeudos de Ejerc. Fiscales Anteriores	900,000.00	1,864,997.30	964,997.30	107.2
Remanentes del Año Anterior	0.00	93,730.90	93,730.90	N.a

Nota: el concepto de Transferencias Federales 2003 incluye 1,438,453.4 miles de pesos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, por lo que no es totalmente comparable contra el programa de Ley de Ingresos, debido a que son recursos extraordinarios no previstos en dicha Ley.

Por su parte, los Ingresos Propios del Sector Central sumaron 33'263, 195.4 miles de pesos, 1.7% superior en términos reales respecto de lo observado en el año previo.

Ingresos Extraordinarios, durante el ejercicio fiscal 2003 se dispusieron de 2'998,122.5 miles de pesos por concepto de Endeudamiento Neto, constituyendo 99.9% de lo autorizado por el H. Congreso de la Unión, de un total de 3,000,000.0 miles de pesos. En este rubro destacan también los Remanentes del ejercicio Anterior que ascendieron a 93,730.9 miles de pesos, mientras que los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores ascendieron a 1,864,997.3 miles de pesos.

En resumen tenemos que durante el ejercicio 2003, el Gobierno del Distrito Federal registró una Captación Neta de Ingresos por un monto de 76,261.9 millones de pesos programados a diciembre. Este resultado obedeció principalmente a las menores percepciones registradas en Ingresos Propios tanto del Sector Central como del Paraestatal, obteniéndose avances de 93.1% y 98.5%, respectivamente.

Por lo que corresponde al Sector Central, se captaron Ingresos por 68,266.8 millones de pesos, alcanzando el 95.8% de los 71,239.2 millones de pesos programados al término del ejercicio; por otra parte, en el Sector Paraestatal, se percibieron 7,995.1, millones de pesos, representando, el 98.7% de los 8,099.3 millones de pesos previstos al mes de diciembre de 2003.

En el rubro de Ingresos Ordinarios se obtuvieron 72,363.7 millones de pesos; es decir, el 95.9% de la programación al período, en cuanto a los Ingresos Extraordinarios, conforme a lo autorizado por el Congreso de la Unión, se registró un Endeudamiento Neto preliminar de 2,998.2 millones de pesos.

Asimismo, el Gobierno del Distrito Federal incorporó los 93.7 millones de pesos correspondientes al remanente presupuestal que se registró en el Sector Central el ejercicio 2002, los cuales fueron reportados en la Cuenta Pública de dicho año.

Por lo que respecta al término del **ejercicio 2004**<sup>137</sup>, de acuerdo a datos que presenta el Informe de Avance Programático Presupuestal, enero diciembre 2004, el Ingreso Neto obtenido por el Gobierno del Distrito Federal registró un monto de 80,462.4 millones de pesos, cantidad que significó el 97.9 por ciento de los 82,148.3 millones de pesos programados al período. Lo anterior, obedeció a que se registró una menor captación por concepto de Ingresos Propios en los Sectores Central y Paraestatal, así como en las Participaciones del Gobierno Federal, rubros que reportaron avances de 97.6, 96.2 y 98.1 por ciento, respectivamente.

De los Ingresos Netos, el Sector Central captó 72,916.4 millones de pesos, logrando, el 98.2 por ciento de la recaudación estimada (74,278.6 millones de pesos); y el Sector Paraestatal obtuvo 7,545.9 millones de pesos que representaron el 95.9 por ciento de la captación prevista para el ejercicio 2004 (7,869.7 millones de pesos).

---

<sup>137</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2004.

Del total de Ingresos Netos, los Ingresos Ordinarios captados ascendieron 78,685.6 millones de pesos, obteniendo un cumplimiento del 97.9 por ciento con respecto a los 80,354.7 millones de pesos programados para el 2004, por su parte, los Ingresos Extraordinarios, registraron un Endeudamiento Neto preliminar por un monto de 483.2 millones de pesos y las ADEFAS de Ingresos representaron 1,293.6 millones de pesos.

Es importante señalar que, durante el transcurso del ejercicio, se incorporaron 290.0 millones de pesos por concepto de Remanente Presupuestal del ejercicio 2003, mismos que fueron reportados en la Cuenta Pública correspondiente.

#### **4.1.1.- Incidencia del Programa del Gasto y Ahorros en las Compras del Gobierno del Distrito Federal.**

A efecto de realizar un análisis de la evolución del gasto es conveniente retomar la división de sus principales componentes: **el gasto corriente y el de capital**. El Gasto Corriente es el que se destina al funcionamiento de la administración pública misma (servicios personales, generales, materiales y suministros, principalmente). Por su parte, el gasto de capital es el que se dedica a la inversión física en obras públicas así como la adquisición de bienes muebles e inmuebles. Este último gasto permite ampliar y conservar la infraestructura para proporcionar bienes y servicios.

El **gasto neto** ejercido por el Gobierno del Distrito Federal de 1989 a 1994<sup>138</sup> creció en términos reales a una tasa del 32 por ciento, mientras que de 1995 a 1997 lo hizo en menor proporción. De 1997 a 1999 sufrió una disminución real del 10 por ciento para estar acorde con la disponibilidad de recursos en ese momento, los cuales registraron una reducción en términos reales del 12 por ciento. Un aspecto que influyó en tal reducción fue que en el ejercicio de 1999 solo se le autorizó al Gobierno del Distrito Federal un endeudamiento de mil 700 millones de los 7 mil 500 millones de pesos solicitados al Congreso de la Unión.

Entre 1995 y 1997 el *gasto corriente* representó, en promedio, el 67 por ciento del gasto programable, mientras que entre 1997 y 1999 fue de 73 por ciento, este incremento se explica por las funciones que el Gobierno de la Ciudad tuvo que cumplir a efecto de atender con prontitud y eficiencia los servicios que la población demandó en materia de seguridad pública, salud, justicia, transporte y bienestar social. Mas de la mitad de las erogaciones de los componentes del gasto corriente se canalizaron al renglón de servicios personales, derivado de las responsabilidades que el Gobierno de la Ciudad tiene en materia de prestación de servicios a la población; asimismo, destaca el renglón de servicios generales, el cual absorbió alrededor del 30 por ciento del gasto corriente, en este rubro se contempla el pago de insumos necesarios para la prestación de servicios como son el pago de agua en bloque, suministros de energía eléctrica, mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo, entre otros.

---

<sup>138</sup> Programa de Desarrollo del Distrito Federal, 2000-2006.

Cabe señalar que alrededor del 65 por ciento del gasto corriente corresponde a los servicios de seguridad y justicia, de asistencia médica, de limpia y recolección de residuos sólidos, y al mantenimiento y operación del sistema hidráulico y de la infraestructura urbana.

La inversión financiera registró entre 1997 y 1999 un incremento, el cual se debió a que se han orientado recursos adicionales para atender solicitudes de crédito con el fin de apoyar principalmente a los programas de vivienda.

Por su parte, el *gasto de capital* absorbió en promedio el 33 por ciento del gasto programable entre 1995 y 1997, mientras que entre 1997 y 1999 esta participación disminuyó hasta un 27 por ciento. El peso del gasto de capital fue en obra pública, el cual en promedio representó de 1995 a 1997 el 97 por ciento del gasto de capital y el 76 por ciento de 1997 a 1999.

Para el año 2000, dentro de la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Gobierno del Distrito Federal se consideraron ingresos y gastos por un total de 59 mil 746.7 millones de pesos. Del total de los egresos, 53 mil 989.2 millones de pesos (90.4 por ciento) se pretendía destinar a gasto programable y 5 mil 757.5 millones de pesos (9.6 por ciento) a gasto no programable, es decir, al pago del costo financiero y a los adeudos de ejercicios anteriores.

De conformidad con la estructura económica del gasto programable, 38 mil 255 millones de pesos (70.9 por ciento) se destinarían a gasto corriente, principalmente al pago de servicios personales y servicios generales, y 15 mil 734.2 millones de pesos (29.1 por ciento) a gasto de capital, fundamentalmente a la ejecución de obra pública.

Con el nuevo gobierno, la estrategia general de gasto será la de responder con oportunidad a las demandas y requerimientos de la población, impulsando programas sociales que favorezcan a los sectores más desprotegidos y promoviendo el desarrollo sustentable de la ciudad, e impulsando la inversión pública en proyectos de desarrollo y mantenimiento de infraestructura urbana, hidráulica y de mejoramiento ambiental.

Todo ello con la aplicación de una política de gasto que se guiará por criterios de honestidad, austeridad, racionalidad, eficiencia y sentido social, la cual hará posible la liberación de recursos a partir de la reducción o eliminación de gastos no prioritarios, la agilización en la aplicación de egresos públicos mediante procesos expeditos, y la aplicación de los recursos de manera oportuna en todas las áreas del gobierno.

La forma en que se ejercerán los recursos durante la nueva administración será mediante Comités y Contralorías Ciudadanas que vigilarán la utilización de los recursos y el desempeño de la gestión. Estas figuras podrán fiscalizar el ejercicio de gobierno y la actuación de las autoridades en sus distintos ámbitos de competencia. Cabe aclarar que se continuará con el proceso de descentralización administrativa

hacia las delegaciones, canalizando recursos suficientes para mantener la infraestructura urbana, educacional, de seguridad pública, de desarrollo social, de recreación y esparcimiento.

Se establecerán programas de asistencia, bienestar social y combate a la pobreza con la participación de la ciudadanía; se dará prioridad al gasto destinado a la conservación y mantenimiento de la infraestructura existente; se instalarán escuelas de nivel preparatoria en las delegaciones del Distrito Federal; y se concretará el proyecto de crear la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, y para impulsar todas estas acciones se instrumentará un sistema de seguimiento y control de los presupuestos descentralizados y se realizará una reforma presupuestal integral basada en dos vertientes. Por un lado, en la consolidación de las modificaciones de la estructura programática, incluyendo su registro, seguimiento y control, y por otro, en la introducción de indicadores de servicios, gestión, y proyectos estratégicos para evaluar y supervisar los programas, así como las principales actividades gubernamentales.

Para cumplir con los objetivos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, el Gobierno del Distrito Federal, se propuso continuar con el compromiso ante la ciudadanía de fortalecer la estrategia de mejorar la prestación de servicios básicos, fomentar el desarrollo de la infraestructura urbana y combatir la inseguridad pública que constituyen las principales demandas de la población.

Para entender la política del gasto es necesario ubicarla en el contexto económico en que se desarrolla, ya que a través del gasto público local no se logra revertir el comportamiento de las principales variables macroeconómicas

Al cierre del ejercicio presupuestal 2000, el Gobierno del Distrito Federal ejerció un gasto neto (excluye la amortización) de 60,528,625.8 miles de pesos, del cual el 94.5% correspondió al gasto programable. Respecto al Presupuesto de Egresos aprobado por la Asamblea Legislativa, el gasto neto fue superior en 1.3% debido a las erogaciones adicionales realizadas en el de naturaleza programable, dado que el no programable fue menor al previsto.

El gasto programable sumó 57,220,700.9 miles de pesos y fue superior en 6.0% con relación a la meta establecida de origen, como resultado de los mayores gastos efectuados en el índole corriente, puesto que los de naturaleza de capital fueron inferiores al previsto. En cuanto a la estructura del gasto programable, el 75.3% correspondió a las erogaciones corrientes y el 24.7% a las de capital, la cual comparada con la del ejercicio anterior, arroja que las primeras crecieron en 0.6% puntos porcentuales, mientras que las segundas se redujeron en la misma proporción. (ver cuadro 5)

Dentro de la estructura del gasto programable, la importancia de la participación del corriente se debe a que se encuentra asociado al pago de la nómina del personal encargado de proporcionar los servicios de seguridad pública, procuración de justicia, salud, recolección de residuos sólidos, así como el mantenimiento y

conservación de la infraestructura urbana. También, se orienta a cubrir el pago de agua en bloque que se recibe de fuentes externas; la energía eléctrica para la operación del sistema hidráulico, alumbrado y transporte público; la compra de medicamentos y productos farmacéuticos; y alimentación de personas, principalmente de los policías preventivos, e internos en hospitales y centros de reclusión. En conjunto, el gasto corriente se conforma de todos los insumos que requiere el gobierno capitalino para asegurar el otorgamiento y la prestación de los servicios básicos que demanda la población.

El financiamiento del gasto programable adicional, se derivó principalmente de los siguientes factores: a) menor pago del costo financiero de la deuda, por las favorables tasas de interés en el mercado financiero y por la menor contratación de créditos netos, b) los recursos fiscales adicionales que se captaron, c) incorporación del remanente presupuestal del ejercicio fiscal anterior y d) obtención de ahorros por las unidades administrativas en sus procesos de licitación.

#### CUADRO 5

#### GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 1999-2000 (Miles de pesos y por cientos)

CONCEPTO	1999		2000		PRESUPUESTO ORIGINAL 1999		
	EJERCIDO (1)	ORIGINAL (2)	EJERCIDO (3)	IMPORTE 4=(3-2)	% 5=(3/2)	% 6=(3/1)	
<b>TOTAL</b>	<b>46,930,416.00</b>	<b>53,989,164.20</b>	<b>57,220,700.90</b>	<b>3,231,536.70</b>	<b>6.00</b>	<b>21.80</b>	
<b>CORRIENTE</b>	<b>35,064,073.80</b>	<b>38,254,981.00</b>	<b>43,062,258.60</b>	<b>4,807,277.60</b>	<b>12.60</b>	<b>22.80</b>	
Servicios Personales	20,283,603.00	22,024,711.80	23,167,734.50	1,143,022.70	5.20	14.20	
Materiales y Suministros	2,906,740.80	3,155,828.10	3,404,896.70	249,068.60	7.90	17.10	
Servicios Generales	10,076,055.30	8,992,091.90	12,278,551.90	3,286,460.00	36.50	21.90	
Transferencias Directas	1,797,674.50	4,082,349.20	4,211,075.50	128,726.30	3.20	134.30	
<b>DE CAPITAL</b>	<b>11,866,341.40</b>	<b>15,734,183.20</b>	<b>14,158,442.30</b>	<b>(1,576,740.90)</b>	<b>(10.00)</b>	<b>19.30</b>	
Bienes Muebles e Inmuebles	2,546,561.90	3,798,489.40	2,666,485.50	(1,131,983.90)	(29.80)	4.70	
Obra Pública	8,111,548.70	10,354,027.00	9,713,667.60	(640,359.40)	(6.20)	19.80	
Inversión Financiera	799,580.90	916,334.80	1,011,183.00	94,848.20	10.40	26.50	
Transferencias Directas	408,649.90	665,352.00	767,106.20	101,754.20	15.30	87.70	

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

El ejercicio del gasto corriente sumó 43,062,258.6 miles de pesos, monto del cual el 53.8% correspondió a servicios personales, 28.5% a servicios generales, 9.8% a transferencias directas y 7.9% a materiales y suministros. En términos generales, el gasto corriente se orientó a cubrir el costo de las remuneraciones, seguridad social y prestaciones del personal operativo y de estructura, honorarios, policías y eventuales; el pago del personal que labora en las policías complementarias: Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial; y la adquisición y contratación de insumos básicos para proporcionar los servicios que por obligación se deben prestar a los

habitantes de la ciudad de México, a efecto de que vean retribuido el pago de sus contribuciones en mejores servicios.

Asimismo, se canalizó a financiar el presupuesto que por ordenamiento de Ley se autorizó a los Órganos de Gobierno y autónomos del Distrito Federal: Tribunal Superior de Justicia, Consejo de la Judicatura, Asamblea Legislativa, Contaduría Mayor de Hacienda, Instituto Electoral, Tribunal Electoral y Comisión de Derechos Humanos.

También, se incluyen las aportaciones al Fondo de Seguridad Pública, al Fondo Mixto de Promoción Turística y al programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, principalmente; así como los apoyos que se otorgan para la realización de eventos de carácter cultural, social, deportivo y recreativo; y las ayudas para gastos de defunción.

Las erogaciones corrientes resultaron superiores en 12.6% respecto a las presupuestadas, debido a los gastos adicionales que se realizaron, en orden de importancia en los capítulos de servicios generales, servicios personales, materiales y suministros, y transferencias directas. En clasificación administrativa, dicho comportamiento se explica por las Secretarías de Obras y Servicios, de Seguridad Pública, Jefatura de Gobierno, Órganos Autónomos, Oficialía Mayor y Secretaría de Finanzas, ya que las Secretarías de Gobierno y Desarrollo Económico y las Delegaciones registraron un gasto menor al aprobado por la Asamblea Legislativa.

El gasto de capital, que se destinó básicamente al mantenimiento, conservación, equipamiento y ampliación de la infraestructura existente, ascendió a 14,158,442.3 miles de pesos, del cual el 68.6% correspondió a obra pública, 18.85 a bienes muebles e inmuebles, 7.2% a inversión financiera y 5.4% a transferencias directas. En relación al presupuesto aprobado, el gasto de capital resultó inferior en 10.0%, como resultado del comportamiento de los rubros de bienes muebles e inmuebles y obra pública, puesto que las transferencias directas y la inversión financiera mostraron una tendencia positiva en relación a la prevista.

En clasificación administrativa, el gasto de capital se concentró básicamente en las Secretarías de Obras y Servicios, de Seguridad Pública, de Transporte, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y en las Secretarías de Desarrollo Social y Salud.

Por su parte el gasto no programable (considera el pago del costo financiero de la deuda y de los ADEFAS) ascendió a 3,307,924.9 miles de pesos y resultó inferior en 42.5% al presupuestado de origen; variación que se explica en el menor pago del costo financiero de la deuda, ante el comportamiento que mostraron las tasa de interés y el tipo de cambio, así como por el hecho de que la contratación de empréstitos fue menor a la prevista. En menor cuantía, incidieron los pagos de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), al registrar menores adeudos con los proveedores y contratistas del GDF por la adquisición de insumos y contratación de servicios en años anteriores.

En clasificación institucional, del gasto neto del Gobierno del Distrito Federal (60,528,625.8 miles de pesos), el 73.5% correspondió a la Administración Pública Centralizada, el 20.3% a la Administración Pública Paraestatal y el 6.2% a los Órganos de Gobierno y Autónomos.

**Durante el ejercicio 2001**, las finanzas públicas del Distrito Federal se desarrollaron en un escenario adverso, dado que al no alcanzar la meta de ingresos establecida, el gobierno se vio en la necesidad de definir y reorientar las prioridades del gasto público. Adicionalmente, para liberar recursos fiscales necesarios para garantizar la prestación de los servicios básicos, instrumento el Programa de Austeridad Republicana y se buscó tener ahorros presupuestales, implementando acciones adicionales para reducir el gasto por debajo de los originalmente considerados.

El gasto neto del Gobierno del Distrito Federal (excluye el pago de la amortización) ascendió a 66,897,008.3 miles de pesos, del cual el 94.6% correspondió al gasto programable y el 5.4% al no programable<sup>139</sup>.

Dicho monto, resultó inferior en 5.4% al aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como resultado del comportamiento que mostraron tanto el gasto programable, como el no programable.

El gasto programable fue del orden de 63,286,277.1 miles de pesos, cifra inferior en 3.3% al estimado originalmente, lo que se explica principalmente por las menores erogaciones efectuadas en el gasto de capital y en menor medida por el gasto corriente. (Ver cuadro 6).

En relación al gasto programable, la participación de las erogaciones corrientes crecieron en 1.7 puntos porcentuales respecto a la participación original, mientras que las de capital disminuyeron en la misma proporción, debido a los apoyos económicos otorgados a las personas de menores recursos, entre los que se encuentran los adultos mayores de 70 años y los consumidores de leche LICONSA, así como a los mayores pagos de agua en bloque y vigilancia especializada.

El gasto corriente resultó similar al estimado, al registrar una disminución de 1.0%, debido a las menores erogaciones en materiales y suministros y transferencias directas, dado que las correspondientes a servicios generales y servicios personales, superaron la meta establecida.

---

<sup>139</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2001.



CUADRO 6

GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA  
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2000-2001  
(Miles de pesos y por cientos)

CONCEPTO	2000		2001		PRESUPUESTO ORIGINAL	
	EJERCIDO (1)	ORIGINAL (2)	EJERCIDO (3)	IMPORTE 4=(3-2)	% 5=(3/2)	% 6=(3/1)
TOTAL	57,220,700.90	65,433,120.80	63,288,277.10	(2,148,843.70)	(3.30)	10.60
CORRIENTE	43,062,258.70	47,588,623.20	47,106,660.70	(481,862.50)	(1.00)	9.40
Servicios Personales	23,167,734.50	25,359,831.70	25,488,147.40	126,315.70	0.50	10.00
Materiales y Suministros	3,404,896.60	4,171,410.90	3,498,160.00	(673,250.90)	(16.10)	2.70
Servicios Generales	12,278,552.10	11,765,809.20	11,906,449.60	140,640.40	1.20	(3.00)
Transferencias Directas	4,211,075.50	6,291,471.30	6,215,903.60	(75,567.70)	(1.20)	47.60
DE CAPITAL	14,158,442.20	17,844,507.60	16,179,616.40	(1,664,891.20)	(9.30)	14.30
Bienes Muebles e Inmuebles	2,666,485.60	2,127,923.10	2,660,163.40	532,240.20	25.00	(0.20)
Obra Pública	9,713,667.50	12,368,010.50	10,361,148.60	(2,006,861.80)	(16.20)	6.70
Inversión Financiera	1,011,182.80	2,394,804.30	2,204,807.90	(189,996.40)	(7.90)	118.00
Transferencias Directas	767,106.20	953,859.70	953,496.50	(363.20)	0.00	24.30

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

Dentro del gasto corriente, el capítulo de servicios personales participó con el 54.15%, servicios generales con el 25.3%, transferencias directas con el 13.2% y materiales y suministros con el 7.4%; estructura que resultó similar a la estimada, pero que al compararla con la del ejercicio anterior, revela que las transferencias directas se incrementaron en 3.4 puntos porcentuales, mientras que en el caso de servicios generales se registró una reducción de 3.2 puntos porcentuales, derivado de los mayores apoyos que se otorgaron a los grupos más vulnerables en el marco del Programa "Por el Bien de Todos, Primero los Pobres", así como a la instrumentación del Programa de Austeridad Republicana, lo que redundó en la obtención de importantes ahorros para el Gobierno del Distrito Federal.

El menor gasto de materiales y suministros, se debió a que la compra de vestuario no se realizó, en virtud de que, en lugar de ello se otorgaron vales de despensa a los trabajadores para que adquirieran por su cuenta el vestuario administrativo en tiendas comerciales; a que el Sistema de Transporte Colectivo no adquirió las refacciones y útiles de oficina previstos al retrasarse los procesos licitatorios; y a que en la compra de alimentos de los internos en centros de reclusión y de los insumos que integran los desayunos escolares, los gastos resultaron inferiores a los presupuestados. Las transferencias directas fueron menores a las previstas, debido a que las Delegaciones en el marco del Programa de Prevención del Delito transfirieron los recursos asignados de origen a otras partidas para atender las demandas de la ciudadanía en materia de seguridad pública, como fue el caso de la adquisición de patrullas y la contratación de un mayor número de policías; y a que el INVI otorgó menos ayudas de beneficio social, debido a que la mayor parte de los nuevos acreditados no eran sujetos de este beneficio, en función de que su salario rebasaba 2.6 veces el salario mínimo.

También incidió el que la Secretaría de Desarrollo Social le transfirió recursos al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) para brindar apoyos económicos a las personas con discapacidad que viven en zonas marginadas del Distrito Federal; y que la Secretaría de Salud generó economías en el Programa de Planificación Familiar y Orientación para la Salud, dado que en su presupuesto original consideró erogar recursos para apoyar los programas sociales de adultos mayores y leche LICONSA, los cuales se realizaron con el personal con que cuenta la institución.

En el caso de servicios generales, se realizaron erogaciones adicionales en la contratación de los servicios de vigilancia especializada para incrementar la seguridad pública en zonas de alto índice delictivo; el pago de agua en bloque a la Comisión Nacional del Agua; y la contratación de personal de asesoría por parte del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal y de las Direcciones Generales de Regulación al Transporte y de Participación Ciudadana.

Por último, el incremento en servicios personales, se debió a los vales de despensa que se otorgaron a los trabajadores sindicalizados para la compra de vestuario administrativo; al programa de moralización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y a la mayor contratación de personal operativo en la Red de Transporte de Pasajeros ante el incremento que registró el parque vehicular.

Por su parte, el gasto de capital del Gobierno del Distrito Federal ascendió a 16,179,616.4 miles de pesos y mostró una reducción del 9.3% respecto a lo originalmente aprobado, a consecuencia de los menores gastos efectuados en los capítulos de obra pública e inversión financiera, no obstante que el capítulo de bienes muebles e inmuebles presentó un incremento con relación con su asignación original el gasto en obra pública se redujo porque los titulares de algunas dependencias decidieron replantear su programa de obra en función de la demanda ciudadana y de los servicios que proporcionan; a que se modificaron los calendarios de inicio de obras porque algunos procesos licitatorios se declararon desiertos hasta en dos ocasiones, porque se modificaron los proyectos ejecutivos, o bien no se contaba con ellos; a que se defirió de algunos proyectos; y a que las propuestas de algunas obras estuvieron por arriba de los costos considerados de origen en el presupuesto asignado.

En inversión financiera, las menores erogaciones se vincularon al comportamiento del INVI y de la Caja de Previsión para los Trabajadores de Lista de Raya. En el primer caso, la variación se debió principalmente a que el monto de los créditos otorgados fue inferior al autorizado y a que no se concretó la adquisición de diversos inmuebles al no llegar las partes a un acuerdo o porque se encontraban invadidos; y en el segundo caso, a la política que adoptó el organismo, en el sentido de que, para otorgar un nuevo préstamo, a algún beneficiario era necesario que finiquitara el anterior.

Por su parte, el incremento que registró el gasto en bienes muebles e inmuebles, se debió a la compra de patrullas por parte de las Delegaciones en el marco del

Programa de Prevención del Delito ; a la adquisición de inmuebles que realizó la Oficialía Mayor por conducto de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario; y a la compra de autobuses con tecnología de punta para incrementar el parque vehicular de la Red de Transporte de Pasajeros.

En clasificación administrativa, el gasto de capital (influye a las entidades), se concretó básicamente en Delegaciones y en las Secretarías de Obras y Servicios, Transporte y Vialidad, y Desarrollo Urbano y Vivienda.

Por su parte, el gasto no programable (considera el pago del costo financiero de la deuda y de los ADEFAS) sumó 3,610,731.2 miles de pesos y resultó inferior en 31.5% al estimado, lo que se explica por los ahorros derivados de la reestructuración de la deuda que llevó a cabo el Gobierno del Distrito Federal, con lo que se mejoró el perfil de vencimientos y se redujo el costo financiero.

También, influyó positivamente el comportamiento de las tasa de interés en el mercado financiero, así como el hecho de que se cubrió un menor pagos de intereses al contratarse la mayor parte de los recursos crediticios en el último trimestre del año, así como por no haber contratado la totalidad del techo de endeudamiento neto autorizado por el Congreso de la Unión.

En clasificación institucional, del gasto neto del GDF (66,897,008.3 miles de pesos), el 71.7% correspondió a la Administración Pública Centralizada, el 22.5% a la Administración Paraestatal y el 58% a los Órganos de Gobierno y Autónomos.

**Al cierre del ejercicio 2002<sup>140</sup>**, las erogaciones netas (excluye el pago de la amortización de la deuda) sumaron 75,396,297.6 miles de pesos, de las cuales el 96.5% correspondió al gasto programable y el 3.5% al no programable; estructura que se compara favorablemente con la estimada originalmente, dado que la participación del gasto programable se incrementó en 3.1 puntos porcentuales, mientras que la del no programable se redujo en las misma proporción, por lo que se orientaron mayores recursos al desempeño de las actividades de la gestión pública.

El gasto neto fue inferior en 3.5% respecto al aprobado por la Asamblea Legislativa del D.F. , como resultado básicamente del comportamiento del gasto no programable por el menor pago de intereses de la deuda, debido a la caída de las tasas de interés y a que la colocación que se previó contratar durante el ejercicio se realizó hasta el último trimestre del año, dado que el gasto programable fue similar a lo presupuestado. El gasto programable ascendió a 72,781,010.4 miles de pesos, monto inferior en 0.3% al estimado, lo que se explica por la reducción que mostró el gasto corriente, aún cuando el gasto de inversión fue superior al programado, lo que muestra el esfuerzo realizado por el gobierno capitalino de orientar mayores recursos al gasto de inversión, racionalizando las erogaciones corrientes. (Ver cuadro 7)

---

<sup>140</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2002.

**CUADRO 7**

**GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA  
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2002  
(Miles de pesos y por cientos)**

CONCEPTO	PRESUPUESTO 2002		PRESUPUESTO ORIGINAL	
	ORIGINAL (1)	EJERCIDO (2)	IMPORTE 3=(2-1)	% 4=(2/1)
<b>TOTAL</b>	<b>72,988,068.70</b>	<b>72,781,010.40</b>	<b>(207,058.3)</b>	<b>(0.3)</b>
<b>CORRIENTE</b>	<b>53,456,116.9</b>	<b>52,570,348.40</b>	<b>(885,768.5)</b>	<b>(1.7)</b>
Servicios Personales	31,001,114.10	30,674,588.80	(326,526.0)	(1.1)
Materiales y Suministros	4,441,185.60	3,208,259.70	(1,232,925.9)	(27.8)
Servicios Generales	8,502,515.00	9,526,697.00	1,024,182.00	12.00
Transferencias Directas	9,511,302.20	9,160,803.70	(350,498.50)	(3.7)
<b>DE CAPITAL</b>	<b>19,531,951.80</b>	<b>20,210,662.00</b>	<b>678,710.20</b>	<b>3.50</b>
Bienes Muebles e Inmuebles	2,608,327.70	3,580,650.40	972,322.70	37.30
Obra Pública	13,496,157.30	12,035,227.30	(1,462,930.0)	(10.8)
Inversión Financiera	2,903,723.90	4,500,864.00	1,597,140.10	55.00
Transferencias Directas	521,742.80	93,920.20	(427,822.6)	(82.0)

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

Las erogaciones corrientes fueron del orden de 52,570,348.4 miles de pesos, cantidad inferior en 1.7% a la estimada, debido a los menores gastos efectuados en los capítulos de materiales y suministros, transferencias directas y servicios personales, a pesar de que el gasto en servicios generales superó la meta establecida.

Dentro de la estructura del gasto corriente, el capítulo de servicios personales participó con el 58.3%, servicios generales con el 18.1%, transferencias directas con el 17.4% y materiales y suministros con el 6.1%. la citada estructura muestra que con respecto a la estimada, la participación del capítulo de servicios personales se incrementó en 0.3 puntos porcentuales y la de los servicios generales 2.2 puntos porcentuales, mientras que las correspondientes a las transferencias directas disminuyó en 0.4 puntos y la de materiales y suministros se redujo en 2.2 puntos.

Lo anterior se explica por la política salarial que mantuvo la actual administración, al haber incrementado el salario de los trabajadores en 8.0% con el propósito de mantener y recuperar la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, así como por el hecho de que se cubrieron los pagos de los servicios básicos, luz, agua, teléfono, vigilancia, arrendamientos y mantenimiento a la infraestructura existente para garantizar la prestación de los servicios, que demanda la población.

Con respecto al ejercicio anterior, la participación de las transferencias directas se incrementó en 4.2 puntos porcentuales, como resultado de la mayor cobertura que tuvieron algunos programas enmarcados en el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT), como fue el correspondiente al de adultos mayores de 70

años, que inició su operación con una cobertura de 200,000 personas y al cierre del año 2002 el padrón que se atendió fue de 325,000.

El capítulo de materiales y suministros fue inferior en 27.8% en relación con lo previsto, lo que se debió a que el Sistema de Transporte Colectivo no adquirió las refacciones previstas al retrasarse la puesta en marcha del Programa de Reabastecimiento Automático Sustantivo (RAS), dado que realizó una depuración de las requisiciones al aprovechar las existencias en almacén; a que la Secretaría de Salud compró una menor cantidad de medicamentos al aprovechar en los primeros seis meses la existencias en almacenes; y a que la Secretaría de Seguridad Pública no erogó el total de los recursos presupuestados en vestuario al retrasarse los procesos licitatorios y en gasolinas por sobreestimación de costos.

De igual forma contribuyó al que la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera transfirió parte de los recursos asignados para la compra de vestuario administrativo al capítulo de servicios personales, ya que en lugar de vestuario se les otorgaron vales de despensa a los trabajadores, dando cumplimiento a las Condiciones Generales de Trabajo; así como los ahorros obtenidos por las unidades administrativas en los procesos licitatorios, como resultado del fomento a los procesos de adquisición consolidados.

Las transferencias directas fueron inferiores en 3.7% a la meta establecida, debido a que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal otorgó un número de ayudas de beneficio social, porque la mayor parte de los nuevos acreditados no fueron sujetos de este beneficio, conforme a las reglas del Instituto; y a que las Delegaciones transfirieron los recursos asignados de origen a la adquisición de patrullas, cuatrimotos, luminarias, contratación de servicios de vigilancia especializada, conforme a las demandas ciudadanas que se detectaron en los Comités Vecinales en el marco del Programa de Prevención del Delito; y a que el Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el financiamiento de Transporte Público no le fue posible atender la totalidad de la demanda de los concesionarios para ayudar a financiar la fabricación de nuevas unidades, por las especificaciones que tiene el servicio de transporte público en el Distrito Federal.

Las erogaciones por concepto de servicios personales fueron inferiores a las presupuestadas por la observancia de las medidas de racionalidad en el gasto público instrumentadas por la Oficialía Mayor; las delegaciones obtuvieron ahorros por las plazas vacantes que se generaron a lo largo del ejercicio; la Policía Auxiliar no contrató al personal eventual que tenía previsto, porque se redujo la demanda de los servicios por parte de las personas físicas y morales; el presupuesto del Sistema de Transporte Colectivo estaba sobrestimado, y Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. no erogó la totalidad de los recursos previstos por encontrarse en proceso de extinción.

Los gastos en servicios generales superaron la expectativa inicial, como consecuencia de los pagos realizados por la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Transporte y Vialidad por la contratación de los servicios de vigilancia

especializada para atender zonas consideradas de alta peligrosidad, por las subrogaciones que cubrió la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar por los servicios médicos y especializados que contrató con hospitales y unidades médicas para atender a sus agremiados; por el pago de agua en bloque a la Comisión Nacional del Agua, así como a la contratación por parte de las Delegaciones de los servicios de vigilancia en el marco del Programa de Prevención del Delito.

En clasificación administrativa, las erogaciones corrientes se concentraron en la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Transporte y Vialidad, Delegaciones, Secretaría de Salud, Secretaría de Obras y Servicios, y la Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal, así como las aportaciones corrientes que otorgó el Gobierno del Distrito federal para el gasto de operación de los órganos autónomos.

El gasto de capital del Gobierno del Distrito Federal ascendió a 20,210,662.0 miles de pesos, monto superior en 3.5% respecto al aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, derivado del comportamiento del gasto en inversión financiera y bienes muebles e inmuebles, puesto que el correspondiente a obra pública y transferencias directas disminuyó respecto a la meta establecida.

En inversión financiera, los mayores recursos erogados se explican por las inversiones en valores temporales que los fideicomisos públicos realizaron con sus disponibilidades financieras, al no tener que reintegrar a la Tesorería del Distrito Federal los remanentes presupuestales al cierre del ejercicio fiscal, de acuerdo a lo señalado en el Código financiero del Distrito Federal; y por los mayores créditos que se otorgaron para la edificación de vivienda terminada y la adquisición de predios.

En bienes muebles e inmuebles, la variación positiva se debió al pago del anticipo que realizó el Sistema de Transporte Colectivo a las empresas: Bombardier Concarri, S.A. de C.V., y CAF de México, S.A. de C.V., por la adquisición de 45 trenes (de nueve carros) de rodadura neumática; y a la compra de terrenos e inmuebles que realizó la Oficialía Mayor, a través de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.

En tanto que, el gasto en obra pública fue menor al estimado de origen, porque la Dirección general de Obras Públicas transfirió recursos que tenía asignados de origen al Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México (FIDCENTRO), así como a las Delegaciones Azcapotzalco, Iztapalapa y Miguel Hidalgo para que ejecutaran las obras públicas aprobadas por Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

También incidió el que las Delegaciones replantearon su programa de obras conforme a las necesidades de la ciudadanía y por el desfase que presentó el inicio de algunas obras; y porque la construcción del Tren Suburbano se deferió para el siguiente ejercicio presupuestal, en el caso de la empresa SERVIMET, los menores recursos invertidos en obra pública se debieron a la falta de disponibilidad de recursos, al no generarse los ingresos previstos.

Las transferencias directas de inversión fueron inferiores a las previstas, debido a que la Dirección General de Obras Públicas transfirió los recursos considerados de origen en ese capítulo al Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación (FIMEVIC), los cuales se destinarían a la construcción de vialidades primarias de acceso controlado.

En clasificación administrativa, el gasto de capital, se concentró básicamente en las Delegaciones y en las Secretarías de Obras y Servicios, Transporte y Vialidad, y Desarrollo Urbano y Vivienda.

En clasificación institucional, del gasto neto del Gobierno del Distrito Federal (75,396,297.6 miles de pesos), el 68.7% correspondió a la Administración Pública Centralizada, el 25.5% a la Administración Pública Paraestatal y el 5.8% a los Órganos Autónomos.

En conclusión tenemos que al finalizar el periodo enero-diciembre del 2002, el Gobierno de la Ciudad erogó 69,209.6 millones de pesos, que significaron el 88.0% de la programación (78,683.4 millones de pesos); adicionalmente, a la fecha de elaboración del informe, se tienen registrados preliminarmente 3,360.1 millones de pesos de Pasivo Circulante.

Del Gasto Neto aplicado (69,209.6 millones de pesos), el 96.2% fue ejercido como Gasto Programable (66,592.7 millones de pesos) y el 3.8% como Gasto no Programable (2,616.9 millones), en este último concepto están comprendidos los intereses y gastos de la deuda, así como, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores. Dicho Gasto Programable se integró por 49,542.0 millones de pesos de Gasto Corriente y 17,050.7 millones de pesos de Gasto de Capital; conceptos que representaron avances de 92.3% y 76.8% respectivamente. Este resultado, se debió principalmente a que las Unidades Ejecutoras de Gasto llevaron acabo menores erogaciones de Gasto Corriente y de capital; además de que algunos proveedores presentaron la documentación comprobatoria de diversos servicios y adquisiciones en fecha posterior al precierre del ejercicio, esto de conformidad con los tiempos establecidos en los contratos respectivos, motivo por el cual, dicha documentación se registró como Pasivo Circulante, y a que se aplicaron medidas de racionalidad y austeridad presupuestales.

Con los recursos ejercidos, el Gobierno de la Ciudad, continuó otorgando los servicios básicos derivados de las principales demandas de la ciudadanía, entre los cuales destacan: seguridad pública, procuración de justicia, salud, transporte y bienestar social y, se realizó el pago de agua en bloque y energía eléctrica. Además se dio continuidad al desarrollo de diferentes proyectos, tales como: la continuación de la obras complementarias de la Línea B del Metro, la adquisición de autobuses para renovar el parque vehicular del Distrito Federal, la Adquisición de trenes de rodada neumática, la reforestación rural en el Valle de México, la Recuperación del Centro Histórico y el fortalecimiento de las redes primaria y secundaria de la infraestructura hidráulica.

**Durante el ejercicio 2003<sup>141</sup>** se realizaron erogaciones netas (excluyendo aquellas derivadas del pago de amortización de la deuda y refinanciamientos) por un total de 77,231,112.7 miles de pesos, recursos que se componen en un 93.3% por gasto programable y el restante 6.7% por no programable. Al comparar la estructura del gasto resultante con el presupuesto original, el programable disminuyó en 2.1 puntos porcentuales, mientras que el no programable se incrementó en la misma proporción.

Se continuo con la política de austeridad con lo que se evitaron las adquisiciones de bienes innecesarios, principalmente en lo que concierne a maquinaria y equipo diverso.

Por otra parte, el gasto neto resultó ser inferior en 1.0% con respecto al aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que se atribuye al comportamiento que tuvo el gasto programable, situación que se contrarrestó con las erogaciones adicionales efectuadas en el no programable, derivado del pago de Adeudos de ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

El gasto programable fue del orden de los 72,027,407.8 miles de pesos, cifra inferior en 3.1% a la estimada para el ejercicio en cuestión, variación que se debió al comportamiento de los menores recursos erogados tanto en el gasto corriente como de capital, reflejo de los ahorros derivados de la aplicación de la Política de Austeridad y de los ajustes que se tuvieron que efectuar para mantener la estabilidad financiera, mencionados con anterioridad, lo que motivó la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros, con el fin de garantizar la prestación de los servicios básicos que demanda la población capitalina. (Ver cuadro 8).

**CUADRO 8**

<b>GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2003 (Miles de pesos y por cientos)</b>				
<b>CONCEPTO</b>	<b>PRESUPUESTO 2003</b>		<b>VARIACIÓN</b>	
	<b>ORIGINAL (2)</b>	<b>EJERCIDO (3)</b>	<b>IMPORTE 4=(3-2)</b>	<b>% 5=(3/2)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>74,362,358.30</b>	<b>72,027,407.80</b>	<b>(2,324,950.5)</b>	<b>(3.1)</b>
<b>CORRIENTE</b>	<b>55,068,345.80</b>	<b>54,290,060.60</b>	<b>(778,285.2)</b>	<b>(1.4)</b>
Servicios Personales	32,386,459.40	29,779,950.30	(2,606,509.1)	(8.0)
Materiales y Suministros	3,341,601.30	2,795,782.30	(545,819.0)	(16.3)
Servicios Generales	8,065,238.70	10,545,579.10	2,480,340.40	30.8
Transferencias Directas	11,275,048.30	11,168,748.90	(106,297.4)	(0.9)
<b>DE CAPITAL</b>	<b>19,284,012.50</b>	<b>17,737,347.20</b>	<b>(1,546,665.3)</b>	<b>(8.0)</b>
Bienes Muebles e Inmuebles	3,604,897.10	1,980,419.80	(1,624,477.3)	(45.1)
Obra Pública	13,233,583.70	13,025,604.90	(207,978.8)	(1.6)
Inversión Financiera	2,285,043.90	2,695,844.10	410,800.20	18.0
Transferencias Directas	160,487.80	35,478.40	(125,009.3)	(77.9)

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

<sup>141</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2003.



El ejercicio del gasto corriente alcanzó los 54,290,060.6 miles de pesos, monto que comparado con el programado anual, resultó por abajo en 1.4%, lo que fue consecuencia de que se aplicaron menores recursos en servicios personales, materiales y suministros y transferencias directas, en contraparte con los mayores recursos ejercidos en servicios generales.

Dentro de la estructura del gasto corriente, el capítulo de servicios personales participó con el 54.9%, transferencias directas con el 20.6%, servicios generales con el 19.4% y materiales y suministros con el 5.1% restante. Con respecto a la cantidad programada, el rubro de servicios personales reflejó un descenso de 4.0 puntos porcentuales. Sin embargo, servicios generales se incrementó en 4.8 puntos porcentuales y las transferencias directas lo hicieron en 0.1 puntos porcentuales, lo que demuestra la continuidad de la política de austeridad, la cual se ha llevado a cabo pero sin descuidar el funcionamiento de las unidades administrativas.

Las erogaciones realizadas en servicios personales fueron menores en 8.0% con respecto a las programadas lo que se explica porque algunas dependencias, Delegacionales, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal obtuvieron ahorros al no ocupar la totalidad de sus plantillas autorizadas, lo que repercutió en el pago de prestaciones y partidas inherentes a la nómina. De igual manera, incidió el que se encontraba sobreestimado el pago del aguinaldo.

Otro factor que explica el comportamiento del rubro de servicios personales es el derivado de las modificaciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, con lo que el crédito al salario que se tenía programado absorber como gasto no se erogó, dado que el Gobierno del Distrito Federal determinó que el crédito al salario que se paga a los trabajadores se recuperará mediante su acreditamiento en la declaración mensual que de manera centralizada es realizada por la Dirección General de Administración de Personal de la Oficialía Mayor. Así mismo las compras consolidadas de vales de (fin de año, vestuario administrativo y prestaciones) que llevó a cabo la Oficialía, redundó en ahorros de hasta un 26%.

En clasificación administrativa, la variación se encuentra asociada a las Delegaciones, la Policía Auxiliar (PA), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), el Sistema de Transporte Colectivo, la Secretaría de Salud, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, el Servicio de Transportes Eléctricos y la Secretaría de Gobierno, quienes lograron obtener ahorros sustanciales al finalizar el ejercicio fiscal.

En el rubro de materiales y suministros, los recursos erogados fueron inferiores en 16.3% a los previstos originalmente. Dicho resultado fue consecuencia de los ahorros que generó el SACM en la adquisición de sustancias químicas, refacciones, accesorios y herramientas menores, por haber hecho uso de las existencias en almacén y adquirir solo el material necesario para continuar con la operación de la infraestructura de agua potable y drenaje de la ciudad.

Por su parte las delegaciones continuaron aplicando criterios de racionalidad, por lo que lograron ahorros importantes en rubros como materiales y útiles de oficina y vestuario. En este último caso se otorgaron vales de despensa, con lo que se obtuvieron ahorros sustanciales por la compra consolidada que efectuó la Oficialía.

Para el caso de servicios de Transportes Eléctricos (STE), debido a la cancelación de diversos proyectos, que no afectaron el nivel de operación, fue necesario una menor adquisición de material eléctrico, refacciones, accesorios y herramientas menores, por lo que se compró solo lo necesario para continuar brindando, ante todo un servicio seguro, eficaz y eficiente a los usuarios. Cabe señalar que los ahorros generados se canalizaron para atender el pago de los servicios de radiocomunicación, energía eléctrica, servicio de vigilancia y adquisición de equipo de cómputo.

En el caso de las transferencias directas las erogaciones fueron inferiores en 0.9% a las presupuestadas originalmente, debido principalmente a los menores recursos ejercidos por las Delegaciones, la Secretaría de Salud, la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER), la Procuraduría Social, el Instituto de la Juventud, y el Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte de Pasajeros del Distrito Federal; en lo concerniente a las ayudas culturales y sociales, ya que dichos recursos se destinaron para obras de mayor relevancia social, así como para compensar la caída en los ingresos.

Por otro lado, no fueron requeridos los recursos destinados originalmente para el apoyo de las dependencias, ya que no se llevó a cabo la creación tanto del Consejo de Información Pública del Distrito Federal, como del Instituto de Investigaciones Científicas para la prevención del Delito.

Por último los recursos en servicios generales rebasaron a los presupuestados en 30.8%, sin embargo, es importante señalar que dicho incremento está directamente vinculado con un incremento en la oferta de servicios públicos. De esta manera el incremento se explica porque el SACM realizó los pagos por concepto del consumo de agua en bloque a la Comisión Nacional del Agua (CNA); por las erogaciones por concepto del servicio de vigilancia que realizó la SETRAVI, SSP y las Delegaciones para atender las zonas con mayor demanda de este servicio; y en razón de que el Sistema de Transporte Colectivo-Metro efectuó mayores pagos para cubrir el servicio de energía eléctrica, y tuvo que recurrir al arrendamiento de vehículos para la transportación del público usuario durante los días que se realizaron trabajos de mantenimiento de las vías de las líneas de las Líneas "9" y "A". Todo ello, con el fin de que el gobierno estuviera en condiciones de continuar prestando los servicios de transporte con la calidad y seguridad que la ciudadanía demanda.

Adicionalmente, en la variación de servicios generales influyó el pago de impuestos federales que realizaron las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el Convenio de Finiquito de Adeudos que celebraron el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, correspondientes al ejercicio fiscal 2003 y anteriores.

Con base en la clasificación administrativa, las erogaciones corrientes se aplicaron principalmente en las Delegaciones, en las Secretarías de Salud y Seguridad Pública, en el STC-Metro, en los órganos autónomos (vía aportaciones del GDF), en el SACM, en la PA, en la PGJDF, en servicios de Salud Pública del Distrito Federal, en la PBI, en el DIF-DF, en la Secretaría de Finanzas y en la Secretaría de Gobierno. Todas estas unidades en conjunto representaron el 82.8% del gasto corriente, situación que es congruente con el volumen operativo que implican sus programas sustantivos.

Cabe destacar que parte de este tipo de recursos se ha venido orientando al mejoramiento y ampliación de infraestructura, que tienen un efecto directo en la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, al orientarse la mayor parte del gasto de operación e inversión a los sectores de salud, educación, seguridad pública y procuración de justicia, vivienda, servicios básicos (agua potable, drenaje, recolección de basura), vialidades, transporte, cultura y recreación, imagen urbana, forestación y reforestación, entre otros.

En cuanto al gasto del capital, el Gobierno erogó recursos del orden de 17,737,347.2 miles de pesos. Cabe señalar que esta cifra fue menor en 8.0%, con respecto a la presupuestada, como consecuencia de la duplicidad de algunos rubros de ingresos que aprobó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2003. No obstante lo anterior, los recursos destinados a gasto de capital permitieron un incremento significativo en la infraestructura del D.F., ya que se concluyeron obras de gran magnitud, como los Distribuidores Viales San Antonio (primera etapa) y Zaragoza unidades académicas (Preparatorias y Universidad) y obras de infraestructura hidráulica y hospitalaria, entre otras, así como la conclusión e inicio de otras construcciones como son los reclusorios Varonil y Femenil de Santa Martha Acatitla, la Ciclopista (que forma parte del proyecto de amortiguamiento de impacto ambiental por la construcción del Distribuidor Vial San Antonio) y los puentes vehiculares de Fray Servando y Av. Del Taller, todo ello en beneficio de la ciudadanía.

En lo que corresponde al gasto en obra pública, este fue prácticamente similar al presupuestado, al resultar menor en 1.6%. la variación se atribuyó a los menores recursos ejercidos por las Delegaciones, la Secretaría de Obras y Servicios, así como parte de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER) y la PGJDF, principalmente.

En el caso de las Delegaciones se retrasó la ejecución de su programa de inversiones, ya que con motivo del cambio de administración, las nuevas autoridades revisaron el programa de obras, lo que generó diversas modificaciones y cambios en los proyectos que se venían ejecutando, así como atrasos en la definición de nuevos proyectos que por lo avanzado del ejercicio, no se cumplió con los avances de obra programada, debido a que algunos procesos licitatorios se iniciaron tardíamente.

En clasificación administrativa, el gasto del capital se realizó, principalmente en las delegaciones, el FIMEVIC, en la Secretaría de Obras y Servicios, en el SACM, en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) y en el STC-Metro.

En clasificación institucional, el gasto neto del Gobierno del Distrito Federal (77,231,112.7 miles de pesos) se distribuyó de la siguiente manera: el 62.1% correspondió a la Administración Pública Centralizada, el 31.1% a la Administración Pública Paraestatal y el 6.8% a los Órganos Autónomos.

En resumen, al cierre del período que se reporta, se erogaron 73,275.2 millones de pesos, cantidad que representa el 92.4% de avance con relación a los 79,299.7 millones de pesos previstos a diciembre. Cabe mencionar que, a la fecha del corte de elaboración del informe, se tiene registrados 1,924.9 millones de pesos por concepto de Pasivo Circulante, el cual fue reportado por las Unidades Administrativas que integran la Administración Pública del Distrito Federal.

De los 73,275.2 millones de pesos ejercidos, el 92.9% se destinó a cubrir compromisos relativos a Gasto Programable y el 7.1% a Gasto no Programable que incluye los Intereses y Gastos de la Deuda, así como los adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores. En la clasificación económica del gasto, 52,545.0 millones de pesos se ejercieron en Gasto Corriente y 15,525.4 millones de pesos en Gasto de capital, cumpliendo con el 95.6% y 82.5% su programación al período, respectivamente, debido a que las unidades ejecutoras del gasto ejercieron menores recursos por la aplicación de medidas de racionalidad y austeridad; además de que algunos pagos por concepto de seguridad social estaban por liquidarse, y a que diversos contratistas y proveedores de bienes, insumos y servicios no presentaron sus soportes documentales antes de la fecha del precorte presupuestal motivo por el cual, dichos conceptos se reportaron como Pasivo Circulante.

Se continuó ofreciendo la atención requerida por la ciudadanía en lo que concierne a seguridad pública, procuración de justicia, salud, transporte y bienestar social. Además el pago de agua en bloque y de energía eléctrica; y se dio continuidad a los diferentes proyectos de infraestructura, tales como: las obras complementarias de la Línea B del Metro y de los distribuidores viales de San Antonio y Zaragoza, el reordenamiento del Centro Histórico y la rehabilitación de la infraestructura hidráulica y de los carros del metro.

Al finalizar el **ejercicio fiscal del 2004**<sup>142</sup> el GDF ejerció recursos que ascendieron a 75,654.1 millones de pesos, con lo que alcanzó un cumplimiento del 92.1 por ciento, con relación al presupuesto autorizado por la Asamblea Legislativa para dicho ejercicio. (Ver Cuadro 9).

---

<sup>142</sup> *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2004.*

CUADRO 9

GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2004 (Millones de pesos y por cientos)				
CONCEPTO	PRESUPUESTO			VARIACIÓN
	ORIGINAL (1)	PROGRAMADO (2)	EJERCIDO (3)	% (3/2)
<b>TOTAL</b>	<b>74,067.8</b>	<b>77,383.2</b>	<b>70,879.0</b>	<b>(8.4)</b>
<b>CORRIENTE</b>	<b>56,348.5</b>	<b>59,102.5</b>	<b>56,031.5</b>	<b>(5.2)</b>
GASTO DIRECTO DE ADMON	44,927.8	47,683.6	44,831.0	(6.0)
Servicios Personales (1)	31,735.5	32,830.4	31,988.7	(2.6)
Materiales y Suministros	3,268.5	3,156.3	2,363.2	(25.1)
Servicios Generales	9,923.8	11,696.9	10,479.1	(10.4)
Transferencias Directas	11,420.7	11,418.9	11,200.5	(1.9)
<b>DE CAPITAL</b>	<b>17,719.3</b>	<b>18,280.7</b>	<b>14,847.8</b>	<b>(18.7)</b>
Inversión Física	14,792.7	14,649.3	11,387.2	(22.3)
Bienes Muebles e Inmuebles	2,723.8	2,069.4	1,393.0	(32.7)
Obra Pública	12,068.9	12,579.9	9,994.2	(20.6)
Inversión Financiera	2,766.7	3,565.3	3,425.1	(3.9)
Transferencias Directas	159.9	46.1	35.2	(23.6)

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

1) incluye los sueldos y salarios del personal de la Secretaría de Seguridad Pública, personal de Servicios de Salud y Bomberos

Respecto al Gasto Programable el gobierno del Distrito Federal ejerció recursos por 70,879.0 millones de pesos, los que significaron un cumplimiento del 91.6 por ciento con respecto a lo previsto al período. Del gasto total efectuado en este rubro, el 79.1 por ciento se destinó al gasto corriente y el 20.9 por ciento al gasto de capital, registrando un avance presupuestal del 94.8 por ciento y del 81.3 por ciento, respectivamente.

El Gobierno del Distrito Federal ejerció al cierre del cuarto trimestre del año 56,031.5 millones de pesos, por concepto de gasto corriente, logrando un avance del 94.8 por ciento con respecto a lo programado al período. De los recursos erogados, el 69.5 por ciento le correspondió al Sector Central y el 30.5 por ciento restante a los Organismos y Entidades.

El monto ejercido se distribuyó de la siguiente forma: 57.1% servicios personales, 4.2% a materiales y suministros, 18.7% a servicios generales y el 20.0% a transferencias directas.

El Gasto de Capital registró un avance del 81.3 por ciento con relación a su estimación prevista. Del total de los recursos erogados, el 53.8 por ciento lo ejerció el Sector Central y el 46.2 por ciento restante, los Organismos y Entidades.

Las erogaciones realizadas se orientaron de la siguiente forma: 11,387.2 millones de pesos a la inversión física, de los cuales correspondió al renglón de obra pública el

87.8 por ciento y al de bienes muebles e inmuebles el 12.2 por ciento; 3,425.1 millones de pesos se canalizaron a la inversión financiera, la cual considera la reserva actuarial de las Cajas de Previsión, fundamentalmente; y 35.2 millones de pesos para transferencias directas.

Al finalizar el cuarto trimestre del 2004, el Gobierno del Distrito federal, ejerció recursos por un monto de 75,654.1 millones de pesos, logrando un cumplimiento del 92.1 por ciento con respecto a lo programado al periodo. Cabe mencionar que, si a este monto se le suma el pasivo circulante preliminar por 4,150.7 millones de pesos, registrado al cierre en que se integró el presente informe, el avance presupuestal alcanzará un cumplimiento del 97.2 por ciento con relación en relación al gasto neto previsto al período.

Del total de las erogaciones realizadas, en el gasto programable se ejerció el 93.7 por ciento y en el no programable el 6.3 por ciento. De los ejercido dentro del gasto programable, en el gasto corriente se erogaron 56,031.5 millones de pesos y en el gasto de capital 14,847.5 millones de pesos, mismos que reflejaron un cumplimiento del 94.8 por ciento y del 81.3 por ciento respectivamente.

El ejercicio presupuestal permitió que se continuara atendiendo las demandas de la población capitalina, dando prioridad a la seguridad pública, procuración de justicia, salud, transportes y bienestar social; y permito efectuar el pago a agua en bloque y a energía eléctrica. Asimismo se financiaron programas proyectos a fin de impulsar el crecimiento y la conservación de la infraestructura básica de la Ciudad, la ampliación del parque vehicular del Metro, la construcción y mantenimiento de espacios educativos de nivel medio superior y superior, y las obras de remodelación en el Corredor Turístico Centro Histórico-Reforma.

La Secretaría de Finanzas señala que el Avance Programático-Presupuestal, **enero-marzo de 2005**<sup>143</sup>, el Gobierno de la Ciudad registró ingresos ordinarios por 23 mil 501 millones de pesos y un gasto neto total de 16 mil 998.1 millones de pesos. Asimismo se logró un desendeudamiento neto de 744.7 millones de pesos por lo que el efecto conjunto de estas tres variables, dio como resultado disponibilidades financieras al 31 de marzo de 2005 de 5 mil 758.2 millones de pesos.

De los cuales en el rubro de ingresos crecieron en 9.8% en términos reales con relación al mismo período del año pasado. Lo anterior se explica porque la recaudación de impuestos locales se incrementó en 14.2 % y las participaciones en ingresos federales aumentaron 13.6%, ambos en términos reales, comparados con el mismo período del año anterior.

Con relación al gasto, los recursos ejercidos en el primer trimestre del año, se ejercieron a la parte final de la construcción del Hospital de Especialidades de Iztapalapa, del tramo de las Flores a San Jerónimo, en el segundo piso del Periférico y del regreso del tramo Las Flores a San Antonio, así como el inicio de la

<sup>143</sup> Avance Programático Presupuestal, enero-marzo 2005, GDF.

construcción del puente Marruecos, la adquisición de trenes de rodadura neumática para el Sistema de Transporte Colectivo METRO, y el avance en la construcción del METROBUS.

Sin duda alguna, el cuidado que ha tenido el actual gobierno de la Ciudad, se refleja en un conjunto de ahorros que le permiten atender otras necesidades de la población que cada vez se vuelve más demandante, producto de las prácticas democráticas que dicho Gobierno ha impulsado.

A continuación se enuncian los principales ahorros y recuperaciones obtenidas durante el actual Gobierno del Distrito Federal con el Plan de Austeridad del 2001 a enero del 2005, con un desglose de los ahorros antes referidos.

**AHORROS Y RECUPERACIONES OBTENIDOS DURANTE EL ACTUAL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CON EL PLAN DE AUSTERIDAD DEL 2001 A ENERO DEL 2005**

<b>MEDIDAS GENERALES DEL PROGRAMA</b>	<b>MILLONES DE PESOS</b>
Cancelación de plazas excesivas	185.0
Reducción de gastos de altos funcionarios	33.0
Pago de nómina por depósito bancario	28.0
Víaticos y pasajes internacionales	15.0
servicios alimentación de funcionarios	52.0
Congersos y convenciones	32.0
Estudios e investigaciones	62.0
Telefonía celular	38.0
Compactación de horarios	186.0
Bienes informáticos	209.0
Sevicio de telecomunicaciones	42.0
Combustibles	154.0
Servicio de agua	123.0
Líneas telefónicas	119.0
Fotocopiado	61.0
Arrendamientos de vehículos de uso extensivo	555.0
Arrendamiento en maquinaria y equipo pesado	84.0
Fletes y maniobras	37.0
Gas L. P.	16.0
maquinaria y equipo de construcción	16.0
Reaprovechamiento de bienes muebles y vehículos	104.0
Comunicación social	1,145.0
arrendamiento de inmuebles	275.0
Enajenación de bienes	32.0
<b>TOTAL</b>	<b>3,603.0</b>

<b>AHORROS POR LICITACIONES</b>	<b>MILLONES DE PESOS</b>
Placas vehiculares y tarjetas de circulación	86.0
Adquisición de calzado, camiseta y pantalón	56.0
Medicamentos	203.0
Rejillas de limpieza planta gran canal y rio hondo	17.0
Compra de autobuses	21.0
Aseguramiento de bienes	295.0
Potabilización de agua	17.0
Transportación de residuos sólidos	166.0
Útiles escolares	45.0
Acero para las obras	121.0
Vales	1,762.0
Papel bond	12.0
Mezcla asfáltica	24.0
Recuperaciones de siniestros e indemnizaciones	127.0
<b>TOTAL</b>	<b>2,952.0</b>

<b>ADMINISTRACIÓN DE PATRIMONIO INMOBILIARIO</b>	<b>MILLONES DE PESOS</b>
Compra de inmuebles	146.0
Recuperación de predios	1,500.0
Permisos Administrativos Temporales Revocables (PATR'S)	894.0
Sanciones por ocupación de inmuebles del GDF	2.0
<b>TOTAL</b>	<b>2,542.0</b>

Como se observa en el cuadro anterior, del año 2001 al 2005 se tienen ahorros por un total de 9,097.0 millones de pesos; de los cuales 3,650.3 millones de pesos corresponden a las medidas generales del programa, 2,952.0 millones de pesos son por licitaciones y 2,542 millones de pesos son por la administración de patrimonio inmobiliario<sup>144</sup>.

### **Licitación de 405 vagones para el METRO**

Un ejemplo significativo del cuidado que ha tenido el Gobierno del D.F. en las compras que realiza se refleja por ejemplo, en la licitación de 405 vagones de metro, que se describe a continuación:

En 1995 la Regencia de la Ciudad de México compró por adjudicación directa vagones de rodadura férrea para el metro, 78 vagones a 2.23 millones de dólares cada uno (considerando la inflación).

En octubre de 2002, mediante licitación pública, el Gobierno de la Ciudad compró 405 vagones de rodadura neumática a 1.35 millones de dólares cada uno, aún cuando los trenes neumáticos son 15% más caros que los férreos, teniendo así un ahorro total por el periodo del año 2002 al 2006 de 495 millones de dólares.

<sup>144</sup> <http://www.df.gob.mx> 14 de abril del 2005.



Que de acuerdo al programa de entregas se puede registrara a la fecha un ahorro de más de 1,102 millones de pesos<sup>145</sup>.

### **Reestructuración de la deuda**

Desde el inicio de la administración se buscaron mecanismos más eficientes de contratación de créditos y la diversificación de las fuentes de financiamiento; para lograr este primer objetivo se implementaron una serie de subastas que permitieron disminuir el costo financiero de los créditos bancarios. Para alcanzar el segundo objetivo y por primera vez en su historia, el Gobierno del Distrito Federal colocó un bono en el mercado de valores, logrando obtener la tasa de interés más baja dentro de la totalidad de los créditos que a la fecha ha firmado el Gobierno del Distrito Federal. Los ahorros globales de estas acciones fueron poco menos de 600 millones de pesos del costo financiero de la deuda en el período 2001-2003.<sup>146</sup>

Adicionalmente, con respecto al presupuesto aprobado por la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el ejercicio Fiscal 2003, se obtuvieron ahorros en el pago de intereses por 578 millones de pesos, como resultado principalmente del comportamiento de las tasas de interés en el mercado financiero.

### **Permuta de Inmueble por concreto premezclado**

El Gobierno del Distrito Federal celebró en el 2004 un convenio con empresas cementeras para permutar terrenos del patrimonio del Distrito Federal. Recibiendo a cambio, a precio preferencial, un volumen de concreto equivalente al valor de los inmuebles, con lo que se generó un ahorro de 289 millones de pesos<sup>147</sup>.

Valor del inmueble permutado	\$ 277,880,990
Valor del concreto a precio preferencial	\$ 277,880,990
Valor del concreto a precio comercial	\$ 567,104,061
<b>Ahorro proyectado</b>	<b>\$ 289,223,071</b>

Con el Programa de austeridad, ha permitido un ahorro de alrededor de 10 mil millones de pesos, destinados para financiar los programas de Desarrollo Social, dentro de los cuales encontramos: el apoyo a adultos mayores, a personas con discapacidad, atención médica y medicamentos gratuitos para la gente humilde que no cuenta con seguridad social.

#### **4.1. 2. Deuda Pública del Gobierno del Distrito Federal.**

En materia de política de deuda, se continuo con el manejo congruente y responsable de su ejercicio, fue favorable al mantenerse en el mismo nivel del ejercicio anterior, derivado del comportamiento que mostraron las tasas de interés, de modo particular la interbancaria, originando importantes ahorros presupuéstales

<sup>145</sup> Ibidem.

<sup>146</sup> Ibidem.

<sup>147</sup> Ibidem

para cubrir estas obligaciones y redujo su proporción en el gasto neto total. Ello a pesar de que el saldo de la deuda se incrementó dentro del intervalo de endeudamiento neto autorizado por la H. Cámara de Diputados, en 2001 se autorizaron 5 mil 500 millones de pesos la cual la deuda ha sido manejada de manera responsable.

Al Gobierno del Distrito Federal le fue autorizado por el H. Congreso de la Unión un Endeudamiento Neto hasta por 5,000.0 millones de pesos para el ejercicio 2002, durante el período enero-diciembre, se colocaron 7,255.6 millones de pesos y se amortizaron 2,291.2 millones de pesos; con base a estas cifras, el Endeudamiento Neto Preliminar ascendió a 4,964.4 millones de pesos, que significó el 99.3% del monto anual autorizado. Del total de las colocaciones, el 77.2% se registró en el Sector Central (5,600.7 millones de pesos) y el 22.8% en el Paraestatal (1,654.9 millones de pesos). En cuanto a la amortización, 1,348.5 millones de pesos correspondieron al Sector Paraestatal y 942.8 millones de pesos al Sector Central; en ambos casos, los recursos fueron fondeados por las bancas de desarrollo y comercial.

Al concluir el período enero-diciembre del 2002, el saldo preliminar de la Deuda Pública del Distrito Federal ascendió a 38,284.9 millones de pesos (incluye 536.0 millones de pesos por concepto de actualización). De dicho saldo, el 84.0% correspondió al Sector Central y el 16.0% al Paraestatal.

Para el ejercicio fiscal 2003, el Congreso de la Unión autorizó al GDF contratar un Endeudamiento Neto hasta por 3,000.0 millones de pesos. De manera preliminar, al término del año, se colocaron 9,009.2 millones de pesos y se amortizaron 6,011.0 millones de pesos. Con base en estas cifras, se desprende que el Endeudamiento Neto preliminar ascendió a 2,998.2 millones de pesos.

De los 9,009.2 millones de pesos colocados, el 98.2% correspondió al Sector Central y el 1.8% restante al Sector Paraestatal; dichos recursos fueron fondeados por la banca de desarrollo y comercial. En cuanto a los 6,011.0 millones de pesos amortizados, el 88.6% (5,326.0 millones de pesos) se ubicó en el Sector Central y el 11.4% (685.0 millones de pesos) en el para estatal.

Con base en estos movimientos, el saldo preliminar de la Deuda Pública del Distrito Federal al 31 de diciembre del 2003, se ubicó en 41,634.0 millones de pesos (considerando 350.7 millones de pesos de actualizaciones), de los cuales el 86.4% correspondieron al Sector Central y el 13.6% al Paraestatal.

El Congreso de la Unión autorizó al Gobierno del Distrito Federal un endeudamiento Neto por 500.0 millones de pesos. Durante el presente ejercicio, se colocaron 3,170.5 millones de pesos y se amortizaron 2,687.3 millones de pesos, dando como resultado un Endeudamiento Neto preliminar de 483.2 millones de pesos.

De los 3,170.5 millones de pesos colocados 84.8 por ciento correspondió al Sector Central y 15.2% al Sector Paraestatal. Dicha colocación fue fondeada por las bancas

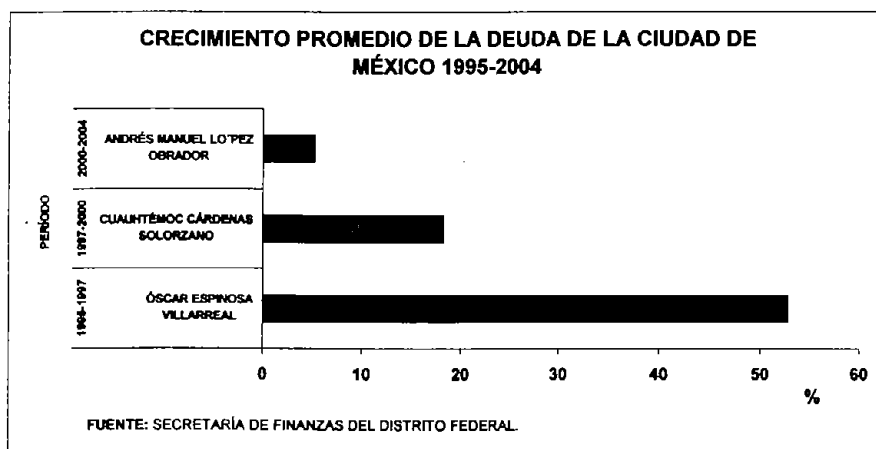
de desarrollo y comercial, así como por la emisión de certificados bursátiles. Por lo que corresponde a la amortización, 80.5 por ciento fue realizada por el Sector Central, y 19.5 por ciento por el Sector Paraestatal.

Como resultado de lo anterior, al concluir el ejercicio 2004, el Saldo preliminar de la Deuda Pública del Distrito Federal (considerando actualizaciones), ascendió a 42,310.0 millones de pesos, cifra superior en 1.6 por ciento, con respecto a la registrada al 31 de diciembre de 2003; de dicho monto, el 86.6 por ciento se ubicó en el Sector Central y el 13.4 por ciento en el Paraestatal.

En concreto la deuda pública se ha manejado con eficiencia y responsabilidad. En 1997, la deuda era de 11 mil millones de pesos; en el año 2000, de 28 millones de pesos y, actualmente, de 39 mil 809 millones. (Ver gráfica 2).

Esto significa que en el período 1995-1997 la deuda creció en 52.7% en términos reales. De 1998 a 2000, en 18.7 por ciento durante este gobierno el crecimiento de la deuda ha sido de 5.1 por ciento en términos reales. Es más: el endeudamiento neto como porcentaje del gasto pasó de 16.2 por ciento en 1996 y de 9.05 en 2000 a 0.64 para 2004<sup>148</sup>.

GRÁFICA 2



#### 4.1.3.- Balance Financiero del Gobierno del Distrito Federal.

El Balance Financiero del Gobierno del Distrito Federal, en el año 2002, registró 3,979.4 millones de pesos como variación temporal en su disponibilidades al cuarto trimestre del presente ejercicio. Lo anterior al haber obtenido una captación de recursos por 73,189.0 millones de pesos y una erogación presupuestal de 69,209.6

<sup>148</sup> Informe de Avance Programático-Presupuestal, enero-diciembre 2002-2004.

millones de pesos, aunado a un Endeudamiento Neto preliminar de 4,964.4 millones de pesos.

Dicha variación (3,979.4 millones de pesos) se utilizará para liquidar el Pasivo Circulante que fue reportado por Dependencias, Órganos Desconcentrados, Entidades y Delegaciones, en cumplimiento a lo señalado en el Artículo 320 del Código Financiero del Distrito Federal, el cual establece que el Pasivo Circulante debe ser contabilizado al 31 de diciembre del mismo ejercicio, informado a más tardar el 15 de febrero y remitido a la Secretaría de Finanzas el último día del referido mes de ejercicio subsecuente.

Al finalizar el ejercicio 2003, el balance registró una variación temporal en sus disponibilidades, por un monto de 2,986.6 millones de pesos. Lo anterior, fue resultado de haber captado Ingresos por un total de 76,261.9 millones de pesos y erogado 73,275.2 millones de pesos, y haber registrado un Endeudamiento Neto preliminar por 2,998.2 millones de pesos.

Al término del ejercicio 2004, el Balance Financiero del Distrito Federal registró una Disponibilidad temporal de 4,808.3 millones de pesos. Lo anterior, fue el resultado de haber captado recursos netos por 80,462.4 millones de pesos y realizado erogaciones netas por 75,654.1 millones de pesos.

La Disponibilidad temporal obtenida será utilizada por el Gobierno del Distrito Federal para liquidar el pasivo Circulante reportado por las Unidades Ejecutoras de Gasto, de acuerdo a lo señalado en el Artículo 382 del Código Financiero del Distrito Federal.

Para el primer trimestre del 2005, el Gobierno del Distrito Federal captó un total de Ingresos Netos por 22,756.3 millones de pesos, derivado de haber ingresado 23,501.0 millones de pesos por concepto de Ingresos Ordinarios, y haberse obtenido un desendeudamiento neto temporal por 744.7 millones de pesos.

A su vez, los Ingresos Ordinarios que ascendieron a la cantidad de 23,501.0 millones de pesos, se estructuraron de la siguiente manera: 12,024.0 millones de pesos correspondieron a Contribuciones (51.2 por ciento), 7,409.3 millones de pesos a Participaciones en Ingresos Federales (31.5 por ciento), 1,687.5 millones de pesos a Ingresos Propios de Organismos y Entidades (7.2 por ciento) y 2,380.2 millones de pesos a Transferencias del Gobierno Federal (10.1 por ciento).

Por su parte, el Gasto Neto total que erogaron las Unidades Ejecutoras de Gasto que integran la Administración Pública del GDF, para este período, se ubicó en 16,998.1 millones de pesos, de los que 13,968.3 millones de pesos forman parte del Gasto Corriente, 2,082.4 millones de pesos del Gasto de capital y 947.4 millones de pesos del pago del Servicio de la Deuda y ADEFAS.

Derivado de la diferencia Ingresos-Gasto, el Gobierno del Distrito Federal, registró una variación temporal de sus disponibilidades por 5,758.2 millones de pesos, situación que obedeció a la estacionalidad normal de los ingresos y egresos, dado que al primer trimestre del año se concentra la recaudación de algunos impuestos y

derechos, tal es el caso de los pagos anualizados que realizan los contribuyentes por concepto del impuesto predial, así como el pago de la tenencia federal y local. En tanto que los egresos, principalmente los asociados a la inversión, debido a los tiempos requeridos para llevar a cabo los procesos de licitación y formalización de obras, se concentran regularmente en el segundo semestre.

El Sector Central, en el periodo que se informa, registró Ingresos Netos por 21,313.2 millones de pesos a través de la captación de recursos por un monto de 21,813.5 millones de pesos y un desendeudamiento neto temporal por 500.3 millones de pesos.

De los ingresos captados, 12,024.0 millones de pesos corresponden a Contribuciones, 7,409.3 millones de pesos a Participaciones en Ingresos Federales y 2,380.2 millones de pesos a Transferencias del Gobierno Federal.

Por otra parte, el Gasto Neto del sector central, registró un ejercicio de 12,389.8 millones de pesos (sin considerar aportaciones y transferencias a los Organismos y Entidades por 4,034.5 millones de pesos), de este monto 10,270.2 millones de pesos se canalizaron a Gasto Corriente, 1,298.6 millones de pesos a Gasto de Capital, 815.4 millones de pesos para el pago del servicio de la deuda y 5.6 millones de pesos a cubrir ADEFAS.

Asimismo, a los Organismos y Entidades del Gobierno del Distrito Federal, se les entregaron recursos por concepto de aportaciones y transferencias por un total de 4,034.5 millones de pesos, lo que permitió que el Gasto Neto de la Administración Central ascendiera a 16,424.3 millones de pesos.

Como resultado de lo anterior, la Administración Central, para el período enero-marzo del 2005, registró una variación temporal en sus disponibilidades por 4,888.9 millones de pesos.

Administración Paraestatal, los Organismos y Entidades del Gobierno del Distrito Federal, percibieron Ingresos Netos por 5,477.6 millones de pesos, derivado de haber ingresado recursos por 5,722.0 millones de pesos y registrarse un desendeudamiento neto temporal por la cantidad de 244.4 millones de pesos.

El Gasto Neto ejercido de este sector ascendió a 4,608.3 millones de pesos, observándose un presupuestal de 86.1 por ciento, con respecto a la programación de recursos al período.

Del monto ejercido por el Sector Paraestatal, se contemplan los 4,034.5 millones de pesos de las aportaciones y transferencias provenientes de la Administración Central.

Como resultado de la diferencia entre los ingresos captados y el ejercicio del gasto, el Sector Paraestatal registró una variación temporal de 869.3 millones de pesos en su disponibilidades.

## Capítulo 5. Impacto Económico de las Compras del Gobierno del Distrito Federal.

La política de austeridad y racionalidad en el gasto que ejerce actualmente el Gobierno de la Ciudad, se refleja en los ahorros citados anteriormente; lo cual permite atender otras necesidades de los capitalinos, además de una mayor participación por parte del GDF en la inversión, lo cual es de vital importancia para la reactivación económica de la Capital.

### 5.1.- Participación del Gasto del Gobierno del Distrito Federal en el Producto Interno Bruto.

El crecimiento de la economía durante lo que va del presente siglo, muestra un ligero crecimiento del Producto Interno Bruto Total de poco más del 2% durante el periodo 2000-2003, en tanto que el PIB del Distrito Federal durante el mismo periodo, presenta un retroceso del -1.8% (ver cuadro 10), situación que se debe en gran medida al proceso de reorganización y descentralización económica que actualmente enfrenta el Distrito Federal, que se ha caracterizado en los últimos años por expulsar hacia las zonas aledañas (al Estado de México, principalmente), un número importante de habitantes que buscan contar con un empleo estable y bien remunerado a fin de contar con mejores condiciones de vida; lo cual no es posible encontrar en nuestra capital ya que en ella existe una gran concentración económica que ha generado un sin fin de problemas que cada vez hacen más difícil poder vivir en ella, aunado a la falta de espacio físico que pueda permitir el crecimiento de la mancha urbana.

CUADRO 10

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL DISTRITO FEDERAL RESPECTO AL PIB NACIONAL, 2000-2003 BASE 1993				
AÑO	PIB NACIONAL	PIB NACIONAL %	PIB DEL DF	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL PIB DEL DF EN EL PIB NACIONAL
2000	1,475,927,095	100.0	327,780,835	22.2
2001	1,475,438,954	100.0	323,781,924	21.9
2002	1,486,792,334	100.0	327,419,925	22.0
2003	1,508,240,009	100.0	321,766,689	21.3

FUENTE: ESTADÍSTICA PROPIA EN BASE A DATOS DEL INEGI, 2000-2003.

No obstante lo anterior, el Distrito Federal sigue siendo una de las regiones que participan de manera importante en el PIB nacional, así por ejemplo tenemos que del

año 2000 al 2003 su participación respecto al PIB nacional ha sido superior al 20%, como se muestra en el cuadro anterior.

De acuerdo a su estructura, el PIB del Distrito Federal presenta importantes variaciones, aunque cabe destacar la tendencia creciente en los servicios, la construcción, el transporte, almacenaje y comunicaciones y en los servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler.

Como se observa en el cuadro 11, para el año 2000 la industria de la construcción participó con el 4.17% del PIB capitalino y con el 5.47% para el 2003 por su parte, la actividad de servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler tuvo una participación del 19.9% y 23.79%, respectivamente.

En el caso particular de la industria de la construcción a nivel nacional la participación que ésta tuvo en el PIB total fue poco mayor al 4% durante todo el período comprendido de 2000 a 2003, presentando una tendencia decreciente durante el mismo, pasando de representar el 4.3 por ciento en el 2000 al 4.1 por ciento para el año 2003.

**CUADRO 11**

**PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL DISTRITO FEDERAL  
POR GRAN DIVISIÓN 2000-2003  
MILES DE PESOS A PRECIOS DE 1993**

CONCEPTO	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR GRUPO			
	2000	2001	2002	2003
G.D. 1 AGROPECUARIA, SILVICULTURA Y PESCA	0.12	0.13	0.12	0.13
G.D. 2 MINERÍA	0.06	0.15	0.15	0.13
G.D. 3 MANUFACTURA	18.01	17.02	16.90	16.16
G.D. 4 CONSTRUCCIÓN	4.17	4.79	5.30	5.47
G.D. 5 ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0.48	0.49	0.45	0.44
G.D. 6 COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	22.25	21.44	20.83	20.45
G.D. 7 TRANSPORTE, ALMACENAJE Y COMUNICACIONES	12.65	13.29	13.26	13.94
G.D. 8 SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS, ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y DE ALQUILER	19.90	21.49	23.00	23.79
G.D. 9 SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	29.96	29.63	29.29	29.43
MENOS: CARGOS POR LOS SERVICIOS IMPUTADOS	-7.60	-8.42	-9.31	-9.94
<b>T O T A L</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: ESTADÍSTICA PROPIA CON BASE EN DATOS DEL INEGI 2000-2003

De acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales presentadas por el INEGI, durante el 2003 la inversión total en vivienda representó 1.7% del PIB Nacional, es decir con \$25,640,080.15, lo cual representa casi el 41 por ciento del PIB de la industria de la construcción en nuestro país es decir, que la mayor inversión en materia de construcción durante el 2003 se enfocó a impulsar la vivienda de nuestro país y, pese a ello, el Distrito Federal alcanzó un mayor crecimiento de dicha industria, manteniendo un orden ascendente durante el período 2000-2003 (Ver cuadro 12).

Y aunque muy probablemente el sector de la vivienda no alcanzó una elevada participación dentro del PIB de la región, cabe destacar la importancia de la política en materia de vivienda alcanzada durante el período referido, que le permitió al Instituto de Vivienda del Distrito Federal ganar el Premio Nacional de Vivienda 2002, en la categoría de Mejor Práctica de Vivienda, debido a los buenos resultados obtenidos del Programa de Vivienda en Lote Familiar.

**CUADRO 12**

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL PIB DEL DF Y DE SU INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCIÓN RESPECTO A DIVERSAS VARIABLES, 2000-2003  
BASE 1993**

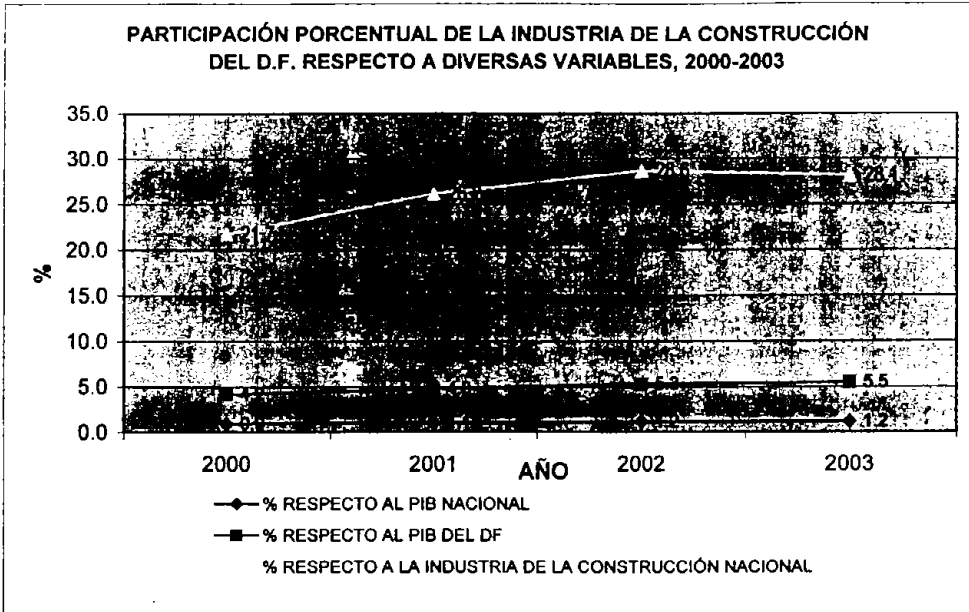
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
PIB NACIONAL	1,475,927,095	1,475,438,954	1,486,792,334	1,508,240,009
% TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
GD4. CONSTRUCCIÓN NACIONAL	62,859,143	59,292,301	60,565,540	62,561,489
% RESPECTO AL PIB NACIONAL	4.3	4.0	4.1	4.1
PIB DEL DF	327,780,835	323,781,924	327,419,925	321,766,689
% RESPECTO AL PIB NACIONAL	22.2	21.9	22.0	21.3
GD4. CONSTRUCCIÓN DF.	13,664,384	15,516,584	17,344,868	17,600,345
% RESPECTO AL PIB NACIONAL	0.9	1.1	1.2	1.2
% RESPECTO AL PIB DEL DF	4.2	4.8	5.3	5.5
% RESPECTO A LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL	21.7	26.2	28.6	28.1

FUENTE: ESTADÍSTICA PROPIA CON BASE EN DATOS DEL INEGI 2000-2003

De acuerdo a estadísticas del INEGI, el Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional en construcción de obras públicas de la Inversión destinada a la industria de la construcción en todo el país, el Distrito Federal participó con el 22.2 por ciento en 2004.



GRÁFICO 3



Por su parte la industria de la construcción del DF durante el mismo período mostró una tendencia ligeramente ascendente, que le permitió pasar del 0.9% en 2000 al 1.2% en el 2003 con respecto al PIB Nacional, en el caso del PIB del Distrito Federal dicho crecimiento fue ligeramente mayor paso del 4.2 al 5.5 por ciento, respectivamente.

Como se observa en el grafico 3, la participación de la industria de la construcción del Distrito Federal con respecto a la Nacional tiene también una tendencia ascendente, alcanzando su nivel máximo en el año 2002, que fue del 28.6%, teniendo una pequeña reducción al 28.1% en el 2003.

En el transcurso del 2003 la inversión ejercida en vivienda, representó el 1.7 por ciento respecto al PIB de la región es decir, que el monto fue de inversión fue de \$5,470,034 mismo que representa el 0.4% del PIB nacional y el 8.7% de la industria de la construcción de México.

De acuerdo a datos presentados por la Dirección General de Comunicación del GDF, de julio del 2000 a julio del 2003, se han efectuado 71,857 acciones de vivienda, que representan una inversión de 5,274 millones de pesos, con una generación de 50 mil empleos directos.

Cabe destacar que la presente administración se ha impulsado la participación de la inversión privada a través de estímulos fiscales: reducciones o subsidios.

Las reducciones fiscales tienen la finalidad de incentivar el empleo, la sustitución de insumos importados por nacionales, incrementar la capacidad empresarial, el desarrollo tecnológico, la industria maquiladora de exportación y la reactivación de espacios industriales, comerciales, de servicios y vivienda.

Los subsidios que llegan a ser hasta del 100% en impuestos y derechos a inversiones en el corredor Reforma-Centro Histórico y a los Parques Industriales de Alta Tecnología.

## **5.2.- Efectos paralelos del Gasto e Inversión Pública del Gobierno del Distrito Federal, los casos más representativos.**

En el presente apartado, se describen brevemente los casos más representativos de austeridad y racionalidad de la política del Gasto que actualmente aplica el GDF, entre ellos destacan los relativos a la industria de la Construcción y Servicios Personales.

En la primera de ellas se consideran los avances en el Distribuidor Vial de San Antonio, el Programa de Vivienda y la Remodelación del Centro Histórico y, en el segundo caso se consideran los referentes a la compra de vestuario y calzado para los trabajadores del GDF, como parte de las prestaciones que éste brinda a su personal.

### **5.2.1. El Distribuidor Vial de San Antonio.**

La construcción de Distribuidor Vial San Antonio se realizó con el propósito de mejorar el tráfico vehicular de poniente a oriente y de norte a sur de la Ciudad.

La ejecución de sus obras tuvo una duración de nueve meses. Asimismo, mediante un convenio de cooperación con la iniciativa privada, en el año 2004, se realizó la construcción de tres grandes puentes en las barrancas de Santa Fe, además se iniciaron otros tres en el Eje 5 Poniente y se Amplia la Av. Centenario y se inicia la edificación del segundo piso en Periférico, en el tramo que va de San Antonio a San Jerónimo<sup>149</sup>.

En agosto del año 2004, se inauguró la primera parte del segundo piso de Periférico y en diciembre del mismo año, se concluyó la construcción de diez kilómetros sobre esa avenida, entre San Antonio y San Jerónimo.

En enero del presente año, se inauguró el segundo piso del Periférico, y a partir del 15 de febrero, se inició el tramo de regreso de las Flores a San Antonio, que se

---

<sup>149</sup> *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal*, para los años 2000 al 2004, e *Informe de Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*.

terminará en agosto de este año. Esta obra ha demostrado su utilidad y reafirma el criterio de que se puede ampliar la superficie de rodamiento de la ciudad, utilizando el derecho de vía sin afectaciones mayores.

Están en funcionamiento los distribuidores viales "San Antonio" y "Heberto Castillo" así como los puentes Fray Servando, Avenida del Taller, Lorenzo Boturini y Mayaguarda y la Avenida de los Poetas, que incluye los puentes "Carlos Pellicer", Octavio Paz" y "Jaime Sabines", un puente y una vialidad en el eje 5 Poniente, en mayo, se abrirá a la circulación un distribuidor vial y dos túneles en una misma en esa misma avenida que se convertirá en una vía rápida, paralela al periférico.

Asimismo se inició la construcción del paso a desnivel en Oceanía y está por iniciarse la de un distribuidor vial en Ermita-Iztapalapa y el Eje 3 Oriente: considerando que a fines de este año se tendrá una vía rápida de norte a sur de 28 kilómetros.

En suma: a la fecha se ha ampliado la superficie de rodamiento de la Ciudad con 30 kilómetros de puentes, distribuidores viales y segundos pisos la cual en diciembre se pretende llegar a 43 kilómetros, además de 75 kilómetros de ciclopista.

### 5.2.2. El Programa de Vivienda

Conscientes de la necesidad de proporcionar una vivienda digna a las familias de escasos recursos principalmente a aquellas que viven en zonas de alto riesgo, el Gobierno capitalino, se ha dado a la tarea de implementar un conjunto de políticas a favor de las familias más necesitadas.

Durante enero de 2001 a julio de 2004, la iniciativa privada realizó una inversión de \$19,509,945 mil pesos, generando 139,860 empleos en una superficie de 5,574,270 metros cuadrados; destinados a 85,758 unidades de vivienda (unifamiliares)<sup>150</sup>.

De acuerdo a las estadísticas de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal para los años 2000-2003, los apoyos crediticios que durante el período 2000-2003 ha otorgado el Gobierno Capitalino a los habitantes de escasos recursos demandantes de la misma, representan un apoyo significativo para las familias de escasos recursos, no obstante que en algunos casos el INVI otorgó menos ayudas sociales de las planteadas, debido a que la mayor parte de los acreditados no cumplían con los requisitos que les hacían acreedores a dicho beneficio, por que su salario rebasaba 2.6 veces el salario mínimo. A continuación, se describe brevemente los apoyos crediticios otorgados por el GDF durante el 2000-2003.

- ✓ De acuerdo al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, durante el año **2000** la prioridad en la ejecución del gasto fue la de mejorar la prestación de servicios básicos, fomentar el desarrollo de la infraestructura

---

<sup>150</sup> Ibidem.

urbana y combatir la inseguridad pública, ello con la finalidad de atender las principales demandas de la población.

- ✓ En el 2001, una de las principales acciones del Gasto de Capital que realizó el Gobierno del Distrito Federal se enfocó a al otorgamiento de créditos para mejorar las viviendas de la población de escasos recursos y llevar a cabo la edificación y adquisición de viviendas nuevas y usadas.
- ✓ Del 17 de abril al 8 de noviembre del **2001**, el GDF entregó más de 15,000 créditos a familias de escasos recursos, para la construcción, conservación, mejoramiento y ampliación de viviendas. Así también, de abril a diciembre del mismo año proporcionó apoyo a 300 mil familias, con un monto de 100 millones de pesos para el rescate de sus áreas comunes, sobrepasando la meta establecida, que era dar atención a 493 unidades habitacionales en el año.
- ✓ De enero a diciembre del **2002**, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal realizó la adquisición de 55,800 m<sup>2</sup> de suelo para programas de vivienda además, llevó a cabo la edificación de 9,168.6 viviendas nuevas terminadas.

En el 2002 se continuó con la política de vivienda establecida en el Programa de Vivienda del DF, el Bando Dos y el Acuerdo Tres; lo cual permitió entregar 23,863 créditos para el mejoramiento de vivienda, 240 más que los programados; se edificaron 9,451 viviendas nuevas de las 8,600 previstas, y se entregaron 1,001 créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda, además de promover la construcción de viviendas de interés social en las delegaciones centrales del D. F.

Cabe destacar que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal ganó el Premio Nacional de Vivienda 2002, en la categoría de Mejor Práctica de Vivienda, debido a los buenos resultados obtenidos del Programa de Vivienda en Lote Familiar.

- ✓ Durante el **2003** el Gobierno del DF, a través del Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social, dio atención a 896 unidades habitacionales, principalmente con obras hidráulicas, seguridad, pintura e impermeabilización de inmuebles.

Se efectuaron 24,014 acciones de ampliación y rehabilitación de vivienda en lote familiar, 555 más que las programadas; en la vertiente de vivienda en conjunto, se concluyeron 24,930 viviendas nuevas y se tenían 9,394 más en construcción.

Respecto a la vivienda en conjunto habitacional, se dio preferencia a la construcción de casas de interés social en zonas que ya cuentan con servicios de infraestructura, en las Delegaciones céntricas de la Ciudad.

Los instrumentos de política de vivienda que ejerce actualmente el Gobierno del DF, tienen como finalidad la planeación urbana en el contexto de una ciudad sustentable en la cual se busca atender la demanda de los que menos tienen, aprovechar la infraestructura y servicios existentes que se encuentran subutilizados y, preservar los matos acuíferos que permiten la oxigenación de nuestra ciudad, así como las zonas de conservación ecológica.

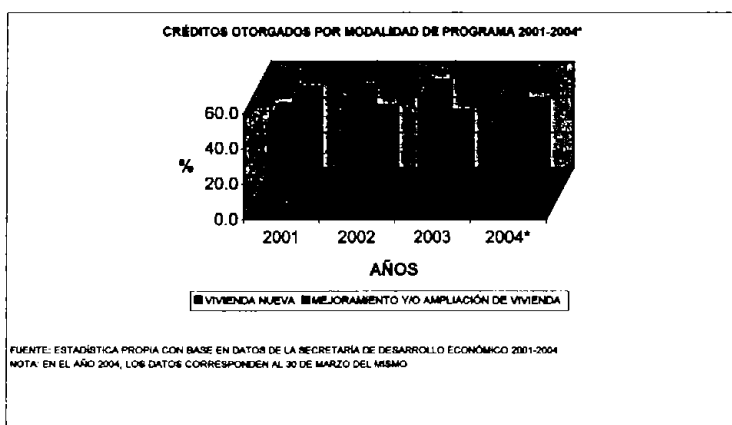
Cabe destacar que la actual política habitacional se orienta hacia la población de escasos ingresos, que se halla ubicada en campamentos, asentamientos irregulares y en zonas de alto riesgo.

Paralelo al impulso a la vivienda que se brinda a las familias de bajos recursos económicos, se realizan un conjunto de acciones que permiten disminuir considerablemente los trámites y tiempos administrativos que fortalecen el actual programa de vivienda del Distrito Federal; mediante le cual se construirán 20 mil viviendas cada año, bajo las siguientes vertientes:

- 1) La construcción de 10,000 viviendas en las cuatro delegaciones centrales del D. F., dando prioridad a las personas que habitan en zonas de alto riesgo, en campamentos de damnificados por el temblor de 1985 y a quienes ocupan zonas de reserva ecológica.
- 2) Proporcionará 10,000 créditos (en todas las delegaciones), para la construcción de vivienda en lotes familiares y vecindades, en donde se padece de hacinamiento y pobreza.

En el gráfico 4, se muestran algunos de los datos estadísticos de la Secretaría de Economía, del 2001 al 30 de marzo de 2004, que incluyen los créditos de vivienda otorgados por el Gobierno del Distrito Federal de acuerdo a modalidad de programa.

**GRÁFICO 4**



Como se observa en el gráfico 3, el *Programa de Mejoramiento y/o Ampliación de Vivienda* participó con el 46.9% del total de créditos otorgados durante el período 2001-2004. Dicho programa consiste en dar apoyo a los procesos de auto producción individual que realizan los sectores sociales -de menores ingresos con créditos de un monto máximo por acción de 880 veces el salario mínimo vigente que equivale a \$37,092, que permite alcanzar paulatinamente mejores condiciones de vida<sup>151</sup>.

El *Programa de Vivienda Nueva en Lote Familiar* representó el 53.1% de los créditos otorgados durante el mismo período, éste programa se encarga de impulsar la producción de vivienda nueva en segundos y terceros niveles y/o en subdivisiones de predios y/o lotes baldíos, propiedad de familias de bajos ingresos, con créditos de un monto máximo de 1,728 veces el salario mínimo vigente, que equivale a \$72,835<sup>152</sup>.

Para ambos casos, las condiciones financieras de recuperación de los créditos se diseñan de acuerdo con la capacidad de pago de los beneficiarios, a quienes se les da un plazo máximo de 96 mensualidades.

Respecto a los créditos de vivienda otorgados durante el período 2001 al 30 de marzo de 2004, el comportamiento se describe en el siguiente cuadro 13.

**CUADRO 13**  
**CRÉDITOS DE VIVIENDA OTORGADOS**  
**POR MODALIDAD DE PROGRAMA**  
**2001-2004\***

AÑO	TIPO DE CRÉDITO		MEJORAMIENTO Y/O AMPLIACIÓN DE VIVIENDA	TIPO DE CRÉDITO		TOTAL
	VIVIENDA EN CONJUNTO	% RESPECTO AL TOTAL		VIVIENDA EN CONJUNTO	% RESPECTO AL TOTAL	
2001	5,366	23.1	17,894	76.9	23,260	
2002	9,765	28.9	24,021	71.1	33,786	
2003	6,227	34.1	12,020	65.9	18,247	
2004*	532	5.9	8,420	94.1	8,952	
<b>TOTAL</b>	<b>21,890</b>	<b>26.0</b>	<b>62,355</b>	<b>74.0</b>	<b>84,245</b>	

Fuente: Estadística propia en base a datos de la Secretaría de Economía 2001-2004

Nota: 2004\* datos hasta el 30 de marzo de 2004.

En este caso el porcentaje correspondiente al Programa de Mejoramiento y/o Ampliación de Vivienda durante el período 2001-2004 fue del 24%, en tanto que el de Vivienda en Conjunto representó el 26% para el mismo período. Cabe mencionar que

<sup>151</sup> Instituto Nacional de la Vivienda, 2004.

<sup>152</sup> Ibidem.

el programa de mejoramiento siempre ha tenido una participación mayor en cuanto a la obtención de créditos, en relación al programa de vivienda en conjunto, pese a que durante los años 2002 y 2003, disminuyó considerablemente su participación, no obstante que en el 2004 logró una participación ligeramente mayor al 94%.

A la fecha, el crecimiento poblacional del DF ha presentado importantes movimientos, entre los que destacan un proceso de desaceleración en cuanto a su crecimiento tanto económico como poblacional, lo cual sin duda, repercute notablemente en las demandas de vivienda que se tienen actualmente, por ello la importancia de las políticas económicas actuales, encaminadas a una repoblación encaminada a aprovechar los recursos subutilizados y a preservar la zona de reserva ecológica de nuestra capital, a fin de mantener la sustentabilidad de la misma.

Con base en datos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001, se puede agrupar a las 16 Delegaciones que conforman el Distrito Federal, en cuatro unidades básicas de ordenamiento territorial, mismas que han tenido importantes variaciones en su comportamiento poblacional, los que se describen en el cuadro 14.

**CUADRO 14**

**COMPORTAMIENTO POBLACIONAL DE LOS ORDENAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL, 1950-2000**

UNIDAD DE ORDENAMIENTO	DELEGACIONES QUE LA INTEGRAN	COMPORTAMIENTO POBLACIONAL
CIUDAD CENTRAL	BENITO JUÁREZ, CUAUHTÉMOC, MIGUEL HIDALGO Y VENUSTIANO CARRANZA	EN 1950 CONTABA CON 2.2 MILLONES DE HABITANTES, 73% DEL TOTAL DEL D. F. 1970 ASCENDIÓ A 2.9 MILLONES, REPRESENTANDO SÓLO EL 42% DE LA POBLACIÓN TOTAL DEL D. F. DE 1970 AL 2000 SU POBLACIÓN PASÓ A SER DE 1.7 MILLONES, REPRESENTANDO TAN SÓLO EL 20% DEL D. F.
PRIMER CONTORNO	ÁLVARO OBREGÓN, AZCAPOTZALCO, COYOACÁN, CUAJIMALPA, GUSTAVO A. MADERO, IZTACALCO E IZTAPALAPA	ENTRE 1950 Y 1980 SU POBLACIÓN PASÓ DE 700 MIL A 5.2 MILLONES DE HABITANTES, ES DECIR QUE DE REPRESENTAR EL 22% PASÓ A CONFORMAR EL 60% DE LA POBLACIÓN TOTAL DEL DF, PARA EL AÑO 2000 CONTABA CON 5.3 MILLONES DE HABITANTES QUE CONFORMAN EL 62% DEL D.F.
SEGUNDO CONTORNO	MAGDALENA CONTRERAS, TLÁHUAC, TLALPAN Y XOCHIMILCO	EN 1950 CONTABA CON 121 HABITANTES, EL 4% DEL DF; PARA 1980 ÉSTA ERA DE 906 MIL, QUE REPRESENTABA EL 10.2% DE LA POBLACIÓN TOTAL DEL DF Y, PARA EL 2000 ALCANZÓ A SER DE 1.5 MILLONES DE HABITANTES, EQUIVALENTE AL 17.2% DEL TOTAL.
TERCER CONTORNO	MILPA ALTA	ENTRE 1995 Y 2000 SU TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL ES DEL 3.6%, LA DE MAYOR CRECIMIENTO EN TODO EL DISTRITO FEDERAL, AÚN CUANDO ES LA DELEGACIÓN MENOS POBLADA, DEBIDO FUNDAMENTALMENTE A QUE SE ENCUENTRA EN SUELO DE CONSERVACIÓN.

La unidad de ordenamiento de la Ciudad Central ha experimentada una notable disminución de su población durante los últimos treinta años, lo cual sin duda alguna se refleja en una sub-utilización de la infraestructura y servicios con que a la fecha se cuentan en las Delegaciones que le conforman, de allí la importancia que tienen las actuales políticas de vivienda que se encargan de promover el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, principalmente.

Lo contrario sucede en el primero, segundo y tercer contorno, destacándose el primero de ellos por ser la región más poblada, al pasar de participar con el 22% de la población entre 1950 y 1980, en tanto que para el año 2000, ésta representa el 62% de la misma; algo similar sucede con el segundo contorno el cual en 1950 representaba el 10.2% y ya para el año 2000, contribuye con el 17% de los habitantes del D. F.

Por su parte, el tercer contorno que se conforma únicamente con la Delegación Milpa Alta, en los últimos cinco años, representa tasas de crecimiento poblacional superiores al 3%, lo cual puede afectar significativamente la política de vivienda actual, ya que dicho incremento poblacional, traerá consigo una disminución del suelo de conservación, demandando cada vez mayor infraestructura y servicios, que satisfagan las necesidades de la creciente población, aunque a la fecha ésta no es representativa en el total de habitantes de nuestra capital.

### **Política de Vivienda**

Conscientes de la importancia que tiene la vivienda como factor de desarrollo social, económico y productivo así; como la necesidad por parte de autoridades y la sociedad en su conjunto para contar con una adecuada planeación de la ubicación de las mismas, el actual Gobierno Capitalino a través del Programa de Vivienda da continuidad al Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, el Bando Dos y el Acuerdo sobre Vivienda, emitidos por el Jefe de Gobierno del D. F., se ha planteado la realización de 25,000 acciones de vivienda al año, a fin de atender las necesidades de la población demandante.

### **El Bando Dos**

Atender la responsabilidad de planeación del desarrollo urbano que tiene el Gobierno, a fin de revertir el proceso desordenado que tiene la ciudad, preservar el suelo de conservación de la misma y evitar acrecentar la mancha urbana en las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte de oxígeno de la ciudad.

Lo anterior, debido a la escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario, además de la desproporcionalidad en el crecimiento poblacional que en los últimos 30 años se ha venido reflejando en las delegaciones que conforman el Distrito Federal.



## Políticas y Lineamientos

- 1) Restringir el crecimiento de la mancha urbana en las Delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.
- 2) Restringir en las delegaciones antes referidas, se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollo comerciales que demanden un gran consumo de agua, e infraestructura urbana.
- 3) Promover el crecimiento poblacional en las delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; aprovechando así la infraestructura y servicios que se encuentran subutilizados.
- 4) En las Delegaciones referidas en el punto anterior, se impulsará el programa de construcción de vivienda para la gente humilde.
- 5) A partir del 2 de enero del se empezará a funcional la Ventanilla Única para el ingreso de solicitudes de uso de suelo específico y de factibilidad de servicios, y en obras de impacto urbano y ambiental, en el marco de las atribuciones que por ley le competen a cada una de las Secretarías del Gobierno Central.
- 6) La Ventanilla Única se instalará en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- 7) El propósito de la Ventanilla Única será disminuir los trámites administrativos y en un plazo no mayor de 30 días hábiles, expedir un Certificado Único que definirá, para conjuntos habitacionales menores de 200 viviendas, la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje, desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, impacto ambiental y de uso de suelo.

Por su parte, a través del **Acuerdo Tres** del 17 de enero de 2001 se plantea:

- 1) Promover para el año 2001, la ejecución de 15,000 acciones de vivienda.
- 2) Otorgar 15,000 créditos para la ampliación de vivienda en lotes familiares de las delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco; con el propósito de optimizar el uso de suelo e impedir que siga creciendo la mancha urbana en las delegaciones en donde se recargan los mantos acuíferos y se produce el oxígeno para la ciudad.

Promover la construcción de 10,000 viviendas nuevas en unidades habitacionales en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, a fin de aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran subutilizados.

### 5.2.3. Restauración del Centro Histórico.

El deterioro de La zona central de la Ciudad de México representa un problema estructural que comprende aspectos económicos, sociales, políticos, de estructura e imagen urbana. Estas acciones obedecen a un principio de modernización que garantice la sustentabilidad, respete la conservación del patrimonio histórico, favorezca el orden y promueva una nueva vitalidad, una visión renovada del espacio urbano obedeciendo a una estrategia de zonificación por núcleos urbanos; lo segundo a la aplicación del proyecto por semestres que van del 2000 al 2006.

Para la remodelación del Centro Histórico<sup>153</sup>, se llevo a cabo por etapas. **La primera etapa** (agosto a noviembre del 2002), en las calles de: 5 de mayo, Isabel La Católica, Francisco I. Madero, Allende/Bolívar. En la primera calle de Guatemala fueron rehabilitados los pavimentos y banquetas (solo se realizaron acciones de desazolve).

**Segunda etapa** (enero a marzo del 2003), fueron intervenidas las calles de: 16 de septiembre, Donceles (desde Eje Central hasta República de Argentina), dos tramos de palma.

**Tercera etapa** (marzo a mayo de 2003), fueron intervenidas las calles de: Venustiano Carranza, tramos restantes de Palma, un tramo de 5 de febrero, en las calles de motolinía fueron rehabilitados los pisos y las jardineras.

**Cuarta etapa** (inició el 27 de julio y terminará en octubre de 2003), se desarrolla en la calle de Tacuba, en la cual se instaló tubería de polietileno de alta densidad, generando 20 mil empleos eventuales, se colocaron más de 60 mil metros de concreto en arroyos y banquetas, en la calle de Motolinía se martelinaron 3,12 metros cuadrados de losetas precoladas que se instalaron en dicha calle.

En trece meses de trabajo (agosto 2002 – septiembre 2003) y a través de estas cuatro etapas, se ha rehabilitado un total de 31,950.20 metros lineales de arroyos, guarniciones y banquetas con una inversión de 113 millones 772 mil 300 pesos.

Dentro de la imagen urbana, el proyecto de arreglo de fachadas incluye la regularización de anuncios, toldos y enseres en vía pública así como el mejoramiento del exterior de los edificios. Así mismo contempla un proyecto de iluminación especial de inmuebles emblemáticos del centro histórico.

De septiembre de 2002 a la fecha se han intervenido 248 fachadas (alrededor de 189 inmuebles) en las 13 calles que conforman el primer núcleo urbano.

En enero de 2003 se terminaron de instalar 599 luminarias en las 34 manzanas del primer núcleo urbano (se colocaron 321 postes nuevos y se rehabilitaron 268

---

<sup>153</sup> Acciones-Fideicomiso del Centro Histórico del GDF, 2002-2006.

postes). En esta etapa se han invertido alrededor de 5 millones de pesos en la iluminación especial de 16 inmuebles.

El proyecto de *Mobiliario Urbano* busca reducir y organizar el número de muebles urbanos (bancas, expendios de revistas, botes de basura, jardineras) con el objeto de facilitar el tránsito peatonal. Se sustituirán los muebles urbanos existentes en las 34 manzanas. Asimismo se van a regularizar las redes de transporte público en el centro histórico, construir y modernizar estacionamientos públicos y rediseñar el sistema de recolección de basura, así como aplicar un programa piloto de reorganización del comercio en la vía pública y de seguridad.

Para fines de este año quedarán rehabilitados los 80 mil metros cuadrados del cuadrante que ocupa la Alameda, así como el conjunto de la Plaza Juárez, que se desarrollará en 2003 y 2006, estará integrado por espacios abiertos y jardinados, edificios públicos, centros comerciales, un conjunto habitacional y otros servicios.

Con el fin de fortalecer las políticas de desarrollo urbano, el Gobierno del Distrito Federal llevó a cabo acuerdos con empresas tanto públicas como privadas para crear estímulos fiscales, la cual captó recursos por 98,294.8 miles de pesos, de los cuales el 98.2% correspondió a las aportaciones del Gobierno del Distrito Federal, el 1.1% a ingresos diversos y el 0.7% a la venta de servicios.

Las aportaciones del Gobierno del Distrito Federal se destinaron a la remodelación de la Plaza Juárez, para las obras en la Alameda Central y en las calles del Centro Histórico.

Los ingresos diversos provinieron de la disponibilidad con que contó el fideicomiso público al iniciar sus operaciones el 28 de febrero del año 2002; así como de los rendimientos que generaron sus inversiones, y por la venta de servicios por los recorridos en las tres unidades vehiculares del "*Programa un Paseo Cultural*"<sup>154</sup> por el Centro".

En el marco de la rehabilitación del corredor *Reforma-Centro Histórico*, incluye mejoras en el drenaje instalaciones subterráneas de teléfono y electricidad, repavimentación con concreto hidráulico estampado en arroyos vehiculares y banquetas. Se instalaron nuevas luminarias y mobiliario urbano y se pusieron en practica acciones de limpieza, retiro del comercio informal y seguridad pública. Durante estos trabajos, el Gobierno del Distrito Federal ha invertido en el Paseo de la Reforma, 248 millones de pesos; en la Alameda Central, incluyendo la adquisición de predios para la Plaza Juárez, 239 y, en el Centro Histórico 169, lo que hace un total de 656 millones de pesos.

Por su parte, en la misma zona, la iniciativa privada desarrolla 195 proyectos de construcción y remodelación de inmuebles, con una inversión comprometida de 15 mil millones de pesos.

---

<sup>154</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2002-2004.

#### **5.2.4. La adquisición de calzado y vestuario.**

Durante el ejercicio 2001, se dio una importante disminución en el capítulo 2000 relativo a Materiales y Suministros, así como en el capítulo 1000 referente a Servicios Personales que participó con el 54.1%, el menor gasto se dio en materiales y suministros con el 7.4%<sup>155</sup>.

Esto fue posible por que la compra de vestuario (partida 2701) no se realizó directamente, en lugar de ello se otorgaron vales de despensa (partida 1507), a los trabajadores para que ellos por su propia cuenta adquieran su vestuario. Además de ello, se obtuvieron descuentos a través de las cámaras de las industrias del vestido y del calzado en la compra del vestuario para el personal operativo y equipo de protección; así también, el Sistema de Transporte Colectivo no adquirió las refacciones (capítulo 2003) y útiles de oficina (capítulo 2101) previstos al retrasarse los procesos licitatorios; y a que en la compra de los alimentos de los internos en centros de reclusión y de los insumos que integran los desayunos escolares, por lo que los gastos resultaron inferiores a los presupuestados.

Por su parte las Delegaciones continuaron aplicando criterios de racionalidad, por lo que lograron ahorros importantes en rubros como materiales y útiles de oficina y vestuario y uniformes para el personal administrativo, con lo que se tuvieron ahorros sustanciales por la compra consolidada que efectuó la Oficiala Mayor del GDF.

---

<sup>155</sup> Ibidem.

## CONCLUSIONES

En el presente trabajo de investigación se observa la importancia que tienen los ingresos con que cuenta el gobierno, ya que son los recursos económicos de que dispone para atender un conjunto de necesidades que demanda la sociedad sin embargo, concientes de que los recursos económicos son cada vez más limitados, es preciso racionalizar el gasto.

En lo que va del período 2000 a 2004, los ingresos netos del GDF crecieron en \$18,448,209.6 es decir, el 29.74%, en tanto que las demandas ciudadanas crecen cada vez más y se vuelven más variadas. Teniendo en consideración una tasa de crecimiento poblacional del 2% para el Distrito Federal (de acuerdo a datos de Programa de Población de Distrito Federal, se estima que para el año 2004 se contaba con 8,916,319 habitantes), es por ello que se hace necesario tomar conciencia en los mecanismos de aplicación en el ejercicio del gasto, es decir, racionalizar las compras gubernamentales que permitan aprovechar el costo de oportunidad a fin de dar atención a las demandas ciudadanas.

Pese a que el Distrito Federal produce casi la cuarta parte del Producto Interno Bruto Nacional, solamente recibe poco menos del 12 por ciento de las participaciones federales. Para el año 2003 los ingresos netos del DF corresponden al 5.1% del PIB del Distrito Federal; teniendo este una participación de 21.3% respecto al PIB Nacional, lo cual refleja un retroceso del -1.8% en el período 2000-2003. (ver apartado 5.1).

Así tenemos, que en base a la investigación realizada, nuestra hipótesis planteada al inicio de la presente, es verdadera, toda vez que las compras del Gobierno del Distrito Federal realizadas durante el periodo 2000-2005, han estado sujetas a diversos controles de carácter administrativo, en los que destaca el cumplimiento normativo para las compras efectuadas; así también, es de resaltar el profesionalismo y ética de los servidores públicos encargados de efectuar el gasto, que han contribuido de manera relevante a aplicar el programa de austeridad impulsado por la presente administración, todo ello ha permitido obtener ahorros por un total de 9,097.0 millones de pesos de los cuales, 2,952.0 corresponden a licitación y los 2,542.0 millones de pesos restantes se deben a la administración del Patrimonio Inmobiliario, es decir, que el monto de los ahorros totales representan 28.27% del PIB local para el año 2003.

Para el mismo año, el Gobierno del Distrito Federal registró una Captación Neta del 23.7% del PIB del local; los Gastos Netos representaron el 24%, del mismo es decir que pese a la política de austeridad y racionalización del gasto, éste fue superior en .03 puntos porcentuales, respecto a los ingresos captados.

En gran medida, ello obedece a que los impuestos que pagan los capitalinos por la prestación de diversos servicios que les proporciona el GDF, no han tenido

aumentos, como es el caso particular del Sistema de Transporte Colectivo Metro, cuya tarifa se ha mantenido en \$2.00 en lo que va de la presente administración.

Dichos ahorros han permitido atender otras necesidades de los capitalinos, además de una mayor participación por parte del GDF en la inversión, lo cual es de vital importancia para la reactivación económica de la Capital.

Pese a que a los gastos son mayores a los ingresos, aún existen un conjunto de necesidades por atender, por lo que se hace necesario recurrir al endeudamiento.

No obstante, el comportamiento que el Gobierno capitalino ha tenido frente a la deuda pública adquirida, se ha dado con eficiencia y responsabilidad. En 1997, la deuda era de 11 mil millones de pesos; en el año 2000, de 28 millones de pesos y, actualmente, de 39 mil 809 millones.

El endeudamiento neto como porcentaje del gasto pasó de 16.2 por ciento en 1996 y de 9.05 en 2000 a 0.64 para 2004 (ver capítulo 4).

Así también, es de destacar la política de inversión que ejerce la actual administración, a través de la cual se estimula la inversión privada mediante estímulos fiscales: reducciones y subsidios.

Durante el año 2002, se captaron 98,294.8 miles de pesos, de los cuales el 98.2% correspondió a las aportaciones del Gobierno del Distrito Federal, el 1.1% a ingresos diversos y el 0.7% a la venta de servicios.

Las aportaciones del Gobierno del Distrito Federal se destinaron a la remodelación de la Plaza Juárez, para las obras en la Alameda Central y en las calles del Centro Histórico.

Por su parte, en la misma zona, la iniciativa privada desarrolla 195 proyectos de construcción y remodelación de inmuebles, con una inversión comprometida de 15 mil millones de pesos (ver capítulo 5).

Lo anterior, se refleja en las estadísticas que presenta el INEGI, donde menciona que el Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional en construcción de obras públicas de la Inversión destinada a la industria de la construcción en todo el país; para el año 2004, el Distrito Federal participó con el 22.2 por ciento de la misma.

La industria de la construcción del DF durante el mismo periodo mostró una tendencia ligeramente ascendente, que le permitió pasar del 0.9% en 2000 al 1.2% en el 2003 con respecto al PIB Nacional, en relación al PIB del Distrito Federal dicho crecimiento fue ligeramente mayor paso del 4.2 al 5.5 por ciento, respectivamente. (ver capítulo 5).

De acuerdo a datos presentados por la Dirección General de Comunicación del GDF, de julio del 2000 a julio del 2003, se han efectuado 71,857 acciones de vivienda , que

representan una inversión de 5,274 millones de pesos, con una generación de 50 mil empleos directos.

El proceso de descentralización económica que se lleva actualmente en nuestro país, ha afectado de manera considerable la economía de la capital lo cual se refleja en los ingresos que actualmente recibe por parte del Gobierno Federal; no obstante, la política económica que está efectuando la administración del Gobierno capitalino, han permitido que la economía del DF, siga jugando un papel importante en la economía nacional, pese a que en los últimos años ha disminuido su participación en el PIB (ver cuadro 11).

En lo tocante al empleo, el GDF en su programa de Generación de Empleos, para el segundo semestre del 2003, considera una inversión total de 9,500 millones de pesos, que se estima generaran 90,000 empleos, es decir, el 1% de la población local para el año 2003.

Por ello, es necesario trabajar de manera conjunta con el Gobierno Federal, a fin de obtener mayores recursos económicos y aplicar en todo el país una política económica de racionalización del gasto y distribución del ingreso; lo cual permitirá elevar las condiciones de vida de los mexicanos, es decir, procurar un crecimiento sustentable en la economía del país, que se refleje en finanzas sanas y bienestar social, contribuyendo así a la conformación de un gobierno cada vez más incluyente y democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José. Estado y Desarrollo: Formación de la Economía Mexicana. UNAM, Facultad de Economía, 2001 México.
- Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. UNAM, Facultad de Economía, 1999 México.
- Ayala Espino, José. Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Ed. Diana, 2000, México.
- Ayala Espino, José. Economía Pública. Una Guía para entender al Estado. UNAM Facultad de Economía. México, 1997.
- Claro, Jorge. Las Compras Gubernamentales en América Latina en el Marco de los procesos de Reforma: diagnósticos y desafíos. Banco Interamericano de Desarrollo. 1998.
- Cruz Martínez, Alejandro, Las Políticas Generales de Combate a la Corrupción Administrativa en México, tesis, El Colegio de México, 1991.
- De la Garza, Sergio Francisco. Concepto y Clasificación de los Gastos Públicos, IDETEC-SHCP, México, 1994.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Material del Módulo VIII. Responsabilidades de la Especialización en Administración de Recursos Materiales. México. INAP. 1995.
- Domí, José Roberto. Licitación Pública. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1995.
- Enrriquez Rubio, Ernesto comp.. Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. INAP-SECODAM, México 2002.
- Farro Farrah, Gerardo y Huacuja Betancurt, Sergio. La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal. México. 1989.
- Gamboa de Buen, Jorge. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económico, 1994 México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. Manual Sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México. CIDE.
- Hernández Espinosa, Olga. La Nueva Dimensión de la actividad Contractual del Estado en la ley de Adquisiciones y Obras Públicas. La Modernización del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1994.
- Jaso García Carlos. Act.- Seminario: Las Compras del Sector Público en el Marco de los Tratados de Libre Comercio y las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas. INAP, México, 2001.



- Lucero Espinoza, Mauel. Licitación Pública. Editorial Porrúa, México, 1993.
- Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México, INAP/CONACYT, México, 1985.
- Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas , siglo XXI, México, 1994.
- Mercado H. Salvador. Compras: Principios y Aplicaciones. Limusa. México 1999.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción de la Administración Pública de México. Editorial INAP: CONACYT. México, 1984.
- Porraz Lando. J Miguel, Planeación económica , gasto público y control presupuestal: Una Propuesta Globalizadora para México, tesis, ITAM, 1996.
- Ramírez Medrano, Raúl. Consideraciones sobre la Tutela Jurídica de la Licitación Pública, México , 1978. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho.
- Rosas Arceo , Alfredo. El Presupuesto en materia de gasto en México: Evolución y tendencias , INDETEC-SHCP, 1994.
- Suárez Salazar, Carlos Ing. " Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Comentada y Actualizada" . Editorial Limusa. 2ª Edición. México, 1997.
- Suárez Pérez, MA. De los Ángeles , El Proceso de Presupuestación y Programación del gasto Público en México, 1990-1997, tesis, Facultad de Economía , UNAM, 1999.
- Ugalde Carlos, El crecimiento del gasto público en México: Una Hipótesis alternativa, tesis, ITAM, México, 1999.
- Vázquez Nava, María Elena. El gasto público constituye el instrumento básico para apoyar la estrategia de crecimiento económico. México , Secretaría de a Contraloría General de la Federación, México, 1991.
- Weldon Jeffrey " El Proceso Presupuestario en México" , Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, año 6, num. 10 junio de 1997.
- Weber , Max. Estado y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Zabala Chavero, Roberto. Análisis , Cálculo e Integración de los Precios Unitarios. Material proporcionado en el curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, INAP-SECODAM y SECOFI, México, 2000.
- Zicardi, Alicia , Las Obras Públicas de la Ciudad de México. IIS-UNAM. México, 1991.
- Normatividad y Documentos Oficiales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Plan Nacional de Desarrollo. 2000-2006.

Programa General de Gobierno del Distrito Federal 2000-2006

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios

Ley de Obra Pública del Distrito Federal.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 1999.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 2001.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 2002.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 2003.

Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1999.

Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2001.

Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2002

Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2003

Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 2001.  
Código Financiero del Distrito Federal

Manual de Programación – Presupuestación para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2001, 2002,2003.

Informe de Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 1999.

Informe de Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 2001.

Informe de Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 2002.

Informe de Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal ejercicio 2003.

Clasificador por Objeto del Gasto .

[www.cefp.org.mx](http://www.cefp.org.mx). Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.  
Aspectos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación.