

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. CONFLICTO, CAMBIO
INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL DE LOS PROCESOS DE
APROBACIÓN DE LA POLÍTICA FINANCIERA: 1980-2006

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

MIGUEL ANGEL ROJAS SANDOVAL

ASESOR DE TESIS:

DR. FERNANDO PÉREZ CORREA

MÉXICO, D.F.

2012



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.

**“Bendito sea Dios,
que no echó de sí mi oración,
ni de mí su misericordia”**

Salmos 66:20

Agradezco a Dios por todo lo que ha hecho en mi vida, nada me ha faltado y este momento no lo hubiera logrado sin su apoyo.

A mis padres, Jovita y Miguel, dedico este esfuerzo en humilde acto de reconocimiento por su apoyo incondicional y desinteresado.

A mis hermanos y hermanas: Aurora, Mary, Judith, Raquel, Samuel, Daniel e Israel. Por su apoyo en todo momento, pero sobre todo por la unidad, así como ser y hacer una familia.

A mis sobrinos: Luis, Raquel, Dulce, Antonio, Iván, Darío, Mayra, Aarón, Diego, Katia, Vanessa, Diana y Ricardo; con el deseo de que esto sea un estímulo más en sus vidas para crecer.

A César Alejandro, Juan Carlos, Iván, Beatriz, Gerardo, Daniel, Manuel Ramón y Karina, por coincidir.

Al Dr. Fernando Pérez Correa mi gratitud por darme la oportunidad de aprender de él y estimularme a la superación. Haber sido su alumno, trabajado bajo sus órdenes y ser su tesista, ha sido un privilegio.

A los Doctores Edgar Ortiz, Víctor Manuel Muñoz, Carlos Hernández y Fernando Ayala, mi reconocimiento y agradecimiento por el tiempo dedicado a leer este trabajo y sus atinadas observaciones.

Un reconocimiento al Conacyt, pues durante mi etapa de estudiante de maestría recibí una beca para mantener mis estudios, cuyo resultado es esta tesis.

Índice

	Págs.
Índice	4
INTRODUCCIÓN	7
1. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES. UN MARCO DE ANÁLISIS	14
1.1 LA TEORÍA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO	15
1.1.1. INSTITUCIONES	19
1.2. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN	24
1.2.1. ORGANIZACIÓN	27
1.2.2. INCERTIDUMBRE: BASE DE LA ORGANIZACIÓN COMO ESTRUCTURA DE ACCIÓN	31
1.2.3. INCERTIDUMBRE: BASE DE LAS ORGANIZACIONES COMO ESTRUCTURAS DE PODER	34
1.2.4. COALICIÓN INTERNA Y COALICIÓN EXTERNA	38
1.3. EL CAMBIO EN INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES	41
1.3.1. CAMBIO INSTITUCIONAL. PROPUESTA DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO	41
1.3.2. CAMBIO ORGANIZATIVO.	48
1.3.3. LAS RELACIONES EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVO. INTERESES, NEGOCIACIÓN, LEGITIMIDAD	53
1.4. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES EN EL CAMPO ESTRUCTURADO DE LO PÚBLICO: LA POLÍTICA	54
2. REPRESENTACIÓN. TENDENCIAS ELECTORALES, INTEGRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	63
2.1. RESULTADOS Y TENDENCIAS ELECTORALES. LA INCIDENCIA DE LO NACIONAL EN LO LOCAL	65
2.2. INTEGRACIÓN PARTIDISTA EN LOS CUERPOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FEDERAL, Y ÓRGANOS DE GOBIERNO LOCAL.	78
2.3 APROXIMACIONES CAPITULARES. LA TENDENCIA A LA PLURALIDAD POLÍTICA	96
3. TENDENCIAS Y COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL ENTRE 1980 Y 2006.	104
3.1. INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL. EVIDENCIAS DEL CAMBIO.	105
3.2. EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL. EVIDENCIAS DEL CAMBIO.	112
3.3. APROXIMACIONES CAPITULARES. LAS EVIDENCIAS EN LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE LA POLÍTICA FINANCIERA.	118
4. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL MARCO CENTRALIZADO DEL GOBIERNO FEDERAL PREVIO A 1988	120
4.1. SINTESIS DEL CAMPO ESTRUCTURADO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE DEUDA Y HACENDARIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917	120

4.2. EL CAMPO ESTRUCTURADO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE GASTO Y FINANZAS PÚBLICAS A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA DE 1978 Y HASTA EL AÑO DE 1988	127
4.3. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE DEUDA, INGRESOS, EGRESOS Y CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL: 1978-1988	131
4.4. CONFLICTO POLÍTICO EN LOS PROCESOS DE ENDEUDAMIENTO, LEY DE INGRESOS, PRESUPUESTO DE EGRESOS Y CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL: 1980-1988	136
4.5. LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL: 1980-1988	144
4.5.1. INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL	149
4.5.2. GASTO DEL DISTRITO FEDERAL	153
4.5.3. INVERSIÓN Y ENDEUDAMIENTO	155
4.5.4. DEUDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	158
4.6. APROXIMACIONES CAPITULARES. LAS TENDENCIAS DE LAS FINANZAS DEL DF	163
5. FINANZAS Y GASTO PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL EN UN PERIODO DE CAMBIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL: 1989-1997	172
5.1. REFORMA POLÍTICA, LAS MODIFICACIONES AL CAMPO ESTRUCTURADO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL	172
5.2. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE DEUDA, INGRESOS, EGRESOS Y CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL: 1989-1997	178
5.2.1. PROCESOS DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DF.	178
5.2.1.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993 Y MODIFICACIÓN DE LEYES SECUNDARIAS EN 1994	180
5.2.2. PROCESOS DE AUTORIZACIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO DEL DF POR ENDEUDAMIENTO	183
5.2.2.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993 Y MODIFICACIÓN DE LEYES SECUNDARIAS EN 1994	184
5.2.3. PROCESOS DE CUENTA PÚBLICA Y SU REVISIÓN	186
5.2.3.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993 Y DEMÁS LEYES SECUNDARIAS EN 1994	188
5.3. CONFLICTO POLÍTICO POR LAS FINANZAS PÚBLICAS FEDERALES Y DEL DISTRITO FEDERAL: 1989-1997	191
5.4. LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL: 1989-1997	202
5.4.1. INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL	205
5.4.2. GASTO DEL DISTRITO FEDERAL	208
5.4.3. INVERSIÓN Y ENDEUDAMIENTO	211
5.4.4. DEUDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	216
5.5 APROXIMACIONES CAPITULARES	220
6. FINANZAS Y GASTO PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL EN EL PERIODO DE EMERGENCIA DE NUEVAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y SU MARCO INSTITUCIONAL. GOBIERNO DIVIDIDO, COHABITACIÓN Y ALTERNANCIA POLÍTICA: 1998-2007	225
6.1. INTEGRACIÓN DEL CAMPO ESTRUCTURADO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	226

6.2. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE DEUDA, INGRESOS, EGRESOS Y CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	237
6.2.1. PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO DEL DF POR ENDEUDAMIENTO	237
6.2.2. PROCESOS DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL: 1997-2006	241
6.2.3. PROCESO DE CUENTA PÚBLICA	245
6.3. CONFLICTO POLÍTICO POR LAS FINANZAS PÚBLICAS FEDERALES Y DEL DISTRITO FEDERAL: 1998-2006	247
6.4. LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL: 1997-2006	266
6.4.1. INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL	270
6.4.2. GASTO DEL DISTRITO FEDERAL	272
6.4.3. INVERSIÓN Y ENDEUDAMIENTO	276
6.4.4. DEUDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	279
6.5. APROXIMACIONES CAPITULARES	283
CONCLUSIONES	293
FUENTES	314

INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XX, se registró un proceso de transformación en la organización del gobierno de la Ciudad de México, producido por las reformas al marco institucional. Las modificaciones que éste sufrió fueron registradas en un primer trabajo¹, con la intención de sentar las bases de posteriores investigaciones que ahondaran en las diversas problemáticas que se relacionan con las funciones de gobierno y cuyo ejercicio crea escenarios de conflicto político entre agentes gubernamentales y partidistas en esta entidad.

Se eligió la materia de política financiera, debido a que es un instrumento clave en el ejercicio del poder, y se abordaron las atribuciones que las autoridades gubernamentales y administrativas del Distrito Federal tienen al respecto. Por supuesto, surgieron otras cuestiones, como la identidad de los actores que participaron en las decisiones sobre esta materia, el contexto histórico en que se desarrollaron, así como el entramado organizativo y marco institucional que reguló los procesos de diseño de ésta política.

Y al enfocar el problema en los resultados de los procesos, la presente investigación nos lleva a preguntar ¿por qué durante el periodo 1980-2006 las tendencias de la política financiera del DF presentaron variaciones significativas?

Mi hipótesis es que la competencia electoral, los nuevos actores políticos y su presencia en la representación propiciaron modificaciones en tres ámbitos: a) la organización del poder público y el orden local; b) los marcos institucionales de los procesos políticos y la

¹ En la tesis de licenciatura abordé los procesos de cambio constitucional y legal ocurridos en 1986, 1992-1993 y 1996; que han modificado el estatus de la entidad, ver Rojas Sandoval, Miguel Angel. La reforma política del Distrito Federal 1986-1999. Reflexiones jurídico institucionales. Tesis de licenciatura. UNAM, FCPyS. México, 2003.

negociación; y c) el tránsito de la política financiera del DF del control nacional a la autonomía local. Considero que dichas modificaciones explican las variaciones en los resultados de la política financiera durante el periodo estudiado.

Ante la necesidad de contar con elementos históricos diferenciados y comparables, se propone este periodo de 1980 a 2006, a partir de la segunda mitad del sexenio del presidente López Portillo, justificado en que los resultados de la elección de 1979 fue producto de la reforma constitucional y electoral de 1977, y el inicio de una cascada de cambios institucionales y organizativos en la entidad, entre otros, y que en primera instancia se concretó en la integración de la LI legislatura del Congreso de la Unión.

Asimismo, se cubren las legislaturas de la LII a la LIX, limitando el estudio en 2006, comprendiendo los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada².

De esta manera, la tesis se enfoca en nueve legislaturas que abarcan 27 años, amplio periodo que permite estudiar el marco institucional y sus cambios, así como su incidencia en el contexto organizativo. De este modo, se tiene un conocimiento del marco que regula el comportamiento de los actores políticos y gubernamentales, así como de la estructura de acción donde se manifiestan las estrategias y tendencias de sus juegos organizativos, en torno a los procesos y decisiones de la política financiera del Distrito Federal.

² Se cubren las administraciones de los Jefes del Departamento del Distrito Federal, como funcionarios dependientes del Ejecutivo Federal: Carlos Hank González, Ramón Aguirre Velázquez, Manuel Camacho Solís, Manuel Aguilera Gómez y Óscar Espinosa Villarreal; y las administraciones de los Jefes de Gobierno del Distrito Federal: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Rosario Robles Berlanga, Andrés Manuel López Obrador y Alejandro Encinas Rodríguez.

Es importante reiterar que, a pesar de la importancia de los sexenios como unidad temporal cíclica del ejercicio del poder, se prefirió optar por la duración de las legislaturas, en razón de que son, bajo ciertas condiciones, un contrapeso al ejecutivo, además de que tienen un papel importante, como actor colectivo gubernamental, en los procesos de la política financiera.

En cuanto a la organización del documento, este ha sido ordenado de la siguiente manera: en el primer capítulo se abordan las propuestas teóricas y conceptuales del nuevo institucionalismo y de las organizaciones. La pertinencia de este estudio se deriva de que el fenómeno político se ejecuta en medio de una estructura organizativa o campo de acción y a través de procesos institucionalizados, es decir regulados.

Ambas propuestas nos aportan elementos conceptuales para entender que el cambio en el marco institucional, donde se organiza la acción de los agentes gubernamentales y políticos, es el producto de la negociación o la adecuación interna con fines de obtener mayores recursos y legitimación; y, por otra parte, nos ofrece también elementos para comprender que el producto gubernamental parte de un proceso regulado.

Aportados los instrumentos de carácter teórico a usarse en el presente trabajo, también se consideró presentar ciertas relaciones de datos que permitieran ilustrar tendencias que sirvieran de evidencias por las regularidades que presentan, tanto en la conformación de los Poderes Federales y Órganos de Gobierno, responsables del gobierno de la entidad, como por los resultados del ejercicio gubernamental en materia de política financiera.

Por lo tanto, el segundo capítulo presenta los progresivos resultados electorales de las elecciones ocurridas a lo largo del periodo, de manera que a partir de estos resultados y

observar su tendencia, se tuviera la oportunidad de observar regularidades o enmarcar algunos elementos que fueran comunes, tanto en los resultados mismos y segundo, la conformación de los Poderes Federales, con objeto de observar la correlación de fuerzas, a partir de las reglas de mayoría absoluta y mayoría calificada, así como de primera mayoría o primera minoría.

Con lo anterior se pretende responder a dos preguntas ¿cuáles son los poderes que gobiernan el Distrito Federal? y ¿cómo están distribuidas las fuerzas partidistas en éstos?

Al tener la evidencia de los cambios en la estructura organizacional del poder público en el Distrito Federal, se consideró importante observar los resultados de los procesos de la política financiera, cuestión que se aborda en el tercer capítulo, en el que se presentan los datos de la política financiera del DF: ingresos, egresos y endeudamiento; que proyectados en gráficas de series históricas, nos muestran las tendencias a lo largo del periodo de estudio, para así ofrecer las evidencias formuladas en la pregunta inicial que orienta la investigación.

Estos datos son producto de procesos que requieren de una estructura organizativa y de un marco de regulación institucional. Al ir observando las tendencias se van formulando cuestionamientos sobre las razones que obligan a los actores políticos a tomar decisiones en un sentido y no en otro, primero considerando el contexto histórico, como es el caso de la crisis económica que está en ciernes al inicio de la década de los ochenta; o segundo, atendiendo al entramado organizativo que nos obliga entonces a fijar la vista en la competencia electoral y la actividad de los actores políticos y su presencia en la representación, con

objeto de observar si al cambiar la correlación de fuerzas entonces hay comportamientos regulares en las tendencias.

Por lo tanto, cada dato y la serie de datos son el resultado de un proceso político en un contexto histórico y organizativo determinado.

De esta manera, ofrecemos al lector una interpretación a partir del empoderamiento de la oposición en los regímenes priístas y el tránsito a la alternancia y la cohabitación. Por los datos obtenidos y a partir de las reglas de mayoría calificada y relativa, que regulan en el gobierno interno del Congreso de la Unión, dividimos el periodo en tres etapas.

La primera comprende las Legislaturas LI a LIII (1980-1988), donde el PRI tiene control del Legislativo y Ejecutivo con una mayoría calificada en ambas Cámaras y donde la Constitución le otorga a ambos Poderes el gobierno del Distrito Federal.

Dicha etapa comprende la crisis económica que vivió el país y la reforma política de 1986 de corte electoral, que también creó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación vecinal y mediación de la gestión ante las autoridades administrativas del DDF.

La segunda etapa comprende las legislaturas LIV a LVI (1988-1997), y se suceden procesos que calificamos de transición debido a que el PRI a pesar de mantener su mayoría calificada en el Senado, la pierde en la Cámara de Diputados (sin embargo mantiene la mayoría absoluta) y ha bajado aún más su porcentaje de votos. Este contexto obliga al Ejecutivo y sus bancadas a procesos de negociación con el PAN sobre todo, para reformar la Constitución mientras por un lado se avanza en las reformas estructurales en la economía, por el otro se tiende a un liberalización política, la cual culminará con la reforma de 1996, donde se transforma la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa y la estructura de la

Jefatura del DDF se transforma en la Jefatura de Gobierno del DF.

La tercera etapa se distingue porque registra varios fenómenos que transforman la estructura organizativa del gobierno y la política de la entidad. Entre las más importantes, en el orden federal, el PRI sufre la pérdida de la mayoría calificada en el Senado y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. En el nuevo nivel local, el PRI pierde el control de la ALDF y la emergente Jefatura de Gobierno, la cual es ganada por el PRD. De esta manera inicia respectivamente en el orden federal el escenario de gobierno dividido o no unificado, en el orden local hay gobierno unificado; y entre ambos órdenes se presenta la cohabitación.

En la LVIII Legislatura se presenta el escenario donde el PRI pierde la Presidencia, en manos del PAN, dando paso a la alternancia y al gobierno no-unificado derivado de que los partidos políticos no alcanzan mayorías absolutas en el Congreso.

Al quedar definidos los datos resultantes de la política financiera y la periodización que hacemos de la correlación de fuerzas en la estructura gubernamental del Distrito Federal, se procede a presentar en los siguientes capítulos los periodos, uno por capítulo, a efecto de señalar a detalle las particularidades de cada uno.

Por lo tanto, se consideran las siguientes preguntas: ¿cuál es la fuerza electoral de cada partido y su posición en la integración de los Poderes Federales y Órganos de Gobierno locales, en cada periodo? ¿cuáles son los procesos de la política financiera y las atribuciones de los actores gubernamentales? ¿cómo se manifestó el conflicto político durante estos procesos? ¿qué nos dice las series de datos de la política financiera del Distrito Federal y qué relación

tiene con la correlación de fuerzas en las organizaciones gubernamentales y el contexto histórico?

1. ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES. UN MARCO DE ANÁLISIS.

En las ciencias sociales ha crecido, durante las últimas tres décadas, el interés por el estudio de las instituciones. Los resultados arrojan una extensa literatura en la que diversas disciplinas han retomado a las instituciones como un eje de investigación y análisis; dichos estudios son diversos y heterogéneos, matizados por cada campo de estudio, de manera que se diga de ellos que son un género³, pero en el que conviven diversas especies, entre las cuales se puede contar a la sociología, la economía y la ciencia política⁴.

También los estudios organizacionales han presentado desarrollos a través de la sociología⁵, la economía⁶, la ciencia política⁷ y la administración pública⁸. En nuestro país se ha presentado un vigoroso desarrollo de estudios de caso enfocados en las organizaciones, los cuales han sido abordados desde diversas disciplinas⁹.

Nuestra investigación tiene el objeto propio de la ciencia política y consideramos que ambos enfoques son útiles y complementarios, para comprender y explicar ciertos fenómenos que se suceden en lo público -y que inciden tanto en el conjunto de la sociedad como en sectores de la misma-, producto de las decisiones que se adoptan al interior de organizaciones: políticas, gubernamentales, económicas y sociales; así como entre estas.

³ Peters, B. Guy. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Gedisa. Barcelona, España. 2003. p. 14

⁴ Ibid. P. 39-41; y en March, James G. y Johan P. Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma de Sinaloa; FCE. México, 1997. P. 41-43

⁵ Algunos fecundos autores son Crozier, Niklas Luhmann, Powell y Dimaggio.

⁶ En la economía sobresalen los estudios de Herbert A. Simon, Douglass North.

⁷ En la ciencia política encontramos los trabajos de James G. March, Richard Cyert y Johan P. Olsen.

⁸ En la administración pública está Barry Bozeman, y encontramos un esfuerzo por David Arellano y Enrique Cabrero.

⁹ Montaña Hirose, Luis. "El estudio de las organizaciones en México, una perspectiva social." En: Montaña Hirose, Luis (Coord. Gral.) Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad. UAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 2004. P. 9

1.1 LA TEORÍA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO.

Se considera que la ciencia política inició con un enfoque institucionalista¹⁰, este se orientaba al estudio de la estructura formal de las instituciones estatales, en resumen eran trabajos marcadamente normativos¹¹.

Pero ante la incapacidad de este institucionalismo de explicar la complejidad de los procesos políticos, la ciencia política -concretamente la norteamericana-, adoptó métodos de la psicología y la economía: respectivamente las teorías conductista (behavioral) y de la elección racional (rational choice)¹²; para suplir dichas limitaciones con el objeto de contar con métodos y teorías que explicasen la complejidad de la política.

El nuevo institucionalismo emerge como una respuesta crítica ante ambas propuestas teóricas. A los modelos en que el ejercicio de la voluntad y la acción son el resultado de un proceso racional endógeno, libre de las restricciones del ambiente, el nuevo institucionalismo señala un elemento básico, la restricción de la libertad del individuo, o mejor dicho: que el ejercicio de la voluntad de los individuos y su concreción en la acción, no es totalmente libre.

Los modelos de la elección racional, en ese sentido, no consideran la importancia que las instituciones, como factor exógeno al individuo, tienen en la conformación de

¹⁰ Peters, B. Guy. Op. cit. p. 13; Immergut, Ellen M. "El núcleo teórico del nuevo institucionalismo". En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2423/16.pdf> p. 387; Goodin, Robert E. "Las instituciones y su diseño" en: Goodin, Robert E. (comp.) Teoría del diseño institucional. Gedisa, Barcelona, 2003 p. 27

¹¹ Peters, B. Guy. Op. Cit. P. 13-26 y Romero, Jorge Javier. "Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías" en Powell, Walter W. Y Paul J. Dimaggio. (comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma del Estado de México; FCE. México, 1999. p. 8

¹² En la literatura que aborda el tema, los especialistas señalan la necesidad teórica que ofrezca respuesta a los cuestionamientos que otras tradiciones no han logrado en su totalidad. Es el caso que señala Vergara, Rodolfo. "El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política" Estudio introductorio, en: March, James G. y Johan P. Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma de Sinaloa; FCE. México, 1997; Immergut, Ellen M. op. Cit.; Shepsle, Kenneth A. "Estudiando las Instituciones. Algunas lecciones desde la elección racional". http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892007000100003

preferencias y en la limitación de la conducta y acciones individuales¹³.

En cuanto al conductismo, señalaban la necesidad de observar la distribución del poder en las actitudes y el comportamiento político de los individuos, en lugar de las instituciones formales¹⁴.

Ellen Immergut observa que la crítica del nuevo institucionalismo al conductismo, se basa en tres aspectos: primero, a la afirmación de que la conducta revela preferencias, los neoinstitucionalistas observan que hay una distinción entre las preferencias manifestadas de las reales; en segundo lugar, a la posición de que todo fenómeno político es una suma de preferencias, es decir, la suma de conductas individuales, la crítica institucional señala que deben considerarse los mecanismos usados para agregar estas preferencias, pues estos las modelan, transforman o reorientan; tercero, el análisis político conductista observa la manifestación de intereses de los individuos, como apreciaciones subjetivas, pero la crítica hace notar que la conducta política y la toma de decisiones, es producto de los procesos adoptados en la toma de decisiones¹⁵.

Por último, Peters señala que ambas propuestas "se caracterizan por ser contextuales, reduccionistas, utilitaristas, funcionalistas e instrumentalistas¹⁶.

Estas críticas a las aportaciones de la elección racional como del conductismo, a través del neoinstitucionalismo en

¹³ March y Olsen. Op. Cit. 51-55; Vergara. Op. Cit. p. 9-10; Goodin. Op. Cit. p. 20-25; Peters. Op. Cit. p. 35; North, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE. México. Primera reimpresión, 1995. Capítulo III, p. 31-42; Ayala Espino, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. FCE, México. 1999. p. 39-41

¹⁴ Romero. Op. Cit. P. 9

¹⁵ Immergut, Ellen M. op. Cit. parágrafo III.

¹⁶ Peters. Op. Cit. P. 33-35

sus vertientes económica y de la ciencia política, fortalecieron sobre todo a esta última¹⁷.

La disciplina se ha visto beneficiada con los avances teóricos de las vertientes del nuevo institucionalismo, por lo que daremos un somero repaso sobre estos elementos teóricos. Primero la nueva economía política, que aporta los siguientes aspectos:

- la importancia de las estructuras de poder y las organizaciones políticas;

- el papel de las acciones colectivas, la organización de los grupos sociales y las coaliciones sociales; y

- el Estado es una institución relevante en el intercambio porque genera incentivos o desincentivos a la inversión, el trabajo y el ahorro, además que es el generador más importante de instituciones¹⁸.

Por su parte, la ciencia política retoma el análisis sobre las instituciones a partir del texto de March y Olsen¹⁹. Éstos consideran que las instituciones tienen como origen la necesidad de las organizaciones para establecer rutinas que les permita el tiempo para dedicarse a administrar la atención organizacional, esto es que conocimientos y prácticas que son cotidianas, regulares, le brindan estabilidad a la organización y le permiten atender la dirección y atención a las subunidades organizacionales que presentan problemas y el enfrentamiento de contingencias.

En este marco los actores deciden de manera congruente con su rol, que les brinda elementos para guiarse de acuerdo con la circunstancia y su papel en la organización. Esto lo han aprendido a través de la socialización, que simplifica el

¹⁷ Romero. Op. Cit. P. 10

¹⁸ Ayala. Op. Cit. P. 45

¹⁹ Vergara. Op. Cit. P. 24

proceso de decisión en comparación con el esquema racional, a lo que se ha llamado el modelo de racionalidad limitada²⁰.

Pero el cambio institucional en esta visión se da por las demandas externas, esto hace que haya fricción con la organización, debido a que dicha demanda enfrenta la estabilidad brindada por las reglas, debe dar paso a un nuevo proceso de socialización de las reformas²¹.

Este proceso es de adaptación entre medio ambiente e institución. Hay 2 fuerzas en este esquema, una interna que está relacionada con las rutinas, las cuales tienden a la estabilidad, mientras que la segunda es externa, es el medio que demanda a la organización de manera que esta debe adecuarse a dichas demandas. La tensión llevará a que la institución trate de adaptarse y lo hará tomando soluciones que encuentra disponibles en su repertorio organizacional (el modelo de botes de basura)²².

Por último, los autores observan que las instituciones sirven de marco para dos grandes procesos que se dan en el ámbito del sistema político: agregativos e integrativos. El primero se refiere a relaciones de conflicto de intereses y negociación, donde los actores parten con recursos iniciales, pero de diferente magnitud, en competencia por más recursos, en este caso las instituciones son el puente que facilita los intercambios; por su parte el segundo nos lleva a la creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión social, lo que llamamos derechos, los cuales no son negociables, son inalienables.

Por lo tanto, afirman que en los regímenes democráticos se dan ambos procesos, aunque no está claramente definido el funcionamiento del segundo proceso.

²⁰ Ibid. p. 27-28

²¹ Ibid. p. 29

²² Ibid. p. 30

Otra línea la propone la administración pública, en esta el énfasis está en las instituciones que tienen sustento en el Estado, las que son puestas en marcha, ejecutadas en cada acto de las organizaciones públicas.

Hay una observación importante, que destaca la aportación de la visión contractualista de la elección pública, donde se observa que dichas instituciones son el producto de procesos políticos, con la participación de agentes que representan intereses de diverso tipo, en escenarios de negociación, lo cual es propio del quehacer disciplinario de la ciencia política²³.

En resumen, las propuestas del neoinstitucionalismo para la ciencia política y la administración pública, enfatizan en las relaciones entre órganos del estado, en nuestro caso las relaciones entre poderes y las relaciones intergubernamentales; y les ha permitido contar con un marco teórico con mayor capacidad explicativa.

1.1.1. INSTITUCIONES

Es importante definir el concepto de institución, por lo que abordaremos de manera somera algunas conceptualizaciones provenientes de los diferentes institucionalismos.

Desde el punto de vista del institucionalismo normativo de March y Olsen, estos centran su análisis en las instituciones políticas, a las que, entre otras cosas, consideran actores con intereses colectivos, semejantes a las organizaciones²⁴.

El objeto de las instituciones es servir en la definición de la identidad de los individuos, grupos y sociedades;

²³ Rosales Nuñez, Juan. Repensar a la administración pública y a sus instituciones. Nuevos contenidos y enfoques de estudio. Tesis doctoral. UNAM. México, 2011. P. 33

²⁴ Respecto a la ambigüedad del concepto de institución, se destaca la siguiente cita: “El argumento de que las instituciones se pueden considerar actores políticos representa un reclamo de coherencia y autonomía institucionales. Una demanda de coherencia es necesaria si deseamos considerar a las instituciones como encargadas de las decisiones. Desde este punto de vista, el problema es saber si escogemos describir al Estado (o alguna otra institución política) como el que toma decisiones con base en algún interés o intención colectivos”. March, James G. y Johan P. Olsen. Op. Cit. P. 64

fortaleciendo el sentido de pertenencia a un conjunto o agregado de individuos que viven en comunidad. Estas identidades pueden no ser racionales, aunque si una forma de simplificación de la realidad, que puede oponerse o facilitar el intercambio²⁵.

Abundando ante esta ambigüedad conceptual, Peters señala que en la modalidad normativa del institucionalismo, el uso del concepto institución es libre y amplio, no hay precisión y es usado con una diversidad de connotaciones que pueden ir desde estructuras organizacionales hasta entidades amorfas²⁶; aunque concluye que sería un conjunto de reglas y valores de carácter normativo, no cognitivo, así como las rutinas que sirven para ejercer e imponer dichos marcos²⁷.

Esta ambigüedad es necesario precisar, pues si bien las instituciones políticas definen el marco del juego político, no podemos aceptar que se homologuen a las organizaciones.

Por otra parte, en cuanto a la función de las reglas, regresando con March y Olsen, estos enfatizan que la política está más condicionada por las reglas que por el cálculo utilitario²⁸.

Las instituciones, en toda actividad humana, señalan la constancia de la acción, observados como procesos regulados. Para nuestros autores, las instituciones tienen repertorios de procedimientos, y las reglas sirven para escogerlos, pero la aplicación puede ser por coerción directa, mediante el uso de la autoridad, sea política u organizativa, o también su acatamiento es parte de un código de conducta apegado a lo adecuado, el cual haya sido aprendido a través del proceso educativo, el cual es de socialización²⁹.

²⁵ Ibid. P. 63

²⁶ Peters. Op. Cit. P. 49-50

²⁷ Ibid. p. 51

²⁸ March y Olsen. Op. Cit. P. 65

²⁹ Ibid. P. 67

En el institucionalismo normativo, los conceptos como reglas³⁰, rutinas³¹, aparecen como complementarios a las instituciones.

La segunda definición es de la nueva economía política, la primer referencia es de un economista orientado a la investigación de los resultados de las instituciones en los intercambios económicos a lo largo del desarrollo histórico de diversos países con diferentes culturas, Douglass North señala:

*“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”*³²

North identifica que las instituciones son reglas cuya función es constreñir³³ la acción de los individuos; delimitar el espacio de los juegos del intercambio humano en los diferentes aspectos de la vida; y guiar la conducta de los individuos a partir de la representación de los valores culturales que cada grupo humano tiene.

Otra formulación de institución la ofrece Schmoller, economista alemán e historicista, quien las define como:

“un conjunto de hábitos y reglas de la moral, la costumbre y el derecho que están en el centro de un objetivo

³⁰ “Por “reglas” significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas. [...]. Las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos.” Ibid. P. 68

³¹ “Las rutinas pueden ser reglas de procedimiento que especifiquen un proceso que debe seguirse en circunstancias determinadas. Asimismo comprender reglas de decisión que estipulen la manera en que los insumos han de convertirse en productos. Pueden ser reglas de evaluación que especifiquen criterios para estimar los resultados; así como regular la asignación de autoridad y de responsabilidad, el mantenimiento de registros, además de la recopilación y manejo de la información.” Ibid. P. 68

³² North. op. cit. p. 13

³³ Constreñir. (Del lat. *constringere*). tr. Obligar, precisar, compeler por fuerza a alguien a que haga y ejecute algo. || 2. Oprimir, reducir, limitar. Las reglas rígidas constriñen la imaginación. || 3. Med. Apretar y cerrar, como oprimiendo. ¶ MORF. conjug. c. ceñir. En: Microsoft® Encarta® 2006. © 1993-2005 Microsoft Corporation.

común, que es compartido entre todos estos elementos y que constituye un sistema.”³⁴

Por su parte, Ayala Espino reformula la definición:

“... las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Las instituciones de un país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes.”³⁵

Como podemos observar, hay una tendencia a definir las como reglas que regulan y limitan, la conducta individual³⁶.

El siguiente paso es señalar las características que nos permiten hacer distinciones de las instituciones, en este caso es distinguir las limitaciones formales de las informales³⁷, sin embargo ambas son complementarias. North distingue a las instituciones informales³⁸:

“En nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones.”³⁹

Su importancia se debe a que complementan el desempeño de los marcos formales, como ejemplo la misma institución formal, puede no surtir el mismo efecto en otro país, derivado del

³⁴ Alonso, José Antonio y Carlos Garcimartín. Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones. Editorial Complutense, ICEI. España, 2008. P. 33

³⁵ Ayala. Op. Cit. P. 62-63

³⁶ Romero. Op. Cit. P. 9 y Peters. Op. Cit. P. 51 y 77

³⁷ “[...] consisten (**las instituciones**) en normas escritas formales así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales”. En: North. Op. cit. P.14

³⁸ Para abundar en el punto y los argumentos sobre las instituciones informales, ver el capítulo V de North. Op. cit. Pp. 54-65

³⁹ Ibid. p. 54

conjunto de instituciones informales que lo complementa⁴⁰, las cuales se observan en las tradiciones, costumbres y convenciones particulares de cada grupo humano⁴¹.

Por lo tanto, a pesar de que sean adoptados o impuestos marcos formales diferentes -en lo que North considera un proceso disruptivo de cambio institucional-, gracias a las particularidades culturales⁴² que alimentan las instituciones informales se obtienen resultados diferentes.

En cuanto a las instituciones formales, estas son el producto de un proceso de codificación positiva que responde a las demandas del desarrollo social, de organización de la sociedad en niveles más complejos, mayor especialización en la división del trabajo y uso de nuevas tecnologías⁴³.

Las instituciones formales cumplen con ciertas funciones en relación con el área de la vida que regulan. Por otra parte, también están jerárquicamente relacionadas, las más importantes son de carácter general, son constitutivas, por lo mismo son llamadas Constituciones. Posteriormente hay leyes, estatutos y reglamentos⁴⁴.

⁴⁰ Respecto a este asunto, North escribe: "El que las limitaciones informales sean importantes en sí mismas (y no simplemente apéndices de reglas formales) se puede observar partiendo de la evidencia de que las mismas reglas formales y/o constituciones impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes. Por otra parte, el cambio institucional discontinuo, como una revolución o la conquista militar con dominio, indudablemente produce nuevos resultados. Pero lo más notable (aunque rara vez observado, particularmente por defensores de la revolución) es la persistencia de tantos aspectos de una sociedad a pesar de un cambio total de normas." Ibid. p. 54

⁴¹ North se pregunta sobre el origen de los marcos informales, y explica: "Proviene de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura. La forma en que la mente procesa información depende "de la habilidad del cerebro para aprender siendo programado con una o más lenguas naturales complejamente estructuradas que pueden cifrar conducta perceptual, moral y de actitud (conductual) así como información de hechos" (Johansson, 1988, p. 176). Ibid. P. 55

⁴² "Podemos definir la cultura como "transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta" (Boyd y Richerson, 1985, p.2). La cultura proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar e interpretar la información que los sentidos están proporcionando al cerebro". Ibid. P. 55

⁴³ El autor describe tal necesidad: "La creación de sistemas legales para manejar disputas más complejas exige reglas formales; jerarquías que evolucionan con una organización más compleja exigen estructuras formales para especificar relaciones jefe-agente." Ibid. P. 66

⁴⁴ North al respecto señala: "Las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos. La jerarquía de tales reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales, y finalmente a contactos individuales, define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares." Ibid. P. 67

Es por lo anterior que, ante la complejidad humana, es necesario asumir la relatividad de estas reglas en las dimensiones de tiempo y espacio. Ahora bien, nos vemos obligados a abordar el elemento donde se estructura formalmente la acción colectiva, la organización y separarlo analíticamente de la institución.

1.2. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN.

Iniciamos con las instituciones por la importancia de señalar su función normativa en toda conducta y actividad humana, de manera que brinda regularidad al comportamiento humano y produce certidumbres entre los diversos actores, o como señalarían los teóricos de la nueva economía política, reduce los costos de transacción. En esta diada, North observa y señala el eje que estructura la acción humana⁴⁵.

Ahora bien, respecto a las razones por las cuales la acción humana se organiza, encontramos una básica y genérica, la carencia de recursos para la sobrevivencia, que se manifiesta en una diversidad de problemas comunes, la organización se constituye para solucionar el planteamiento de problemas concretos y es una estructuración de la acción colectiva, pero esta estructura representa en sí misma un problema⁴⁶.

Ahora bien, hay diversas disciplinas que han abordado a las organizaciones: sociología, economía, administración, ciencia política y administración pública; así como una diversidad de enfoques, como ejemplo: económico y administrativo, de sistemas, interaccionista y político⁴⁷. Esto nos lleva a que

⁴⁵ North señala esta complementariedad de las organizaciones: “Una distinción capital en este estudio se ocupa de las instituciones y organizaciones y organismos. Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana.” Ibid. p. 15

⁴⁶ Crozier. Op. Cit. P. 13-14

⁴⁷ Ahumada Figueroa, Luis. Teoría y cambio en las organizaciones: un acercamiento desde los modelos de aprendizaje organizacional. Ediciones Universitarias de Valparaiso. Universidad Católica de Valparaiso. Chile, 2001. http://www.euv.cl/archivos_pdf/libros_nuevos/teoria_y_cambio.pdf p. 22

la teoría organizacional requiere de un enfoque multidisciplinario⁴⁸.

El primer acercamiento a algunos de estos enfoques, es a los estudios de las organizaciones, que parten de March y Simon, donde se cuestiona la racionalidad como fundamento explicativo del comportamiento organizacional, las razones son dos: primero, una capacidad cognitiva limitada; y segundo, la decisión (en el seno de la organización) se toma con limitaciones/restricciones de tiempo y presupuesto⁴⁹.

Estos elementos son resultado de la observación empírica de los autores señalados, que anulan la capacidad explicativa del modelo racional para ser usada en el proceso decisorio, en su lugar se propuso un modelo de racionalidad limitada en las organizaciones, que contemplando los dos elementos citados, dicho proceso decisorio proporcionara resultados aceptables, a esto se le llamó satisfacer⁵⁰.

Sin embargo, desarrollos posteriores mostraron que las preferencias cambian, considerándolas ambiguas, lo que dio paso al modelo de botes de basura, donde las organizaciones tienen abanicos de soluciones para problemas y adoptan aquella que satisfaga las necesidades⁵¹.

Una segunda forma de abordar las organizaciones, desde la acción colectiva, es de Crozier y Friedberg. Su trabajo nos muestra a las organizaciones como el producto de una acción colectiva, la cual presenta problemas a resolver en dos vertientes: la primera como la agregación de voluntades que deben resolver problemas del ambiente y que presentan incertidumbres para la vida colectiva, la segunda es que la

⁴⁸ Hirose. Op. Cit. P. 9-28 y Rosales. Op. Cit. P. 58

⁴⁹ Vergara. Op. Cit. P. 11

⁵⁰ "Este modelo se basa en la idea de que los tomadores de decisiones no tratan de optimizar los recursos organizacionales al tomar una decisión, sino sólo de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables. A esta forma de tratar la toma de decisiones Simon la llama satisfacer." Vergara. Op. Cit. P. 12

⁵¹ Ibid. P. 16 y Peters. Op. Cit. P. 57

misma construcción resultante se vuelve una estructura de poder, pues el control de áreas de incertidumbre por parte de los individuos, se vuelve poder para éstos.

Ahora bien, las soluciones planteadas por la organización son ambiguas, arbitrarias y restrictivas, de modo que no son precisamente los mejores productos de la razón, criticando de esta manera los supuestos clásicos de la elección racional.

También, señalan a la organización como un sistema de acción, pero las organizaciones se encuentran insertas en el sistema social y en subsistemas, pero su particularidad de ser productos humanos, construcciones artificiales con un alto grado de indeterminación y por consiguiente incertidumbre, adopta un sentido de crítica a la teoría de sistemas y su proposición del sistema autorregulado⁵².

Douglass North desde su neoinstitucionalismo económico, nos ofrece otro enfoque para las organizaciones, en este, las organizaciones son entidades creadas para maximizar riqueza, ingresos y otros objetivos, a partir de las oportunidades brindadas por el marco institucional.

La tendencia al cambio se da por los supuestos anteriores: la búsqueda de beneficios, por tanto los individuos, usando sus organizaciones, participan para inducir el cambio institucional y con esto modifican de manera incremental la estructura institucional, en tal sentido para North las organizaciones son el actor fundamental en el cambio institucional⁵³.

Algunos otros estudiosos observan que hay una cierta tendencia que más que dirigida a identificar y definir el objeto, en este caso la organización; se manifiesta un

⁵² En este caso, Crozier y Friedberg son muy explícitos, al señalar: “que reproduce los defectos del racionalismo positivista más trasnochado: racionalidad a priori, lógica normativo-deductiva, modo de razonamiento mecanicista que ignora el carácter estratégico de la interacción humana.” Crozier y Friedberg. Op. Cit. p. 24-25

⁵³ North. Op. Cit. P. 99

énfasis el cambio de la organización, que cambia en ésta y en que nivel, la naturaleza del cambio, las causas del cambio. Las dimensiones del cambio se orientan en cuatro puntos: primero, la relación de la organización con el contexto ambiental; segundo, la conducta de los individuos; tercero, los grupos de poder; y cuarto, los elementos culturales⁵⁴.

1.2.1. ORGANIZACIÓN

Revisados algunos enfoques de la teoría organizacional, sigue una cuestión básica: ¿qué se entiende por Organización? En primer lugar Weber las identifica en las asociaciones (partidos) y la burocracia, siendo esta última una jerarquía administrativa, el cuadro administrativo en la forma de dominación legal, es decir regulada a través de un marco jurídico⁵⁵.

Siguiendo esta tradición sociológica, John W. Meyer y Brian Rowan, señalan lo siguiente:

*"[...] se entiende que las organizaciones formales son sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras. [...] en las sociedades modernas, las estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados"*⁵⁶.

Las organizaciones cuentan con estructuras formales: "oficinas, departamentos, posiciones y programas", que deben diferenciarse de sus actividades diarias⁵⁷, las cuales son

⁵⁴ Coronilla Cruz, Raúl. "Propuesta metodológica para el análisis del cambio organizacional", en: Montaña Hirose. Op. Cit. P. 93-116

⁵⁵ Weber, Max. Economía y Sociedad. Primera Parte: Teoría de las categorías sociológica; capítulo III Los tipos de dominación; Apartado 2 La dominación legal con administración burocrática, parágrafos 3 y 4. En: <http://www.fhuc.unl.edu.ar/sociologia/paginas/biblioteca/archivos/Weberdominacion.pdf> ; y Rosales. op. Cit. P. 64

⁵⁶ Meyer, John W. y Brian Rowan. "I. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia" en Powell, Walter W. Y Paul J. Dimaggio. (comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma del Estado de México; FCE. México, 1999. p. 79

⁵⁷ *ibid.* P. 80

cadena de acción, repertorio de procedimientos que algunos teóricos llaman "rutinas"⁵⁸.

Otra visión sociológica, de Luhmann y su enfoque sistémico, renuncia a determinar el objeto y se limita a decir:

*"una organización es un sistema que se produce a sí mismo como organización."*⁵⁹

La producción es un evento o acontecimiento, resultado de una decisión, lo cual requiere de una operación, esto implica una crítica a todas las otras teorías, pues parte simplemente de las decisiones que tendrán un resultado a través de una acción, pero sin importar la intencionalidad del actor. Por otra parte, la relación entre decisión y operación tiene como instrumento-estructura, el proceso de comunicación⁶⁰.

Regresando a definir las organizaciones y sus actividades rutinarias, desde el neoinstitucionalismo económico Jorge Javier Romero señala, citando a North:

"Para North, por ejemplo, las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo.

*Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas"*⁶¹.

También de la ciencia política, Panebianco nos ofrece un concepto de la organización:

"[...] Las organizaciones son [...] instrumentos para configurar el mundo según los deseos de quien las dirige; o sea, proporcionan a ciertas personas la manera de imponer su definición de las relaciones humanas. El que controla una

⁵⁸ "En la literatura burocrática y organizativa, es común la proposición de que las organizaciones se ajustan a reglas y de que, en una organización, gran parte del comportamiento está especificado por los procedimientos estándar vigentes [...]. Gran parte del comportamiento que observamos en ellas refleja la manera rutinaria en que los individuos hacen lo que éstas consideran debe hacerse." En March, James G. y Johan P. Olsen. Op. cit. p. 65

⁵⁹ Luhmann, Niklas. Organización y decisión. Herder, UIA. México, 2010. P. 68

⁶⁰ Para abundar en este y los temas a detalle: Ibid. Op. Cit. P. 61-106

⁶¹ Romero. Op. Cit. P. 22 y North. Op. cit. P. 15

organización tiene un poder superior al de quien no está en condiciones de ejercer un control análogo⁶²".

Esta concepción gira en torno al poder y la estrategia, en el carácter que tiene para definir las relaciones entre actores. Por último, presentamos desde la administración pública dos visiones, la primera es de Miguel Ramírez Zozaya, quien a partir de la gerencia pública, define organización:

"sistema social autorregulado que mantiene ciertas constantes esenciales o ciclos repetitivos de entrada, procesamiento, salida y renovación de entradas. En una perspectiva organizacional, las organizaciones asemejan pequeñas sociedades en las cuales la gente crea para si misma significados, símbolos, normas y esquemas cognoscitivos compartidos que les permite crear y mantener interacciones significativas entre sí mismas y en relación con el mundo, más allá de su pequeña sociedad.⁶³" (Zozaya, p. 14)

De esta se rescata que hay una visión de la estructura de acción y sus procesos regulares y estandarizados, propios de las organizaciones empresariales de productos y servicios.

La segunda visión es de David Arellano y Enrique Cabrero, quienes presentan la siguiente definición:

"Las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de las sociedades heterogéneas. Esto implica que las estructuras de acción no son rígidas y lineales, sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas.⁶⁴" (Arellano y Cabrero p. 11)

En resumen, ante la variedad de posiciones presentadas consideramos que hay una evolución en la definición de la organización. De manera que los supuestos iniciales weberianos de la formalidad, rigidez y jerarquía son

⁶² Panebianco, Angelo. Partidos y sistema de partidos. Alianza. P. 16

⁶³ Ramírez Zozaya, Juan Miguel. "Organizaciones públicas: nuevo paradigma en la administración pública", Estudio Introductorio, en: Bozeman, Barry. Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. FCE, CNCPyAP AC. México, 1998. P. 14

⁶⁴ Arellano, David y Enrique Cabrero. "Introducción", en: Arellano, David; Cabrero, Enrique y Arturo del Castillo (Coords.) Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México, 2000. P. 11

desplazados, y como se observa en el último ejemplo, asumen otro tipo de características completamente opuestas y se describe un esquema de interpretación de la realidad, en que se interactúa a través de acciones estratégicas y contingentes, usando la estructura de la organización, reglas y recursos.

Pero a pesar de esto, hay un intermedio que nos obliga a observar la variedad de organizaciones, al igual que la diversidad de enfoques que son usados.

Lo que si encontramos en general, en todo tipo de organizaciones, es que son actores colectivos, instrumentos de la acción, que permiten que se cumplan los procesos de división y especialización del trabajo en las sociedades. La jerarquía de la estructura supone que en su interior se adoptan decisiones, se transmiten, y se ejecutan; pero todo esto en la búsqueda de cumplir objetivos que la misma organización define.

La creación de organizaciones, como toda empresa, es respuesta al planteamiento de retos ambientales. Busca solucionar problemas concretos o alcanzar determinados fines, pero en sí misma, a la organización hay que observarla como un problema intrínseco, ella es en sí una estructura de poder, un sistema de acción, donde los actores juegan con sus recursos, los marcos institucionales y las formas de cada organización, en juegos estratégicos, para mejorar su posición en dicho sistema o mínimo mantenerla.

En otra parte, de manera esquemática y sencilla, en analogía con un juego, organizaciones e instituciones se complementan⁶⁵.

⁶⁵ North y Romero lo repite, nos muestran con claridad las diferencias entre ambos elementos: “[...] una distinción fundamental [...] es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el

1.2.2. INCERTIDUMBRE: BASE DE LA ORGANIZACIÓN COMO ESTRUCTURA DE ACCIÓN.

Consideramos que el tema de la incertidumbre es básico, pues tiene como origen la carencia de recursos necesarios para la sobrevivencia. Ante la necesidad, para Crozier y Friedberg la organización se presenta como problema y en dos sentidos: el primero, la organización es una respuesta no natural a los problemas que debe resolver; y segundo, sus acciones, que buscan resolver problemas, llevan en si mismo reacciones o efectos colaterales que pervierten la solución propuesta.

En el primer tipo de problema que plantea la organización, está su emergencia pues no es natural el organizarse, Crozier y Friedberg al respecto señalan su artificialidad al llamarla constructo humano⁶⁶.

En tal sentido, las formas de organización no necesariamente están determinadas por actos espontáneos y factores exógenos, sino que de acuerdo con los autores atrás señalados, estas formas son inventadas, creadas, instituidas a partir de cierto grado de autonomía de los actores⁶⁷, son un constructo artificial resultado de la voluntad de los hombres.

conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias.”, Jorge Javier. Op.cit. P. 21 y North. Op. cit. P. 14-15

⁶⁶ Crozier y Friedberg describen el problema: “Pues si la acción colectiva constituye un problema para nuestras sociedades, esto se debe ante todo a que no es un fenómeno natural. Es un constructo social, cuya existencia plantea problemas y del cual todavía hay que explicar las condiciones en que surge y cómo mantenerlo.

[...], nuestros modos de acción colectiva no son circunstancias “naturales” que pudieran surgir espontáneamente [...]. Tampoco son el resultado automático del desarrollo de las interacciones humanas, de una manera dinámica espontánea que llevaría a los hombres, en tanto “seres sociales”, a unirse, agruparse y “organizarse”; ni la consecuencia lógica y predeterminada de la “estructura objetiva” de los problemas que deberán resolverse, es decir, de la suma de las determinaciones externas que el “estado de las fuerzas productivas” y el “nivel de desarrollo técnico y económico” harían recaer sobre los hombres.”, Crozier y Friedberg. Op. Cit. P. 13

⁶⁷ “No son (*la manifestada acción colectiva*) más que soluciones específicas que han creado, inventado o instituido actores relativamente autónomos con sus recursos y capacidades particulares, para resolver los

Por otra parte no son racionales y por ende competentes. Ambos puntos son muy señalados en la teoría de las organizaciones, ya que son parte de la crítica a las afirmaciones de la economía clásica sobre la racionalidad en la acción colectiva e individual⁶⁸.

Las respuestas del hombre ante los problemas, es ofrecer un mínimo de organización de los campos de acción social, estos se determinan de manera contingente, arbitraria y restrictiva a la acción, tal es la definición del problema por Crozier y Friedberg⁶⁹.

El segundo elemento se refiere a los efectos contraintuitivos y perversos de la organización⁷⁰. Uno de dichos efectos es que las formas organizadas de la acción llevan de manera implícita restricciones⁷¹, señaladas al inicio como instituciones, y que entre sus funciones está el limitar la acción de los individuos.

Otro efecto está en la relación fines y medios, concretamente el medio concentra la problemática de la acción colectiva. El problema es la organización y los campos estructurados de la acción⁷².

problemas que plantea la acción colectiva y, sobre todo, lo más fundamental de éstos, el de su cooperación con miras a cumplir objetivos comunes, aunque de orientación divergente.” Ibid. P. 13-14

⁶⁸ Para ver sobre las discusiones en torno a las diversas teorías que abordan los elementos de la acción colectiva al interior de las organizaciones, sea como una respuesta racional, sea como una respuesta natural ante las necesidades objetivas, etc., consultar en: Pfeffer, Jeffrey. Organizaciones y teoría de las organizaciones. FCE. México, 1992; También hay una referencia sobre este tema de la racionalidad en: Luhmann, Nicklas. Op. Cit. P. 45-50; y ver el estudio introductorio de Vergara, en: March y Olsen, op. Cit p. 12-13

⁶⁹ “Estas soluciones no son las únicas posibles ni las mejores, ni siquiera las mejores con relación a un “contexto” determinado. Son soluciones contingentes en el más estricto sentido de la palabra, es decir, ampliamente indeterminadas y, por lo tanto, arbitrarias. Pero no por eso dejan de ser restrictivas. En tanto modo de articulación y de integración de comportamientos divergentes y contradictorios, suponen e instituyen al mismo tiempo una estructuración humana, es decir, un mínimo de “organización” de los campos de la acción social.” Crozier y Friedberg. Op. cit. P. 14

⁷⁰ “Todas nuestras acciones tienen el riesgo de caer en lo contrario de lo que buscábamos: el efecto contraintuitivo está en el fondo de todo esfuerzo de acción colectiva.” Ibid. P. 15

⁷¹ Ibid. p. 13

⁷² “El caso es que el dilema e sitúa en otro nivel que es el de los medios que utilizamos o más bien de la mediación ineluctable entre los fines que perseguimos, por un lado, y los “medios” humanos que estamos obligados a emplear para alcanzarlos, por otro. Esta mediación son precisamente los constructos de acción colectiva y la estructuración de los campos que éstos instituyen.” Ibid. P. 15

Y es que para el funcionamiento de las organizaciones se requiere la cooperación de los individuos, lo cual es complejo ante los diferentes intereses en pugna. Y lo que señalan Crozier y Friedberg es que esta integración de intereses es el problema, las respuestas pueden ser dos, la primera por las restricciones (las instituciones que ya hemos abordado en la primera parte de este capítulo) y segundo la sumisión impuesta o consentida de las voluntades individuales en la voluntad (de la organización)⁷³.

Podemos resumir y ejemplificar lo anterior, ante necesidades concretas de sobrevivencia por parte de los individuos, se crea la organización estatal, en ella se estructura la acción colectiva de éstos. Pero como primer problema que enfrenta el actor colectivo está el definir una forma de organización. Es por ello y ante la experiencia histórica de que las formas adoptadas son contingentes y arbitrarias, ya que no necesariamente responden a una estructuración racional en el origen, es que se presenta el primer problema de la organización.

La segunda problemática, que se refiere a los efectos contraintuitivos y perversos, es que ante los problemas concretos que enfrentan las sociedades, en sus formas de organización hay limitaciones a la libertad, restricciones dadas por las instituciones (que en el caso más extremo se

⁷³ “[...]: los modos de organización en tanto soluciones construidas, y por ende artificiales, de los problemas de acción colectiva, y tratemos de precisar cuáles son estos problemas.

Ante todo, en un primer nivel, está el de la cooperación. Toda empresa colectiva –y esto es innegable- se basa en un mínimo de integración de los comportamientos de los individuos o de los grupos, en resumen, de los actores sociales involucrados, cada uno de los cuales persigue objetivos divergentes, incluso contradictorios. [...], esta integración se puede realizar de dos maneras: ya sea por la restricción, o por su corolario: la manipulación afectiva o ideológica (o ambas); en resumen, por la sumisión impuesta o consentida de las voluntades “parciales” de los que participan en la voluntad y en los objetivos del conjunto, o por el contrato, es decir, la negociación y el regateo que puede desarrollarse tanto explícita como implícitamente.” Ibid. P. 18-19. Otros autores han hecho referencia del problema que plantea la acción colectiva, Douglass North, op. cit., en su capítulo II. Cooperación: el problema teórico, p. 23-30; Olson, Mancur. “La lógica de la acción colectiva”, en Saiegh, Sebastian M y Mariano Tommasi (comps.) La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Eudeba, Argentina. 1998. Pp. 37-62; Elster, Jon. El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social. Gedisa, Barcelona, 2006. Pp. 31-67.

hará respetar la restricción con el uso de la fuerza) y por otra parte, el ejercicio de la autonomía de los individuos al interior de las organizaciones implica desviaciones de los objetivos que éstas persiguen.

Y un tercer problema, tiene que ver con los problemas que plantea la acción colectiva en términos de cooperación.

Pero todo lo anterior tiene su base en un elemento que es básico: "la incertidumbre"⁷⁴. Hasta aquí se señaló la importancia de las instituciones para reducir la incertidumbre en los intercambios humanos. Por otra parte, la estructuración de los campos de la acción organizada tiene que ver con estas limitaciones formales e informales -las instituciones- dirigidas a limitar la acción colectiva de las organizaciones, cuyo objeto es actuar en la realidad, de acuerdo al campo estructurado de acción y reducir las incertidumbres presentes en éste, que afectan en conjunto la viabilidad del conjunto social.

1.2.3. INCERTIDUMBRE: BASE DE LAS ORGANIZACIONES COMO ESTRUCTURAS DE PODER.

Las organizaciones, como estructuras especializadas y jerarquizadas, en su interior están marcadas por relaciones de poder, Crozier y Friedberg lo señalan:

"Toda estructura de acción colectiva, por estar sostenida sobre las incertidumbres naturales de los problemas por resolver, se constituye como sistema de poder. En tanto constructo humano acondiciona, regulariza, "aplaca" y crea poder, para permitir a los hombres cooperar en las empresas colectivas. Cualquier análisis serio de la acción colectiva debe, pues, considerar el poder como centro de sus reflexiones, pues la acción colectiva, finalmente, no es otra

⁷⁴ "[...]; la acción colectiva, en la medida en que no es natural, no es un ejercicio gratuito; siempre será una coalición de hombres contra la naturaleza con miras a resolver problemas materiales. Los constructos inventados para este efecto redefinen y reacondicionan sin duda estos problemas. Pero ni sus configuraciones y sus modalidades concretas, ni sus resultados se pueden abstraer de las propiedades y de la estructura "intrínseca" de estos últimos, en especial del elemento más fundamental de aquellas: la incertidumbre." Ibid. P. 20

*cosa que la política cotidiana, y el poder su "materia prima".*⁷⁵

La organización es un sistema de poder, crea las condiciones para que haya intercambio en su interior, de manera que en este proceso se condiciona la cooperación de los individuos. En estas relaciones de intercambio son los recursos los que están en juego, pero sobre todo dan poder aquellos relacionados con el control de la incertidumbre. Con lo anterior, considerando que de la voluntad de un individuo se requiere su consentimiento con el objeto de que su acción concertada ayude a solucionar problemas, esto le brinda un elemento para participar en las relaciones de poder al interior de la organización.

Crozier identifica que los actores que controlan áreas de incertidumbre, recursos o tengan ciertas habilidades; tienen poder, necesario para cualquier proceso de negociación⁷⁶.

Ahora bien, como estructura de poder se requiere saber quienes controlan este sistema, necesidad que señala Henry Mintzberg:

*"Este libro parte de la premisa de que también nosotros podemos poner manos a la obra e iniciar nuestro estudio, pues lo que resulta de interés para el estudio del poder en el seno de las organizaciones y su entorno no es dar una definición exacta del concepto de poder sino saber quién lo ostenta, cuándo, cómo y por qué".*⁷⁷

⁷⁵ Ibid. p. 22

⁷⁶ Crozier y Friedberg nos presentan a detalle como son usadas las áreas de incertidumbre por agentes que controlan las relaciones de la organización con el exterior: "Ahora bien, la incertidumbre en general o las incertidumbres específicas, como veremos más adelante, son el recurso fundamental en toda negociación. Si hay incertidumbre, los actores capaces de controlarla la utilizarán en sus transacciones con los que dependen de ellos, pues lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el de los actores: las relaciones de los actores –individuales o colectivos- entre ellos y con el problema que les atañe, se circunscriben, pues, en un campo desigual, estructurado por relaciones de poder y dependencia. En efecto, los actores son desiguales ante las incertidumbres pertinentes del problema. Aquellos que por su situación, sus recursos o sus capacidades (que, por supuesto, siempre son personales y sociales puesto que no podemos concebir un campo no estructurado), son capaces de controlarlas, harán uso de su poder para imponerse ante los otros." Ibid. P. 20

⁷⁷ Mintzberg, Henry. El poder en la organización. Editorial Ariel S.A., Barcelona España. 1992. p. 1

A partir de esta premisa, el autor pone en disyuntiva si el foco de interés en las discusiones académicas sobre el poder en las organizaciones es definirlo o por el contrario identificar quiénes, cómo, cuándo y por qué extraña razón lo ejercen o detentan, dando la pauta por la segunda razón⁷⁸.

A pesar de lo anterior, se hace necesario definir el poder por lo cual se advierte la propuesta de Crozier que lo observa como una relación intrínseca a la organización y no como atributo de los actores⁷⁹. Panebianco definirá el poder sobre la concepción de Crozier:

*"El poder es, [...] un tipo de relación, asimétrica, pero recíproca, que se manifiesta en una <<negociación desequilibrada>>, en un intercambio desigual en el que un actor gana más que el otro. [...], manifestándose de esa forma, el poder no es nunca absoluto, sus límites están implícitos en la misma naturaleza de la interacción. El poder sólo puede ejercerse satisfaciendo al menos en parte las exigencias y las expectativas de los otros y, por tanto, paradójicamente, aceptando sufrir su poder."*⁸⁰

Por su parte Mintzberg señala:

*"El poder se define en este libro simplemente como la capacidad de afectar (causar efecto en) el comportamiento de las organizaciones. El término <<poder>> denota tanto al sustantivo como al verbo que significa <<ser capaz de>>. Tener poder es tener la capacidad de conseguir que determinadas cosas se hagan, de causar efecto sobre las acciones y decisiones que se toman."*⁸¹

El poder es una relación causal entre individuos, cuya característica es la asimetría entre éstos. Estas diferencias se sustentan en los recursos que cada agente tiene, los recursos o fuentes⁸² del poder son: control entre las

⁷⁸ Coronilla. Op. Cit. p. 104-107

⁷⁹ Crozier, op. Cit. p. 55

⁸⁰ Panebianco, op. cit. p. 64

⁸¹ Mintzberg. Op. Cit. p. 5

⁸² Es interesante el punto de vista de Mintzberg, el observa 5 fuentes generales del poder, sin embargo la primera, concepto que Crozier y Friedberg usan, es en el mismo sentido que Mintzberg le da a fuente. La referencia dice: "Tres de las fuentes primordiales del poder son el control de 1) un recurso, 2) de una habilidad técnica, o 3) de un cuerpo de conocimiento, que sean de gran importancia para la organización. [...]"

relaciones que la organización tiene al exterior, conocimiento y/o competencia técnica, la posición en la jerarquía de la organización la cual está señalada institucionalmente y por último, el acceso con agentes que tienen recursos de poder en las organizaciones, que en ciertos casos permite relaciones de reciprocidad.

Ahora bien, los juegos del poder están marcados por la pertinencia del uso de estos recursos al entramado organizativo e institucional en que se desarrollan. Y por último, para que los recursos sean efectivos se requiere que la organización dependa de éstos, estar concentrados y ser un bien escaso e insustituible⁸³.

Los juegos de poder se dan al interior de las organizaciones como entre ellas, los agentes que cuentan con los recursos necesarios hacen varios juegos en diferentes pistas o escenarios. Un primer paso es que sus recursos sean utilizados al interior de la organización para controlarla, pero tal ejercicio se da en una alianza, en lo que llamamos coalición interna. El ambiente que rodea a la organización y la suma de actores fuera de ella es lo que se conoce como coalición externa. Por último, las coaliciones que controlan las redes organizacionales, es lo que llamaremos coalición dominante o gubernamental. Sin duda, el que los juegos sean exitosos tiene que ver con la habilidad política para leer el contexto y la pertinencia del uso de cierta estrategia y la

Una cuarta fuente de poder procede de las prerrogativas legales y derechos exclusivos o privilegios para imponer elecciones. La sociedad, a través de sus gobernantes y de su sistema judicial, crea todo un conjunto de prerrogativas que garantizan el poder –poder formal- a varios agentes con influencia. [...]

La quinta fuente general de poder consiste simplemente en tener acceso a aquellos agentes que disfrutaban de alguna de las otras cuatro fuentes. Este acceso puede ser personal. [...]

Algunas veces el acceso al poder es debido al intercambio de favores: amigos y compañeros se garantizan unos a otros influencia sobre sus respectivas actividades. En este caso el poder no procede de la dependencia, sino de la reciprocidad, ganar poder en una esfera a cambio de concederlo en otra. Como veremos en muchos ejemplos de este libro, el juego del poder en la organización se caracteriza tanto por las relaciones (asimétricas) de reciprocidad como por las de dependencia.” Ibid. P. 26-27

⁸³ Ibid. P. 26

administración de los recursos para alcanzar los objetivos programados.

1.2.4. COALICIÓN INTERNA Y COALICIÓN EXTERNA.

Una propuesta general sobre la estructura de la organización a partir de los actores la ofrece Mintzberg, pero antes revisemos rápidamente el uso que hace del concepto de agente:

"Hirschman (1970) señala en [...] Salida, voz y lealtad, que los participantes en cualquier sistema tienen básicamente tres opciones:

- *Quedarse en el sistema y contribuir a éste en la forma esperada, actitud que Hirschman llama lealtad (popularmente, <<callar y obedecer>>).*
- *Marcharse, a lo cual Hirschman llama salida (<<tomar las de Villadiego>>).*
- *Quedarse y tratar de cambiar el sistema, a lo cual Hirschman se refiere como voz (<<mejor luchar que rendirse>>).*

*Si el participante escoge la opción voz se convierte en lo que nosotros llamamos un agente con influencia. Los que se van [...], dejan de ser agentes con influencia, mientras que los que eligen la opción de lealtad en lugar de la de voz [...] eligen no participar como agentes activos (a la vez que apoyar implícitamente la estructura de poder existente)."*⁸⁴

El agente participa y tiene recursos que le permiten jugar al interior y exterior de las organizaciones, esto da base a la primera distinción entre los agentes: internos y externos⁸⁵.

En cuanto al término coalición, se entiende:

*"La palabra coalición se utiliza normalmente para designar a un grupo de personas que se reúnen para alcanzar alguna meta común. [...]. Lo usamos [...] en el sentido que introdujeron Cyert y March [1963], refiriéndose a un grupo de personas que negocian entre ellas para determinar una cierta distribución del poder dentro de la organización"*⁸⁶.

⁸⁴ Ibid. P. 25

⁸⁵ "Podemos distinguir en primera instancia los agentes internos de los externos. Los agentes internos son los empleados de la organización que optan por dar su opinión, los encargados de tomar decisiones y acciones de forma regular; son los que determinan el resultado final, y los que expresan los objetivos que perseguirá la organización. Los agentes externos son aquellos que no pertenecen a la plantilla de la organización pero que utilizan sus fuentes de influencia con el propósito de afectar el comportamiento de los empleados." Ibid. P. 29

⁸⁶ Ibid. p. 29

Por coalición interna se entiende a la alianza que hace un grupo de agentes con influencia al interior de la organización y que se distribuyen el poder; y por coalición externa se entenderá a los agentes con influencia que al exterior de la organización pretenden influir en las decisiones y acciones de la coalición interna⁸⁷. Entre las características de la coalición, una importante es la estabilidad, lo cual permite cierta constancia en la distribución de los beneficios⁸⁸.

Para Mintzberg hay diferencias en lo que respecta a las coaliciones, pues la interna controla la organización frente a las intenciones y esfuerzos de otras organizaciones y sus respectivas coaliciones para incidir en las decisiones y acciones de la primera. Por otra parte, Panebianco propone el concepto de coalición dominante en su análisis organizativo de los partidos políticos, ampliando el espacio de influencia del partido a las organizaciones sociales afines y a la organización gubernamental.

"[...] la coalición dominante de un partido está integrada por aquellos actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales. El control de estos recursos, a su vez, hace de la coalición dominante el principal centro de distribución de los incentivos organizativos del partido".⁸⁹

Mintzberg y otros autores nos proponen a las organizaciones rodeadas de un ambiente, interactuando entre ellas. En este estudio, los agentes con influencia que actúan en los partidos políticos y las estructuras gubernamentales (en sus

⁸⁷ "Esto es debido a que, tanto en la coalición externa como en la interna, los distintos agentes con influencia se reúnen en el entorno de la organización o en el interior de ésta para ver satisfechas sus necesidades. Forman con esto en cierta medida una <<coalición>>." Ibid. p. 29

⁸⁸ Ibid. P. 30

⁸⁹ Panebianco, op. Cit. p. 91

funciones ejecutiva y legislativa, así como en sus límites territoriales de adscripción), son el objeto a analizar.

Por su parte, Panebianco propone una coalición dominante que parte de la organización partidista y que se amplía a la organización gubernamental y la suma de liderazgos de organizaciones sociales, de manera que lo presenta como una sola estructura de poder.

Este punto es interesante, porque es cercana en ciertos aspectos con una propuesta analítica que presenta Tsebelis, sobre los jugadores con poder de veto, cuando uno de sus supuestos jugadores está ubicado, en sus preferencias, de manera que se adiciona, a lo que llama el autor la regla de la absorción⁹⁰.

Regresando, en nuestro caso optamos por utilizar ambas propuestas, con las características que permiten hacer una identificación de la estructuración y las relaciones de poder al interior de las organizaciones. Así, cada organización será vista como una entidad en cuyo interior se constituye una coalición interna con agentes de influencia. Esta estructura será identificada por la importancia de ciertos roles y actividades asumidos por estos agentes internos.

En cuanto al ambiente exterior haremos mención de lo que se considera la coalición externa y como esta ejerce presión al interior de la coalición interna con el objetivo de incidir en sus decisiones.

Pero la tercera forma de analizar las coaliciones, es a partir de la coalición dominante, porque aquí nos enfocamos a la red de organizaciones que la conforman y cuyos objetivos diferenciados nos permitirán entender la lógica de la acción en ciertas organizaciones, cuya estructura institucional las

⁹⁰ Tsebelis, George. Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas. FCE. México, 2006. P.

obliga a ser integradoras del conflicto de intereses, como es el caso de las legislaturas.

1.3. EL CAMBIO EN INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES.

Cuando mencionamos cambio institucional nos referimos al cambio que opera en las reglas del juego, es decir, en las estructuras que delimitan la acción y conducta de los individuos, considerando la relación estructura-agente. Es el cambio en las normas escritas o en los códigos informales que rigen la conducta de los individuos y que brindan certidumbres a las relaciones de intercambio.

Por otra parte, también las instituciones impactan en el cambio organizativo. Sobre todo porque crean tendencias a la homogeneidad organizativa, aunque no es completa y total en la población organizacional.

Hay diversas visiones respecto al cambio institucional, las cuales iremos señalando, así como el cambio organizacional.

1.3.1 CAMBIO INSTITUCIONAL. PROPUESTA DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO.

Hay diferentes explicaciones sobre el cambio institucional, en primer lugar presentamos la explicación de North, quien desde la visión economicista sugiere que el cambio institucional es inducido desde las organizaciones económicas.

*"Las organizaciones como entidades, ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso, u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad. En su búsqueda de estos objetivos las organizaciones alteran incrementalmente la estructura institucional."*⁹¹

Esta alteración se realiza en diversos niveles, en el más general y restrictivo, el macro, las organizaciones persiguen

⁹¹ North. Op. cit. P. 99

el cambio porque en el desarrollo de sus actividades para alcanzar sus objetivos, el marco institucional les restringe la acción para cumplirlos. El mismo diseño institucional se vuelve el producto de estas diferencias asimétricas, las relaciones de poder juegan para incidir en las reglas.

Al interior de las organizaciones el cambio se logra mediante dos formas de conocimiento: comunicable y tácito. El primero es transmisible entre personas, el segundo se adquiere a través de la práctica y parcialmente puede ser comunicable. Así, al interior de las organizaciones, merced a las prácticas cotidianas es que se adquieren aptitudes de coordinación y se crean rutinas⁹².

Al adquirir conocimientos se tiene conciencia de nuevas necesidades y su demanda de nuevos conocimientos, e incluso de nuevas formas de solución de problemas. Es una espiral donde el conocimiento y la tecnología son desbordados por nuevos problemas, derivados estos de la complejidad de los cuerpos sociales y sus necesidades, este es, según North, el origen del cambio institucional.

*"Maximizar la conducta de organismos económicos da forma, según vemos, al cambio institucional mediante: 1) la demanda resultante derivada de la inversión en el conocimiento de todo tipo (analizada anteriormente); 2) la interacción constante entre la actividad económica organizada, el conjunto del saber y el marco institucional (de los que nos ocuparemos en seguida); y 3) la alteración incremental de las limitaciones informales como producto accesorio de actividades maximizadoras de organizaciones [...]."*⁹³

En resumen, la organización y su agente, el empresario, debe tomar sus decisiones en el marco restrictivo de las instituciones y buscar su alteración para maximizar sus actividades.

⁹² Ibid. P. 100

⁹³ Ibid. p. 105-106

Las instituciones formales brindan estabilidad, debido a las limitaciones a la acción y la certidumbre a los procesos de intercambio⁹⁴. Estructuradas de manera jerárquica, las instituciones en cada nivel superior son más costosas que la anterior que las precede, sin embargo cambian y ello en virtud de lo que North llama precios relativos:

*"Todas las fuentes de cambios institucionales que a continuación se presentan son cambios en precios relativos; cambios en la relación de precios de factores (es decir, cambios en la relación de tierra a trabajo, de trabajo a capital o de capital a tierra), cambios en el costo de la información y en la tecnología (incluyendo de manera importante la tecnología militar)."*⁹⁵

Al cambiar los precios relativos cambian los incentivos del juego. Como ejemplo, en la aprehensión de conocimiento que se da en las organizaciones, el empresario adquiere destrezas, habilidades, y con ello la maximización de los beneficios de su actividad. Estos cambios en los recursos de los agentes, es lo que redistribuye sus capacidades de negociación y con ello, sus esfuerzos a cambiar los marcos que limitan la acción.

Otro elemento que produce el cambio institucional es el que subyace en las ideas. La ideología está anclada en la cultura, en la estructura de valores que orientan la conducta individual⁹⁶. En ambos elementos, precios e ideas, están los referentes del cambio institucional. Veamos en si el proceso del cambio.

"Un cambio en los precios relativos induce a una o a ambas partes a un cambio, sea político o económico, por considerar que ambas partes o una de ellas podría pasarla mejor con un acuerdo o contrato alterado. Habrá un esfuerzo por renegociar el contrato. Sin embargo, debido a que los contratos están encajados en una jerarquía de normas, la renegociación puede no ser posible si no hay una

⁹⁴ Ibid. p. 110

⁹⁵ Ibid. p. 111

⁹⁶ Ibid. p. 112-113

reestructuración en un conjunto más elevado de normas (o violando alguna norma de conducta). En este caso, la parte que intenta mejorar su posición negociadora puede muy bien tratar de dedicar recursos a reestructurar las normas a un nivel más elevado. En el caso de una norma de conducta, un cambio en los precios relativos o un cambio en los gustos llevará a su erosión gradual y a su sustitución por una norma diferente.”⁹⁷

La mecánica básica del cambio es un proceso gradual, incremental, que se enriquece con las particularidades de los casos de estudio. Si bien la explicación está orientada en las instituciones formales, para las informales considera que no se han desarrollado capacidades cognitivas para explicar los cambios que sufren estas restricciones y la cultura, aunque señala que el cambio en esta área de la vida es una constante.

Es importante señalar ambos tipos de instituciones, pero sobre todo se debe entender que las instituciones informales son un amplio complemento de las instituciones formales, son su contexto, los cambios en una necesariamente impactaran en la otra⁹⁸.

El cambio institucional gradual supone un marco institucional donde se desarrolla la negociación. También puede darse el cambio por algún proceso disruptivo, entendido como una guerra, revolución, desastre natural, etc.⁹⁹ Ahora bien, si las instituciones políticas no han evolucionado y el marco restrictivo no permite negociaciones satisfactorias a algunos de los jugadores, es altamente probable que se busque destrabar con medidas de presión que pueden ser violentas. Aunque también hay que reconocer que ciertos arreglos informales pueden ir contra las restricciones de un arreglo formal.

⁹⁷ Ibid. P. 114

⁹⁸ Ibid. P. 115

⁹⁹ Ibid. p. 117

Para North el cambio institucional y tecnológico es el motor de la evolución social y económica. Sin embargo esta visión implica una idea de desarrollo positivo debido a que el cambio tiene que ver con el conocimiento adquirido y las decisiones individuales de los agentes. El cambio institucional aparece como el resultado calculado de los agentes en una relación de búsqueda de eficiencia, sin embargo debemos considerar ejemplos en los cuales el cambio no es resultado del cálculo racional, así como sus resultados no son eficientes.

La segunda propuesta es del institucionalismo normativo, propio de la ciencia política y con raíces en la sociología. Las instituciones aquí brindan un relativo orden y estabilidad, gracias a la codificación de la experiencia y su manifestación en procedimientos, reglas de operación estándar, reglas profesionales, métodos e identidades¹⁰⁰.

En esta visión las instituciones cambian, pero la transformación intencional, por alguna forma arbitraria presenta dificultades, no concede que las legislaturas hagan cambios por la dificultad para hacerlos y si estos se logran no son por actos conscientes¹⁰¹, si hay cambios no son lo que se esperaba.

La razón de lo anterior parte de que la estabilidad de los procesos sociales tiene origen en la cultura, si hay algún cambio se da precisamente por el contexto social, pues a partir de este se tiene un marco de referencia e interpretación de la realidad. El resultado de la interacción entre la institución y el medio ambiente es el cambio, pues los cambios externos son más rápidos que adentro de la organización, lo que la pone en constante fricción con su ambiente y en un continuo proceso de adaptación.

¹⁰⁰ March y Olsen. Op. Cit. p. 110-111

¹⁰¹ Ibid. P. 115-117

Y es que al interior de la organización, las rutinas permiten el ejercicio simultáneo de actividades en las distintas subunidades organizacionales. La rutina es creada por la organización para satisfacer una demanda del medio ambiente. La demanda puede desaparecer, la rutina, no, pues implica permanencia. La rutina con el tiempo se vuelve la *"manera aceptada de hacer las cosas"*, de ahí que la adaptación institucional es un proceso lento y complejo.

*"Las diferencias entre las exigencias del medio ambiente y la realidad de la organización impulsan los cambios institucionales."*¹⁰²

Esto explica porque las reformas constitucionales-legales, pueden ser proyectos ambiciosos sin embargo no alcanzan a cumplirse los objetivos o estos son tardados, a pesar del diseño perfecto, pero lo más difícil es cambiar las prácticas institucionales¹⁰³.

Este proceso es de adaptación entre medio ambiente e institución. Hay 2 fuerzas en este esquema, una interna que está relacionada con las rutinas, las cuales tienden a la estabilidad, mientras que la segunda es externa, es el medio que demanda a la organización de manera que esta debe adecuarse a dichas demandas. La tensión llevará a que la institución trate de adaptarse y lo hará tomando soluciones que encuentra disponibles en su repertorio organizacional (el modelo de botes de basura)¹⁰⁴.

Lo anterior es ejemplificado con una reforma de descentralización administrativa realizada por una administración, está no verá concluido el cambio, pero si otras administraciones subsecuentes mantienen en su agenda de soluciones por intentar, el resultado en el largo plazo será

¹⁰² Vergara. Op. Cit. P. 29

¹⁰³ March y Olsen. Op. cit. p. 150-151

¹⁰⁴ Ibid. 145-150 y Vergara. Op. cit. P. 30

la descentralización, aunque diferente a los modelos planteados por cada administración.

Esto nos dice que podemos iniciar el proceso de cambio institucional, lo difícil es controlarlo, por las muchas variables que intervienen.

El control puede darse en:

- a) Modificar las soluciones disponibles en las instancias decisorias
- b) Manipular los patrones de distribución de la atención organizacional modificando la definición de éxito o fracaso
- c) Crear nuevos símbolos y significados en la cultura organizacional

"... individuos y organizaciones son capaces de elegir entre distintas alternativas de comportamiento. Lo anterior implica que los actores operan con cierto nivel de racionalidad y autonomía respecto al marco institucional, lo que permite explicar más fácilmente los procesos de cambio en las instituciones."¹⁰⁵

En tercer lugar observemos el enfoque contractualista de la escuela de la elección pública. En esta se explica la creación de las instituciones, así como su modificación, como el resultado deliberado y expreso en una acción concertada, negociada a través del proceso político, por parte de los agentes¹⁰⁶.

El diseño institucional resultante son los instrumentos legales y constitucionales, donde tiene por supuesto una participación de primer orden el órgano legislativo, por lo que sus procedimientos y reglas, como parte del marco institucional de éste, son abordados por los especialistas (Como casos de estos ejercicios analíticos están Colomer, Shepsle y Tsebelis).

¹⁰⁵ Vergara. Op. Cit. p. 24

¹⁰⁶ Rosales. Op. Cit. p. 33

En resumen podemos observar que estos 3 tipos de cambio institucional empatan con los modelos de transformación social que menciona Goodin, los cuales son: evolución, accidente e intención y que respectivamente podemos catalogar para los neoinstitucionalismos económico, sociológico, ciencia política y el contractualista¹⁰⁷.

1.3.2 CAMBIO ORGANIZATIVO.

Las instituciones cambian, pero también las organizaciones. Bajo esta propuesta del cambio subyace un antecedente, que las organizaciones formales están altamente institucionalizadas en sus procesos internos. Y esto se debe a que emergen en contextos muy institucionalizados¹⁰⁸, propios de las sociedades complejas. El cambio organizativo tiene su correlato en las instituciones, aunque estos contextos son cambiantes y podemos observar organizaciones que trascienden en el tiempo, también en ellas hay cambios. Y es que el principal elemento es la legitimidad¹⁰⁹, este valor que permite a las organizaciones permanecer aunque sus procesos y acciones estén disociados de cumplir con eficiencia y efectividad sus objetivos.

Nos referimos en concreto a lo que Meyer y Rowan (1991) consideran como estructuras formales de las organizaciones y que conforman mitos. Estas estructuras son las instituciones, y esta concepción es importante, pues explica por qué ciertas etapas de cambio en la naturaleza organizativa pasa antes por una etapa de cambio valorativo, revisemos un párrafo de los autores señalados:

"Las estructuras formales no sólo son producto de sus redes de relaciones en la organización social. En las

¹⁰⁷ Goodin. Op. cit. p. 41

¹⁰⁸ Meyer John W. y Brian Rowan. Op. cit. p. 79

¹⁰⁹ Ibid. P. 82

sociedades modernas, los elementos de las estructuras formales racionalizadas están fuertemente acopladas con, y reflejan, los entendimientos difundidos de la realidad social. Muchas de las posiciones, políticas, programas y procedimientos de las organizaciones modernas se cumplen gracias a la opinión pública, las opiniones de ciudadanos destacados, el conocimiento legitimado mediante el sistema, el prestigio social, las leyes y las definiciones de negligencia y prudencia que usan los tribunales. Esos elementos de la estructura formal son manifestaciones de poderosas reglas institucionales, las cuales funcionan como mitos sumamente racionalizados que son obligatorios para determinadas organizaciones.”¹¹⁰

Estos mitos, se caracterizan por ser prescripciones racionalizadas e impersonales; segundo, que su institucionalización los pone por encima de los actores, sean individuales o colectivos, y son aceptadas por ellos y esto los hace legítimos¹¹¹. De lo anterior concluimos que diversos aspectos del ambiente, que son manifestaciones de las instituciones, son asimilados por las organizaciones, este es el punto en que reflejan los valores y significaciones de las estructuras formales que establecen las instituciones, lo que se conoce como Isomorfismo institucional.

Es aquí donde podemos reflexionar sobre el cambio institucional y organizativo, concretamente en el cambio político, pues debemos observar cómo cambian las organizaciones y los marcos institucionales que las dotan de estructuras formales de acción, sin embargo en estos marcos, en los que se considera el ambiente estructural en que juegan las organizaciones, hay una serie de agentes que reflejan, con sus opiniones, y crean los ambientes de la legitimidad, el valor que permite la aceptación de las organizaciones.

El mito organizacional implica que la modernidad, como discurso, brinda a la organización de un manto de

¹¹⁰ Ibid. P. 82

¹¹¹ Ibid. p. 82

racionalidad, los problemas sociales se transforman en retos técnicos, los cuales serán resueltos mediante los procesos regulados y rutinarios que las organizaciones utilizan, los cuales son aplicados por especialistas, profesionales que cumplen con los requerimientos que los campos estructurados demandan¹¹². La organización, al asumir e interiorizar los valores del ambiente, cambia hacia lo que esta comúnmente considerado como adecuado, gana legitimidad y busca con esto, fortalecer el apoyo de su ambiente, y con ello, su supervivencia¹¹³.

Sin embargo es prudente aclarar que esto no significa que las organizaciones sean eficientes en cumplir sus mandatos y objetivos fundacionales. Y esto adquiere mayor importancia, porque es necesario para entender los cambios que sufren las instituciones y sus organizaciones en el campo estructurado de la política.

Una segunda posición se pregunta de inicio ¿dónde se muestra el cambio? ¿Es en la forma, cantidad, componentes, relaciones, o es una combinación de varios de estos elementos?

Lo cierto es que el cambio de la organización es la desviación de su tipo de estructura derivado de la acción de diversas fuerzas. Esto implica tener una referencia anterior, originaria, que esté en equilibrio y observar cómo se da el proceso, si este responde a una acción humana o a contingencias producto de condicionamientos externos o conflictos internos, lo que nos lleva a calificar dicho cambio como racional y el cambio es activo; o estructura y el cambio es reactivo¹¹⁴.

¹¹² Ibid. p. 84

¹¹³ Ibid. p. 89

¹¹⁴ Coronilla. Op. Cit. P. 95

Lo cierto es que se requiere un análisis de diferentes aspectos y niveles para tener elementos que nos permitan describir y explicar el cambio organizacional, en resumen las modificaciones que tenga una organización tiene múltiples causas. Esto requiere un cuerpo flexible de conocimiento, una especie de casuística y la negación de una gran teoría.

Los temas a estudiar no son más la unidad y permanencia de la organización, sino su proceso de evolución, racionalidades contrarias, crisis, inestabilidad, lo que requiere una visión holística del proceso de cambio, lo cual debe combinarse con elementos como poder, oportunidad, acuerdos, tentativas racionales, accidentes entre otros¹¹⁵.

La propuesta de estudio de las organizaciones y su cambio, es de 4 dimensiones:

1.- Relación con el contexto. Aquí se debe observar si el cambio es producto de un proceso de adaptación con el ambiente. Lo cual nos permite un análisis de las relaciones de interdependencia que mantiene la organización y sus subunidades con el sistema organizacional que le rodea. Esto lleva a identificar si es una adaptación, determinismo tecnológico, u otros factores como: tamaño, estructura, objetivos o tipo de control.¹¹⁶

Ahora bien, si el contexto es estable, entonces dicho cambio puede ser dirigido racionalmente, pero si este es inestable entonces es compleja la forma de aprendizaje, adaptativa a través de una actuación política intuitiva.¹¹⁷

Otra línea es la percepción que los directivos tienen del ambiente y como alimentan el proceso decisorio, lo que implica como valoran a otros agentes, su conocimiento de la situación, técnico y posición ideológica.¹¹⁸

¹¹⁵ Ibid. P. 97

¹¹⁶ Ibid. P. 98

¹¹⁷ Ibid. P. 100

¹¹⁸ Ibid. P. 101

2.- La conducta de los individuos. Esto implica conocer si previo al cambio organizacional se ha manifestado un cambio en la conducta de las personas que participan en la organización. Esto puede ser visto como un proceso de aprendizaje donde la organización se modifica al incorporar nuevas tecnologías, experiencia, información para la solución de problemas.

3.- Los grupos de poder en la organización. Aquí la libertad del individuo es el elemento que promueve el cambio, pues le dota de discrecionalidad, pero esta característica que es necesaria no es suficiente, porque también requiere una serie de recursos que lo capaciten para ser agente y tener la facultad de participar. Esto lleva a las siguientes conclusiones, que son abordadas entre otros por Crozier y Friedberg:

a) El actor debe comprender que está sujeto a constreñimientos estructurales -que son las reglas del juego (las instituciones)- y recursos.

b) Los individuos y su agregación en grupos o entes colectivos, es lo que produce la estructura organizacional que se le impone y restringe.

c) Las estructuras organizacionales son el resultado de decisiones pasadas, que pueden o no ser acordes con dichas decisiones.

d) La organización presenta una estructura que es usada de manera estratégica por los actores y así imponerse a los otros en juegos organizativos.¹¹⁹

Lo anterior nos lleva a comprender que lo político encierra el conflicto, que es parte de la vida organizacional. En tal caso, el análisis se orienta a quienes detentan el poder a partir de conocer los recursos de cada agente o grupo, su influencia y las relaciones que tiene con otros actores, su

¹¹⁹ Ibid. P. 104-105

capacidad de negociación y la estructura de dichos procesos, intereses y coaliciones.

Entonces el proceso de cambio aparece primero como las metas, intenciones e interpretación de actores con poder, los cuales definen una agenda de cambio con proyectos y definen una estrategia, entre las cuales figura una serie de alianzas o coaliciones para imponerse o incidir en los cambios de la organización. Para lograrlo debe conocer las reglas que constriñen la acción y conducta de los demás actores, así como definir los medios y fines¹²⁰.

4.- Los elementos culturales. Esta dimensión implica la identificación e interpretación del sistema de valores y símbolos conocidos como cultura que permean en la organización y su contexto¹²¹. Es importante destacar la capacidad de interpretar que tienen los individuos para darle sentido a las acciones propias y de otros, así como predecir sus comportamientos, esto es lo que llamamos instituciones informales.

El cambio organizacional deberá pasar por nuevos valores y símbolos, que emergen como alternativas o complemento a la visión dominante¹²².

1.3.3 LAS RELACIONES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVO. INTERESES, NEGOCIACIÓN, LEGITIMIDAD.

Es pertinente señalar que los resultados de los procesos de cambio que sufren las instituciones formales, dependen de los recursos con que las organizaciones cuenten y de la coyuntura.

Abundando, la actuación de los agentes al interior de las organizaciones, durante los procesos de negociación de un

¹²⁰ Ibid. P. 106

¹²¹ Ibid. P. 107

¹²² Ibid. P. 108

nuevo diseño institucional, está supeditada al conocimiento de los recursos con que la organización cuente y a las posibilidades del entorno, es decir, que la coyuntura sea propicia para los fines del agente.

Por supuesto que esto cae en el entendido de un proceso racional, pero de carácter estratégico.

El pensamiento estratégico por parte de los agentes implica la proyección de escenarios, en cuyas variables es obligado tomar en consideración el marco institucional del juego en que se desplegará la acción y los recursos organizativos (tanto propios como los de los contrarios), así como un cálculo de la acción organizada por parte de los otros jugadores¹²³.

Por otra parte, queda claro que un recurso es la asimilación de valores que estructuran los marcos de la acción con el objeto de que las organizaciones se vistan, o adquieran de un marco de legitimidad que les permita seguir operando en sus ambientes organizativos. La aceptación de lo que revisamos como mitos que las organizaciones asumen y cumplen en el discurso y en ciertos aspectos de sus estructuras formales les legitima, sin embargo recordemos que no necesariamente sus rutinas y gestiones serán más eficientes. Esto nos servirá para entender los procesos de la negociación y las tendencias de cambio en las organizaciones y las instituciones políticas.

1.4 INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES EN EL CAMPO ESTRUCTURADO DE LO PÚBLICO: LA POLÍTICA.

Hemos entendido, de acuerdo con North, que las instituciones sirven para facilitar y reducir las incertidumbres del intercambio, sea político, económico o social. Las

¹²³ Rosales. Op. Cit. P. 33-35

instituciones políticas son las que ordenan de manera formal la actividad de la sociedad en su conjunto, en el ámbito de lo que se considera público. Pero particularmente señalan o definen las funciones, actividades, competencias de los actores y organizaciones en el terreno de la política y el gobierno.

En el campo estructurado de la política, nos vemos obligados a intentar definir su espacio y los campos que contiene, para efectos de nuestro estudio. Se puede definir en su totalidad como un sistema, el cual a su vez contiene otros subsistemas. Nosotros advertimos que, para efectos analíticos, usaremos indistintamente campo estructurado y sistema, y sus divisiones internas como subsistemas o subcampos.

En este sistema o campo de acción, que se divide a su vez en subcampo o subsistema, se circunscriben tipos de actividades así como poblaciones organizacionales (visto como un esquema ecológico), delimitando la acción de los actores colectivos, es decir las organizaciones y en su interior los agentes individuales.

La idea del sistema político, en cuya base se define como están organizadas las relaciones entre las organizaciones gubernamentales en la dimensión espacial, sus marcos institucionales de referencia: la Constitución, leyes y demás marco normativo; que les dotan de mandatos, legitimidad y delimitan sus facultades, atribuciones y funciones.

El sistema electoral es el conjunto organizativo que estructura las acciones de los actores colectivos, este campo define reglas del juego, actores que juegan y que arbitran. El conjunto de las organizaciones partidistas integran el sistema de partidos, Es en estos tres espacios de la acción colectiva que nuestro interés crece.

Estos tres sistemas son propios de los estados democráticos, son elementos de la democracia representativa, que Dahl

considera poliárquica, la cual requiere de organizaciones autónomas, independientes, que limiten la acción de los poderes constituidos legal o de facto, en el sistema político¹²⁴. Aquí subyace la idea del pluralismo¹²⁵, como un elemento básico de este tipo de régimen. Estas referencias de Dahl tienen que ver con las organizaciones partidistas, pero pasemos a los supuestos institucionales que permiten o crean el mito institucional de la democracia. Según Dahl estos principios son: "*Libertad de asociación; libertad de expresión; libertad de voto; libertad y derecho para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo; derecho de los líderes políticos a luchar por los votos; diversidad de fuentes de información; elegibilidad para la cosa pública; elecciones libres e imparciales; e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.*"¹²⁶

Lo expresado atrás tiene implicaciones, abordemos un primer nivel que tiene que ver con los ciudadanos y sus derechos de elegir y ser elegibles, de asociarse, expresarse, informarse, de ser respetadas sus decisiones a partir de ciertas reglas. Garantizados estos derechos en los cuerpos legales básicos y generales, como son las constituciones, se da paso a la organización de los poderes públicos, su integración y las mecánicas o reglas de integración, precisamente estamos refiriéndonos a los sistemas político y electoral. Por otra parte, el derecho de organizarse y asociarse, es lo que da

¹²⁴ Dahl, Robert A. Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control. Alianza Editorial. CONACULTA. México, 1982. Cap. 1, p. 11-13

¹²⁵ Dahl define: "Con respecto al pluralismo: 4. En las expresiones pluralismo democrático o democracia pluralista, los términos pluralismo y pluralista se refieren al pluralismo organizativo, esto es, a la existencia de una pluralidad de organizaciones (subsistemas) relativamente autónomas (independientes) en el ámbito de un Estado.

5. En todos los países democráticos, algunas organizaciones son relativamente autónomas.

6. Un país es una democracia pluralista si a) es una democracia en el sentido de una poliarquía y b) las organizaciones importantes son relativamente autónomas. Por ende, todos los países democráticos son democracias pluralistas." Ibid. P. 16

¹²⁶ Ver el cuadro 1.1 en Dahl, Robert A. La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos. Madrid, 1997. p. 15

vida, en el ámbito de la política, a las organizaciones partidistas.

Los partidos políticos son integradores de intereses individuales y de grupo, entes que movilizan la acción colectiva e instrumentos por los que se hace efectiva la representación. Ahora bien, la presencia de estos elementos de carácter valorativo, dotan de significación a instituciones y organizaciones en la opinión del público y con ello de legitimidad.

Es por lo anterior que las asociaciones de los ciudadanos, en los partidos políticos y otro tipo de organizaciones de carácter social, se caractericen con el elemento de la autonomía y tengan garantías de acceder a la integración de las organizaciones públicas, es decir de las estructuras de gobierno. Sin embargo hay una diferencia en las organizaciones públicas, como en el caso de los sistemas políticos presidencial o parlamentario, en el primero la división de poderes, que en el caso mexicano implica la separación del Ejecutivo del Legislativo, mientras que en el segundo el gobierno se crea a partir de una mayoría legislativa en el Parlamento, o en su defecto en la coalición de facciones parlamentarias para consolidar un gobierno. El otro elemento de diseño constitucional tiene que ver con el ejercicio de la dominación a partir de la dimensión espacial, el estado unitario, el federal o la confederación. En nuestro caso identificamos que el criterio territorial que implica el federalismo, en nuestro caso tiene una particularidad, los órdenes de gobierno son tres: federal, estatal y municipal. Si observamos bien, el federalismo como forma de organizar territorialmente estructuras organizativas que ejerzan

funciones gubernamentales pueden ser base de conflicto¹²⁷, pero por otra permite la pluralidad partidista y que ciertas subunidades sean gobernadas por partidos diferentes al que ejerza el gobierno a nivel nacional. Veamos la opinión de Lipset respecto a este entramado institucional:

"La democracia necesita de la divergencia dentro de los grupos lingüísticos o religiosos, no entre ellos.

*Pero donde tales divisiones no existen, el federalismo parece servir bien a la democracia. Además de crear una fuente ulterior de conflicto cruzado, proporciona las varias funciones que Tocqueville señaló que compartía con las asociaciones voluntarias fuertes -resistencia a la centralización del poder, el adiestramiento de nuevos líderes políticos y los medios de dar al otro partido una posibilidad en el sistema como un todo, ya que ambos partidos nacionales continúan generalmente controlando algunas unidades del sistema."*¹²⁸

A la complejidad que observamos en los órdenes de gobierno sumados a la división de poderes en el sistema presidencial, debemos ahora añadir que en los hechos cada gobierno es una compleja red de organizaciones, las más de ellas estructuras burocráticas altamente institucionalizadas, pero que alternan con tipos gerenciales, aunque haya una pretensión a la homogeneidad de actuación, discurso y resultado¹²⁹.

Pero también hay diferencias cualitativas entre las burocracias gubernamentales y aquellas que integran los órganos de la representación política: Asambleas o Congresos; encargados de las altas funciones de dirección e integración de los intereses representados por las organizaciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, partidistas, económicas, educativas y sociales.

¹²⁷ "El federalismo aumenta las oportunidades de múltiples fuentes de desavenencia al agregar intereses y valores regionales a los otros que atraviesan la estructura social." Lipset, Seymour Martin. El hombre político. Las bases sociales de la política. Rei, México, 1993. p. 79

¹²⁸ Ibid. P. 79

¹²⁹ Arellano y Cabrero. Op. Cit. P. 7

Es interesante señalar la importancia que tienen los Congresos y Asambleas en los regímenes democráticos, pues ellos son los espacios organizacionales donde se dan los más importantes procesos de negociación que transforman el statu quo¹³⁰.

Esta diversidad de organizaciones gubernamentales, estructuradas en niveles y ramas, en el primer caso nos presenta un espacio de negociación, si consideramos a la política como el espacio de negociación del conflicto, entre las diferentes unidades en que se estructura el ejercicio del poder público, como es federación, estados y municipios; sobre todo en los temas de las atribuciones concurrentes, el uso de los recursos financieros y las capacidades tributarias.

En cuanto a las ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), nos referimos a las atribuciones que cada poder ostenta y que en su ejercicio genera problemas o diferencias en sus relaciones con cualquier otro poder federal o de cualquier otro nivel.

Hasta aquí podemos señalar las complejas relaciones que un sistema político presenta, sobre todo si su estructura organizativa es, como forma gubernativa, el diseño institucional del sistema presidencial, sumado a la dimensión territorial que ofrece el diseño institucional del sistema federal: los problemas en el nivel vertical (entre poderes) es lo que llaman poder compartido o gobierno dividido, cuando la organización partidista no cuenta con ambos poderes

¹³⁰ Precisamente las reglas de agregación de intereses, las cuales establecen los criterios, procesos de votación, elaboración del marco institucional, son muy importantes, pues mediante éstas se elaboran a su vez las reglas del conjunto de la sociedad, por lo que son el objeto de estudio de algunos científicos políticos, como ejemplo Tsebelis, George, en su obra ya citada, que aborda el estudio de las instituciones, se pregunta en la conformación de las mayorías y en que circunstancias se crean, tanto para cambiar el statu quo o mantenerlo. Además de que propone un esquema analítico que puede ser usado en distintas conformaciones de poder y con distintos marcos institucionales de agregación de intereses, en procesos de negociación. Otro estudiosos es Shepsle, A. Kenneth y Mark S. Bonchek. Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento. CIDE; Taurus. México, 2004

(legislativo y ejecutivo). En el segundo caso, la problemática es conocida como la cohabitación, cuando los gobiernos determinados en una misma sede o delimitación espacial, son de partido distinto.

A esta complejidad hay que sumar la estructuración de un sistema partidista, en cuyo proceso de institucionalización registra cambios en el sistema electoral. Y es que las organizaciones partidistas juegan un importante papel como instrumentos de integración de las organizaciones gubernamentales; me refiero al ejecutivo y legislativo, sea en la delimitación espacial de la totalidad nacional o de las subunidades estatales y municipales.

Por último, en torno al aspecto organizativo, mencionaremos a los influyentes individuos, los agentes al interior de las organizaciones: gubernamentales (políticas y/o administrativas) en sus diferentes niveles y partidistas. Estos actores que despliegan al interior de las organizaciones sus juegos de poder, y pasan del control de las organizaciones partidistas a buscar el control de las organizaciones del poder público en sus diferentes órdenes y ramas. Y es que al interior de las organizaciones gubernamentales, las organizaciones partidistas buscan controlar los recursos para transformar las estructuras institucionales, es decir, los marcos que regulan y norman las actividades y funciones públicas.

Podemos observar tres tipos de cambio en las instituciones políticas y gubernamentales, las cuales incluso dan paso a cambios en las organizaciones y les dotan de una nueva legitimidad. Estas se dan en las siguientes dimensiones: primero, los cambios al ordenamiento básico de un estado, su constitución, donde están establecidas las instituciones y organización de la dominación, así como sus relaciones con

otras áreas sistémicas tales como la economía, sociedad, cultura, derechos básicos y obligaciones de la ciudadanía.

El segundo campo de acción tiene que ver con las formas de elección de los principales actores que integrarán a las estructuras de poder estatal, las formas de distribución, en fin, los elementos que le dan legitimidad y le permiten sostener la fórmula de la democracia representativa.

El tercer campo tiene que ver con el marco institucional que rige las relaciones al interior de las organizaciones gubernamentales, que jerarquizan a éstas y enumeran sus funciones, así como regulan los procesos de gestión.

En conclusión, la actividad de los sujetos al interior de las organizaciones en los juegos de poder internos, como al exterior, siendo conductores de la acción colectiva y usando a la organización como medio en un juego frente a otros actores y organizaciones, estará regida por constructos culturales, es decir, artificiales, que restringen la acción colectiva e individual: las instituciones.

Respecto a las instituciones, en este primer acercamiento nos hemos referido a las formales, pero también hay una serie de marcos institucionales de carácter informal que brinda elementos que el solo análisis formal de las instituciones no ofrece.

En fin, debemos señalar que la acción de los agentes con influencia es variada, de ahí la importancia del diseño institucional. Pero las instituciones implican también la adquisición de nuevas pautas, sean guiones de la conducta o la acción frente a problemas nuevos o emergentes, y dan pauta para la creación de organizaciones, legitimadas por estas necesidades, las cuales deben atenderlas, aunque no siempre sean resueltas.

Ahora bien, ¿cuáles son las instituciones que están relacionadas con esta investigación? Pues son las que crean

las estructuras organizativas del gobierno del Distrito Federal, de modo que nos permiten observar los cambios que se dan en torno a la naturaleza de la organización gubernamental local, las que en el ámbito federal inciden en el gobierno local y las normas electorales.

En segunda instancia, el análisis institucional nos permite revisar en las funciones de cada organización; quiénes, dónde y cómo ejercen, al interior de las organizaciones, estas funciones que son vitales. Esto es con el objeto de delimitar los espacios de la acción de los diferentes actores que inciden en el gobierno del Distrito Federal.

Por último, nos interesa conocer el marco institucional que norma la resolución del conflicto entre estos actores organizativos gubernamentales y políticos, y como se han resuelto dichos conflictos. Es decir si ha privado la acción apegada al marco institucional, de la norma, o se ha hecho uso discrecional de los recursos organizativos por parte de agentes, en cuyos planteamientos estratégicos y actos políticos han jugado con la incertidumbre propia del entramado organizativo de la política, y con esto han jugado por fuera de las instituciones para resolver el diferendo.

2. REPRESENTACIÓN. TENDENCIAS ELECTORALES, INTEGRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el capítulo anterior a partir del planteamiento teórico se describían las complejidades del sistema presidencial conjugado con el sistema federal, así como la relación que hay entre el sistema de partidos y las reglas del sistema electoral.

Iniciaremos enfocando a los partidos políticos y su fortaleza electoral. Estos datos y sus tendencias nos permite describir en un segundo plano como se manifiesta en la integración de los poderes públicos que son responsables del gobierno en el Distrito Federal, tomando la serie de datos que parte de 1976 a 2006.

Las elecciones de 1976 se distinguen por un marco de poca competencia electoral y falta de legitimidad. La reforma política de 1977 será el inicio de transformaciones al marco institucional, el cual se modificará inicialmente como una respuesta del sistema político para anular la vía insurgente e integrar a los grupos de izquierda al sistema político, conformando organizaciones partidistas que compitan en la arena electoral y participen en la integración de los órganos de gobierno.

Dicha reforma modificó la integración de la Cámara de Diputados, cuyo sistema de mayoría relativa y diputados de partido que había permitido el predominio del PRI, se completaría con un sistema de representación proporcional, para cubrir el 25% del total de la Cámara.

El nuevo entramado institucional fue creado para lograr legitimidad y brindó las bases del actual sistema de partidos, sus incipientes reglas electorales se fueron modificando a través de reformas constitucionales, productos de acuerdos que respondían a la coyuntura política.

Este es el génesis de las actuales instituciones electorales, de los organismos especializados y profesionalizados, como es la autoridad electoral autónoma, que administra los procesos electorales; o la autoridad jurisdiccional, que imparte justicia en la materia y que es función de un Tribunal especializado dependiente del Poder Judicial de la Federación.

Las elecciones en este trabajo son vistas como los procesos en que los actores políticos colectivos, en este caso los partidos políticos, invertirán recursos en juegos organizativos, en un principio en condiciones inequitativas, para alcanzar triunfos electorales. El triunfo electoral se convertirá en recurso organizativo, pues mediante éstos los candidatos pasan a integrar las estructuras de los poderes públicos, en este caso el ejecutivo y el legislativo federal, entendiendo a dichas estructuras como actores colectivos gubernamentales¹³¹.

También se señala la emergencia de organizaciones gubernamentales en el entramado organizativo del gobierno del Distrito Federal, como una respuesta a demandas políticas abanderadas por los partidos políticos. Si bien en un trabajo previo se revisó este cambio político en el Distrito Federal, en este sólo se hará referencia a ciertos elementos que dieron sustento al cambio, pues simplemente se pretende presentar o resaltar los recursos de los partidos políticos y las características de sus contextos organizativos, periodizando y así encuadrar el desarrollo de los siguientes capítulos, sobre los procesos de deuda pública, ley de ingresos, presupuesto de egresos.

¹³¹ Los refiero así, en el entendido de que ambos tipos son institucionales, ya que sus actividades están señaladas, reguladas, restringidas en los marcos generales. Ambos tipos pertenecen a la formulación teórica que George Tsebelis denomina “Jugadores con veto”.

2.1. RESULTADOS Y TENDENCIAS ELECTORALES. LA INCIDENCIA DE LO NACIONAL EN LO LOCAL.

Hay ciertos estudios que revelan una tendencia descendente en el voto recibido por el PRI a lo largo del periodo comprendido entre 1946 y 1988¹³². En el cuadro 1 se presentan los resultados de las elecciones de diputados a partir de 1976 y hasta 2006, agregados éstos en dos grupos, a nivel nacional y del Distrito Federal, con dos series: el PRI versus la oposición en su conjunto.

Cuadro 1. Porcentajes de votación nacional de diputados, comparativo PRI vs oposición: 1976-2006				
Año	Nacional		Distrito Federal	
	PRI	Oposición	PRI	Oposición
1976	80	13.9	55.6	28.9
1979	69.7	24.3	46.7	38.6
1982	69.3	30.7	48.3	50.9
1985	64.8	30.4	42.6	47.6
1988	51.1	48.9	27.6	72.4
1991	58.6	37.1	44.2	51.3
1994	50.2	49.8	40.6	59.4
1997	39.1	60.9	23.6	76.4
2000	36.9	63.1	22.5	77.5
2003	36.8	63.2	11.8	88.2
2006	28.2	71.8	11.7	88.3

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Los datos de 1976 a 1991 son de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

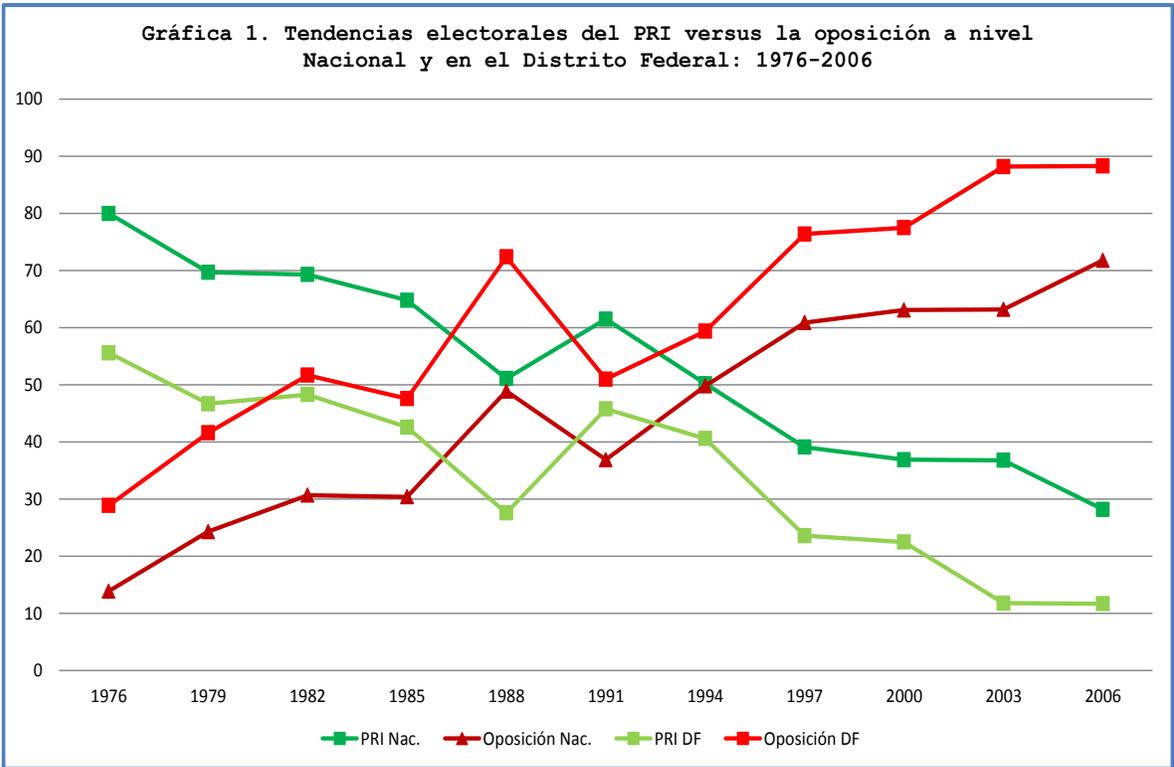
Los datos de 1994 a 2006 son del IFE. "Atlas Electoral Federal de México 1991-2006. Disco Compacto. Versión 1.0. México, 2006.

*Las columnas que horizontalmente no suman 100% se debe a que no están considerados los votos anulados. Donde sí suman es porque no existen datos sobre anulados.

Al inicio de la serie de datos nacionales, el PRI obtuvo el 80%, sin embargo en el Distrito Federal obtenía el 55.6%, había una diferencia de 24.4 puntos porcentuales. Por otra

¹³² Para abundar en este asunto, consultar: Peschard Mariscal, Jacqueline. "Geografía electoral del Distrito Federal (1946-1991)", en Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México. UAEM. México, 1993. Págs. 23-60; y Cambio y continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994. Tesis Doctoral. El Colegio de Michoacán, A.C.

parte, la serie termina en 2006, con 28.2% de votación a nivel nacional para el PRI y 11.7% en el Distrito Federal. Respecto a la oposición, en 1976 a nivel nacional obtuvo el 13.9% frente al 28.9% logrado en el Distrito Federal, en un contexto difícil para ésta. En 2006, al final de la serie de datos expuestos en el cuadro 1, resalta el 88.3% local frente al 71.8% nacional y que se observa de manera dramática en la gráfica 1. Esto nos permite observar el tránsito del sistema de partido predominante al actual sistema multipartidista.



Fuente: Realizada con los datos del Cuadro 1.

La tendencia negativa de los resultados electorales para el PRI en el Distrito Federal sustentaron los argumentos de carencia de democracia y falta de legitimidad en el gobierno de la entidad, sobre todo a partir de la elección de 1988 donde la coalición dominante del PRI enfrentó a un frente político encabezado por su expulsada disidencia interna.

ELECCIONES PRESIDENCIALES

El Presidente gobernaba el Distrito Federal y lo administraba a través del Departamento del Distrito Federal, por lo que en el cuadro 2 se presentan los resultados de las elecciones presidenciales a partir de 1976.

Para la oposición, el entramado institucional que sustentaba la estructura organizativa de la administración local como una dependencia del gobierno federal, era calificado de autoritario, promoviendo la necesidad de su modificación y contar en su lugar con un gobierno local elegido directamente por los ciudadanos del Distrito Federal, de manera que muchos esfuerzos de la oposición se orientaron a demandar un nuevo marco, calificado de "democrático", para la entidad.

Cuadro 2. Votación presidencial, comparativo nacional vs Distrito Federal: 1976-2006						
	Nacional			Distrito Federal		
AÑO	PAN	PRI	PCM/FDN/PRD	PAN	PRI	PCM/FDN/PRD
1976	0	87.84	0	0	69.26	0
1982	15.69	68.43	3.48	23.37	48.55	7.51
1988	16.79	50.71	30.59	21.94	27.16	48.04
1994	26.69	50.13	17.07	27.16	43.39	20.90
2000	42.52	36.11	16.64	43.65	24.01	25.95
2006	35.89	22.23	35.33	27.36	8.54	58.16

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Los datos de 1976 a 1988 son de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

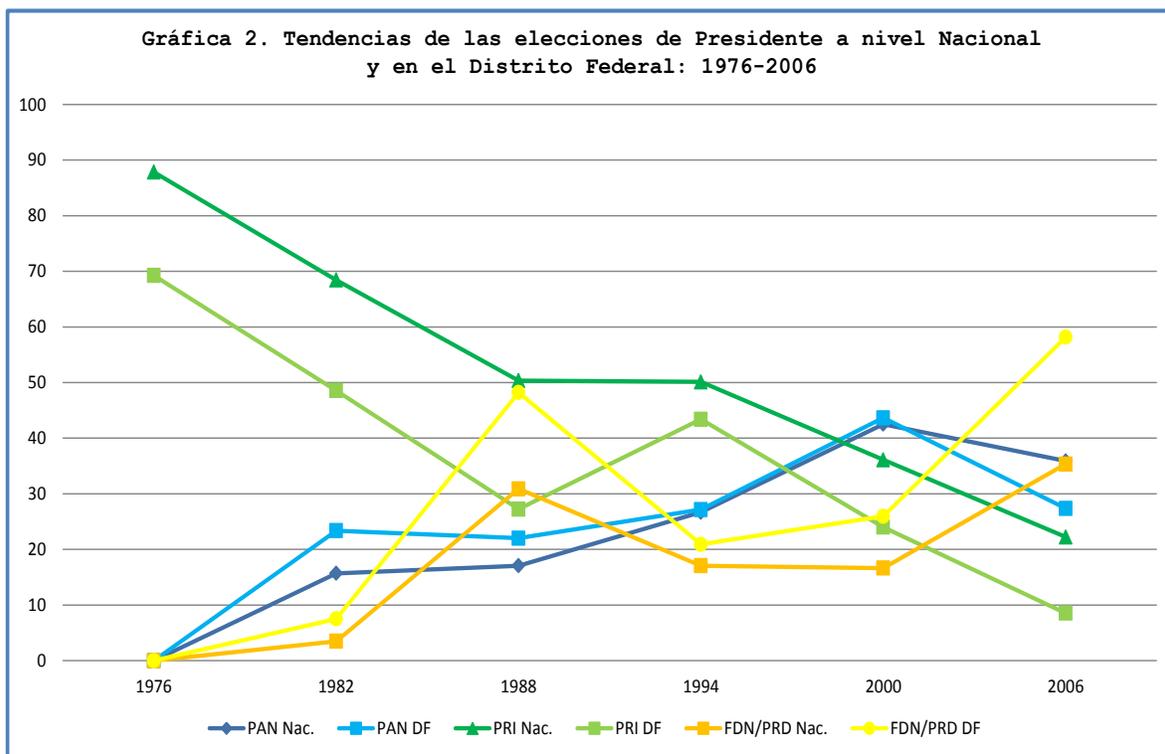
Datos de las elecciones de 1994 y 2000, fueron consultados en: Estadísticas Electorales Federales y Locales en México. Elecciones 1990-2000. Disco Compacto. Centro de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral; Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Iztapalapa.

Datos de la elección de 2006 se consultó "Resultados del cómputo final del tribunal electoral del poder judicial de la federación", en Estadística de las Elecciones Federales de 2006.

<http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html>

Se consideran a los principales partidos políticos a partir de los porcentajes de votación obtenidos, comparando el desempeño de cada uno tanto a nivel nacional como local, de manera que se observen las diferentes tendencias de la

derecha y la izquierda, en el contexto de la ciudad de México. Se observa que entre 1976 y 1982 hay correspondencia en triunfo del PRI tanto nacional como local en la elección presidencial, hay una clara hegemonía con gran distancia de los partidos opositores, sin embargo se observa la tendencia a la baja en ambos niveles.



Fuente: Realizada con la información del Cuadro 2.

Los resultados de las elecciones presidenciales son interesantes, de acuerdo con la gráfica 2, y es que cada elección responde a un contexto y estrategia desarrollada por los actores políticos, además de que el desempeño electoral da cuenta de que en ambas dimensiones geo-espaciales los comportamientos no son análogos, pues en el Distrito Federal hay cambios sin que se pueda declarar que hay claridad en la tendencia por un partido político, sino modificaciones o mejor dicho, volatilidad en la voluntad del elector al momento de ejercer su derecho.

Por otra parte, a nivel federal el periodo es de suma fragilidad para los gobiernos emanados del PAN, con elecciones ganadas con el 42 y 35 por ciento en 2000 y 2006, se manifiesta la alta competencia electoral, el triunfo de mayorías relativas y pluralidad política en los órganos de representación legislativa.

En cuanto a los resultados de las elecciones presidenciales en el Distrito Federal, se observa un comportamiento diferenciado en las elecciones de 1988 y 2006, pues mientras el PRI gana en la primera a nivel nacional, en el nivel local pierde la elección frente a Cárdenas apoyado por el FDN. En el segundo caso, a pesar de ganar el PAN la presidencia, la elección en el Distrito Federal la perdió en una proporción de 2 a 1, a favor del candidato perredista y exjefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador.

En el caso de las elecciones de 1994 y 2000, fueron ganadas en los dos ámbitos territoriales por el PRI y el PAN respectivamente, aunque en la última, a pesar de ganar Fox la elección presidencial en el D.F., para la elección del Jefe de Gobierno se dio el fenómeno del voto diferenciado, pues perdía el candidato panista Santiago Creel.

CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Poder Legislativo incide en el gobierno local, por lo que se hace necesario abordar los resultados históricos de las elecciones de senadores y diputados, en ese orden.

SENADO

De acuerdo con los resultados, las tendencias nacionales muestran un comportamiento estable, aunque descendente, mientras que en el Distrito Federal hay variaciones de los partidos que alcanzan el triunfo. En las elecciones de 1976, 1982, 1991, 1994 y 2000, los triunfos nacionales fueron correspondidos en la elección de la entidad, no así las de

1988, 1997 y 2006, pues los triunfos fueron para partidos y coaliciones diferentes. Dichos resultados para integrar al Senado se dieron de la siguiente manera, de acuerdo con el cuadro 3:

Cuadro 3. Votación de senadores, comparativo nacional vs Distrito Federal: 1976-2006						
	Nacional			Distrito Federal		
AÑO	PAN	PRI	*FDN/PRD	PAN	PRI	FDN/PRD
1976	7.45	80.21	0	19.81	55.72	0
1982	16.41	64.99	3.86	23.64	43.71	8.63
1988	18.09	50.85	*29.30	24.18	26.70	47.15
1991	17.7	61.6	8.6	19.20	45.64	12.84
1994	25.73	50.24	16.83	26.61	42.92	20.71
1997	26.9	38.5	25.83	18.07	23.22	45.50
2000	38.11	36.75	18.85	36.91	22.88	29.61
2006	33.63	27.99	29.7	25.6	11.82	51.82

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Los datos de 1976 a 1988 son de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

Datos de las elecciones de 1991, 1994, 1997 y 2000, se consultaron en Estadísticas Electorales Federales y Locales en México. Elecciones 1990-2000. Disco Compacto. Centro de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral. Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Iztapalapa.

Datos de la elección de 2006, se consultó "Resultados del cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en Estadística de las Elecciones Federales de 2006.

<http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html>

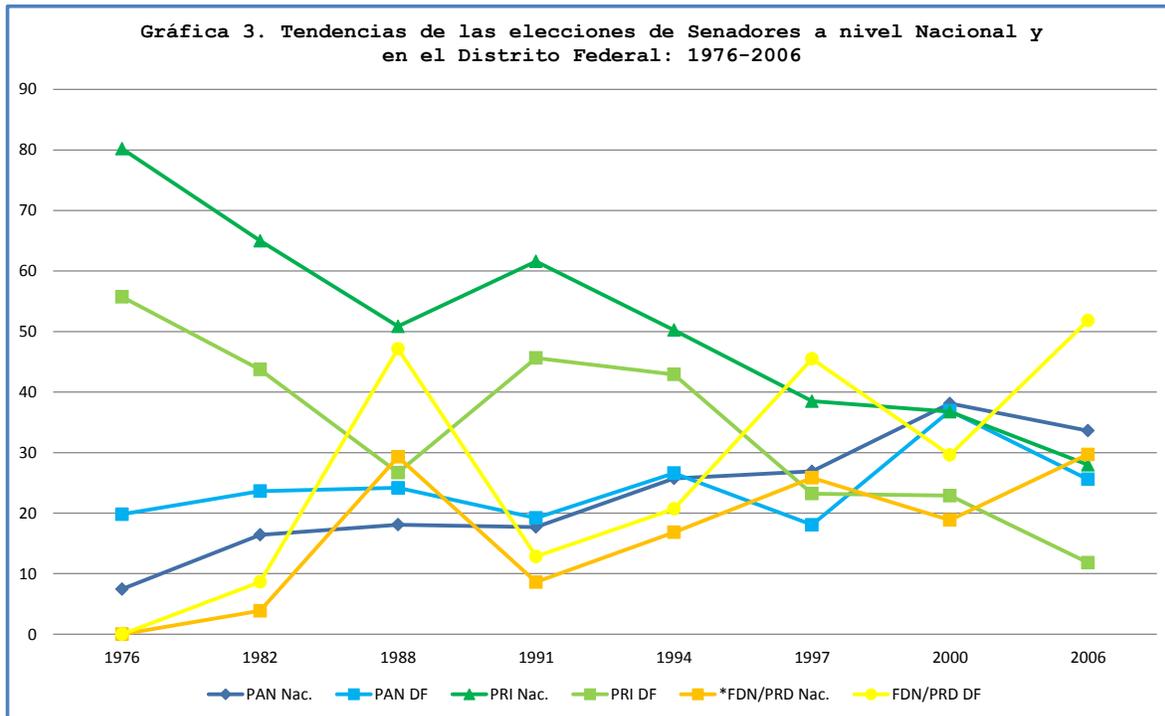
* Se consideró a la votación recibida por los partidos integrados en el FDN.

Los resultados de 1976, 1982, 1988, 1991 y 1994 son de la elección de Senadores por el principio de Mayoría Relativa.

Los resultados de 1997, 2000 y 2006 son de la elección de Senadores por el principio de Representación Proporcional.

Los resultados nacionales muestran una tendencia descendente del PRI, pero de manera pronunciada a nivel local. Así, en 1988 la elección federal la ganó el PRI y en el D.F. el FDN; en 1991 y 1994 gana en ambas delimitaciones geoespaciales el PRI; en 1997 el PRI gana a nivel nacional pero pierde en el D.F. a manos del PRD. Para la elección de 2000 la mayor votación a nivel nacional y en el D.F. la gana el PAN y por último, en la elección de 2006 gana a nivel nacional el PAN, mientras que en el D.F. el triunfo del PRD es contundente.

Estos resultados nos mostrarán una serie de escenarios de poder compartido.



Fuente: Realizada con los datos del Cuadro 3.

DIPUTADOS

Respecto a las elecciones de Diputados, se presentan en el cuadro 4 los resultados, los que son similares a los registrados en la elección de Senadores, pero se consideran los datos a partir de 1976, con objeto de contar con una sólida tendencia sobre los resultados por cada partido político abordado, que actualmente son los principales del sistema de partidos en el caso mexicano. Por lo anterior se tienen entre la serie, los datos de las elecciones de 1979, 1985 y 2003, en el entendido de que la regularidad de éste tipo de elección no ha cambiado y se realizan cada 3 años.

En cuanto a la observación de la magnitud de cada partido, el mismo cuadro nos permite observar que en 1976 la fuerza del PRI es evidente, pues su capacidad organizativa tiene la cobertura del 80% del voto, frente al 8.45% del PAN y la

falta de participación del Partido Comunista, que en ese tiempo no estaba reconocido formalmente.

Cuadro 4. Votación total de diputados, comparativo nacional vs Distrito Federal: 1976-2006						
	Nacional			Distrito Federal		
AÑO	PAN	PRI	* (PSUM/PMS) **FDN/PRD	PAN	PRI	* (PSUM/PMS) **FDN/PRD
1976	8.45	80.08	0	21.27	55.62	0
1979	10.79	69.71	5	16.83	46.70	11.52
1982	17.52	69.27	4.4	27.31	48.35	9.08
1985	15.54	64.90	*3.23	21.92	42.66	*7.03
1988	18.03	51.02	**29.09	24.37	27.61	**45.94
1991	17.66	61.44	8.3	19.76	46.23	12.18
1994	25.81	50.20	16.65	27.29	40.59	21.37
1997	26.61	39.11	25.71	18.04	23.62	45.35
2000	38.29	36.89	18.67	37.16	22.49	30.02
2003	30.74	36.77	17.60	25.81	11.78	42.79
2006	33.41	28.18	28.99	25.85	11.68	51.43

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Los datos de 1976 a 1988 son de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

Datos de las elecciones de 1991 a 1997, están contenidas en Estadísticas Electorales Federales y Locales en México. Elecciones 1990-2000. Disco Compacto. Centro de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral. Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Iztapalapa.

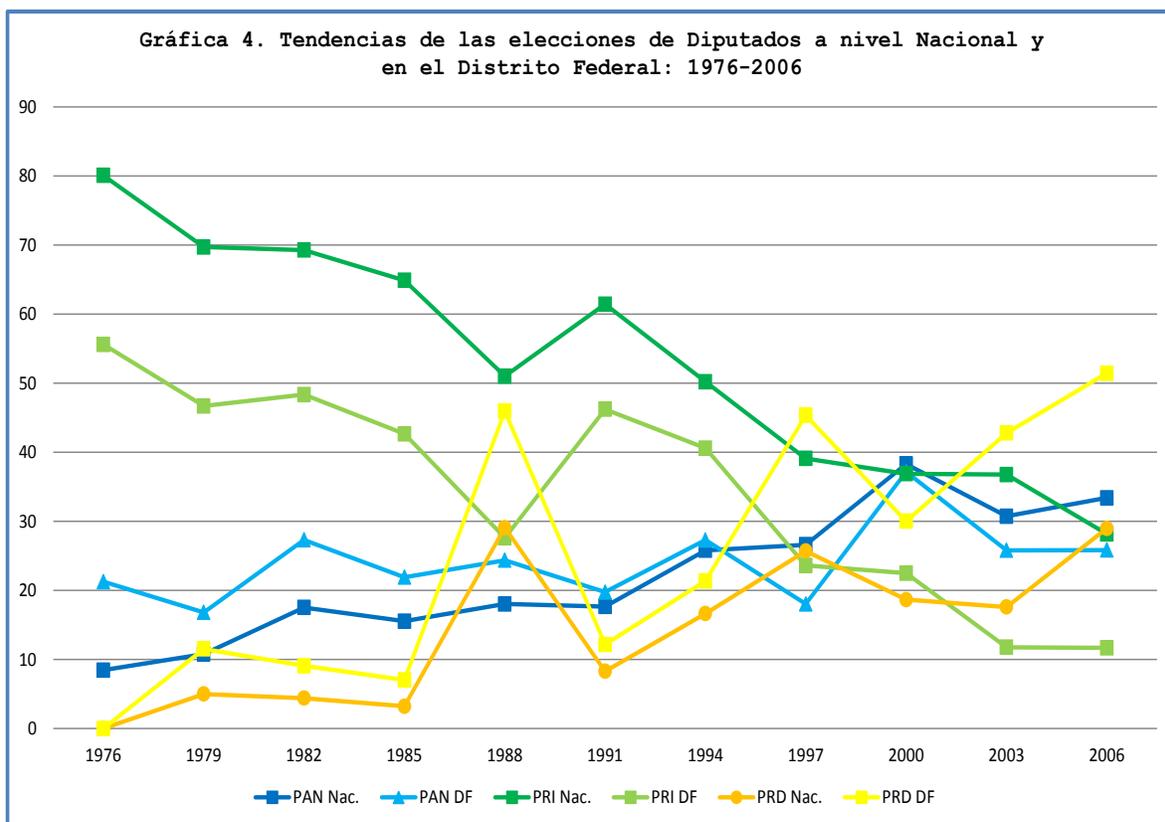
Datos de las elecciones de 2000 a 2006, en Estadística de las Elecciones Federales de México.

Consultar en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem>

Los datos de 1991 a 2006 son los resultados presentados en la elección de diputados por el principio de Representación Proporcional.

Pero estos datos iniciales se irán transformando, pues observando el conjunto de datos por cada elección entre 1976 y 2006, en la gráfica 4, se observa como a nivel nacional la tendencia del PRI es a la baja, de manera que en 1997 obtiene el 39.11% del total de la votación, lo cual incidirá en cambios al interior de la Cámara. Sin embargo hay que recordar que en 1988 el tropiezo electoral de ese año demostró la vulnerabilidad del PRI ante la competencia encabezada por conspicuos miembros de su disidencia interna. Sin embargo, en cuanto al nivel local, el PRI también tiene una tendencia descendente y con una diferencia ante los resultados locales de una media de 20 puntos. Así, en 1988 fue la primera minoría, con su 27.61% del total de la

votación, recuperándose en 1991 y 1994, para perder a partir de 1997 a manos del PRD.



Fuente: Realizada con los datos del Cuadro 4.

El PAN a nivel nacional ha seguido siendo la segunda fuerza electoral, salvo en los resultados de 2000 y 2006, donde obtuvo la cobertura más alta de la votación. En cuanto a nivel local, también se observa que mantuvo esta segunda posición y con mayor fuerza electoral, de 1976 a 1994, pues en 1997 ocupó el tercer lugar de votos, en 2000 el primero y en 2003 y 2006 el segundo nuevamente.

Por último, como resultado de la reforma política de 1977, que permitió el registro del Partido Comunista, el cual posteriormente fue modificando sus siglas a partir de las negociaciones con otras fuerzas políticas, se observa el desarrollo de la oposición de izquierda y su posicionamiento en el mercado electoral.

Ocupando la tercera posición desde su aparición formal en las elecciones de 1979. Hasta que en 1988, se integraron diferentes partidos en el FDN, en su conjunto obtuvo el segundo lugar a nivel nacional y el primero a nivel local, sin embargo en los hechos, por la aplicación del marco institucional electoral en la conformación de los poderes públicos, resultó en una formación mayoritaria para el PRI. En 1991 y 1994 nuevamente vuelve al tercer lugar en ambos niveles, nacional y local, pero en 1997 comienza a darse un fenómeno en que su fuerza local pasa al primer lugar, mientras a nivel nacional se mantiene en la tercera posición. Durante las elecciones de 2000 y 2003 a nivel nacional obtuvo la tercera posición y en 2006 la segunda. Mientras en el Distrito Federal en el 2000 obtenía el segundo lugar y en las posteriores dos elecciones se coronaba con el primer lugar en la captación del voto capitalino.

ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL

La primera reforma constitucional de importancia para el Distrito Federal, en los últimos 20 años del siglo XX, fue la que en 1986 creó a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y que posteriormente por obra de las reformas de 1992-1993 y la de 1996, cambió su denominación a Asamblea Legislativa.

La creación de la Asamblea fue un paso importante en la construcción de órganos de gobierno de carácter eminentemente local y, por otra parte, un cauce para la participación política y la creación de grupos políticos locales, que conformaran una elite política local pluripartidista, la cual competería por el cambiante voto capitalino, conforme al cuadro 5.

Cuadro 5. Votación por partido para la Asamblea del Distrito Federal: 1988-2006							
Partido	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006
PAN	24.16	18.80	27.01	18.06	*35.03	25.07	24.98
PRI	27.42	43.65	40.54	23.58	22.00	11.53	**12.76
PPS	15.91	3.00	.80	.36			
PARM	7.60	2.01	.63		.83		
PDM	1.14	1.29	.44	.56			
PMS/PRD	8.82	11.50	21.15	45.20	30.73	43.34	***49.92
PFCRN/PC	14.01	8.29	1.26	1.78			
PRT	.94	1.16					
PEM/PVEM		4.73	3.9	8.78	*	8.71	**
PT		1.07	4.11	1.67	1.72	1.38	***
CDPPN					.29	1.74	***
PCD					1.50		
PSN					.13	.49	
PAS					.16	.36	
DSPPN					4.85		
MP						2.41	
PLM						.55	
FC						.69	
PNA							6.77
PASC							3.81

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Los datos de las elecciones de 1988 y 2003 son de Becerra Chávez, Pablo Javier. "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003; en Emmerich, Gustavo Ernesto. Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005. UAM; IEDF. México, D.F. 2005.

Datos de las elecciones de 1991 a 1997, en Estadísticas Electorales Federales y Locales en México. Elecciones 1990-2000. Disco Compacto. Centro de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral; Centro de Estadística y Documentación Electoral: UAM Iztapalapa.

Datos de la elección de 2000, se consultó la Estadística de las elecciones locales 2000. IEDF. México, 2001.

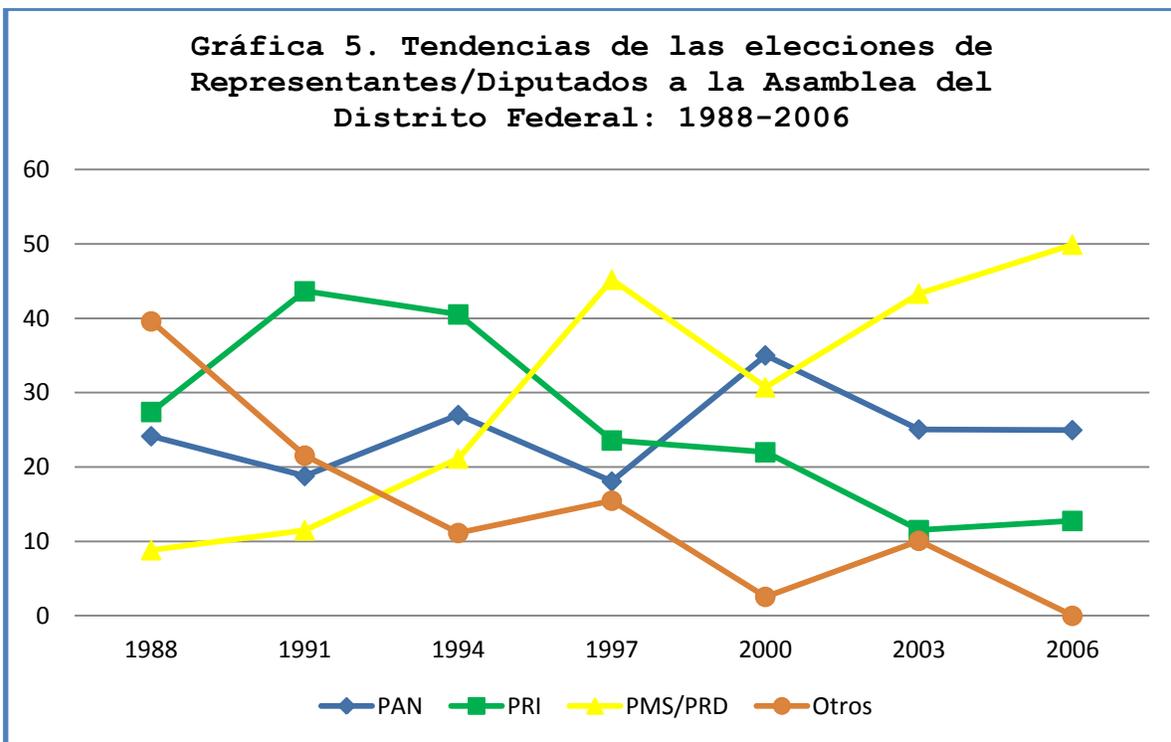
Datos de la elección de 2006, ver el "Sistema de Consulta de los resultados de las elecciones locales 2006". IEDF. <http://www.iedf.org.mx/eel/eel06/index.html>

* Considera la votación de la Alianza por el Cambio integrada por PAN y PVEM.

** Considera la votación de la Coalición Unidos por la Ciudad integrada por el PRI y el PVEM.

*** Considera la votación de la Coalición por el Bien de Todos integrada por el PRD, PT y Convergencia.

En las elecciones federales de 1988 se llevó a cabo también la elección de integrantes de la Asamblea, la cual inició funciones en ese año. A partir de ahí, este órgano se caracterizó por ser plural, pues de acuerdo con el cuadro 5 y la gráfica 5, de los resultados electorales difícilmente un partido obtenía más de 50 puntos porcentuales del total de los votos.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 5

Una diversidad de organizaciones políticas participaron en cada elección, muchas de ellas desaparecieron por no obtener la votación mínima requerida a nivel nacional, aunque en algunos casos tuvieron a nivel local los porcentajes suficientes para que les fuera asignado el número de representantes correspondientes a la Asamblea.

De acuerdo con los resultados y las tendencias electorales, el PRI a pesar de iniciar con una baja recepción de votos en 1988, fue quien ganó la elección, pues los partidos del FDN, que aparecen en otros, sumando con el PMS, que es tomado aparte pues es el partido cuyo registro permitió la constitución del PRD, no reflejaron ese triunfo en la integración de la Asamblea.

El PRI mantuvo el triunfo durante las elecciones de 1991 y 1994, sin embargo en 1997, 2003 y 2006 el triunfo fue del PRD, la excepción fue en la elección del 2000, ganada por el PAN.

JEFATURA DE GOBIERNO

A partir de las reformas de 1996 al marco constitucional del Distrito Federal, el siguiente paso fue en 1997 la novedosa elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Cuadro 6. Votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal: 1997-2006			
Partido	1997	2000	2006
PAN	15.58	*33.4	27.26
PRI	25.58	22.8	*21.59
PRD	48.11	34.5	**46.37
PC	1.85		
PT	1.30	1.8	**
PVEM	6.90	*	*
PPS	0.23		
PDM	0.42		
CDPPN		.3	**
PCD		.8	
PSN		.1	
PARM		.4	
PAS		.2	
DSPPN		3.3	
PNA			2.28
PASC			1.05

Cuadro: Elaboración propia.

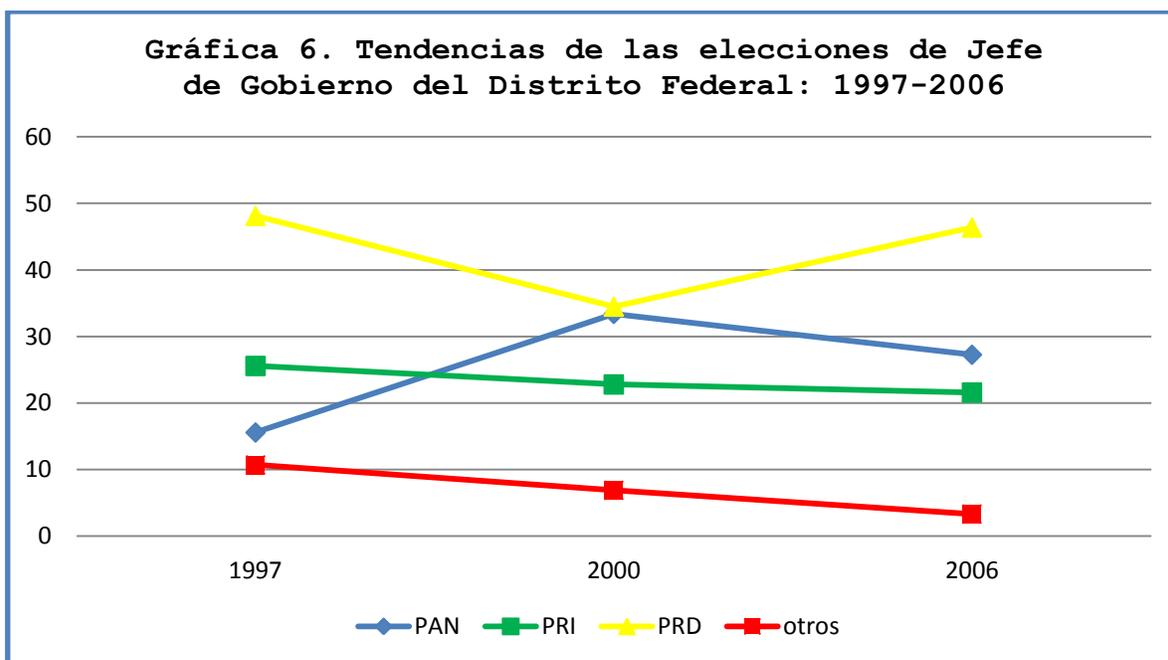
Fuente: Los datos de la elección de 1997 son de Resultados de los cómputos de entidad de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. IFE. México, 1997.

Datos de la elecciones de 2000 y 2006, ver "Estadística Electoral Local 2000" y el "Sistema de Consulta de los resultados de las elecciones locales 2006". IEDF. <http://www.iedf.org.mx/eel/eel06/index.html>

Las elecciones de esta figura jurídica confirmaron la tendencia a votar por un partido diferente al que detentaba el gobierno federal, el PRD logró el triunfo de manera holgada con una diferencia de 22 puntos porcentuales sobre el segundo lugar, el PRI, partido que en ese momento detentaba el Ejecutivo Federal, ver el cuadro 6.

Con este triunfo histórico, Cuauhtémoc Cárdenas era elegido el primer Jefe de Gobierno, materializándose el fenómeno de la cohabitación política en la sede de los poderes federales. El partido de izquierda que se había significado en sus inicios por ser una oposición intransigente, y que durante la elección moderó su discurso, pasando a ser una oposición

leal, presentándose como una real alternativa de gobierno, fue favorecido por el electorado.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 6

Posteriormente el PRD confirmó su control de la entidad al ganar las siguientes 2 elecciones de Jefe de Gobierno que se han realizado en 2000 y 2006. Sin embargo la elección de 2000 se convirtió en una cerrada disputa con el PAN, mientras que el PRI caía de la segunda posición que obtuviera en 1997 al tercer lugar en la preferencia del voto, de acuerdo con la gráfica 6.

2.2. INTEGRACIÓN PARTIDISTA EN LOS CUERPOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FEDERAL, Y ÓRGANOS DE GOBIERNO LOCAL.

Vistos los resultados electorales en el anterior subcapítulo, ahora se identificará la integración partidista en cada uno de los poderes públicos que tienen incidencia formal en el gobierno del Distrito Federal, conforme con el entramado organizativo e institucional. De esta manera los votos se volverán posiciones de representación, la cual, como habíamos

comentado, son los recursos organizativos para controlar los órganos de la representación gubernamental.

EJECUTIVO FEDERAL

En el cuadro 7 se registra los porcentajes de las elecciones presidenciales en el periodo de 1976 a 2006, los resultados favorecieron al PRI en los años de 1976 a 1994 sin embargo las últimas elecciones de 2000 y 2006 es el PAN el partido ganador, lo que significó la alternancia que vivió el país.

Cuadro 7. Integración del Poder Ejecutivo Federal y resultados de las tres principales fuerzas políticas: 1976-2006				
AÑO	PAN	PRI	PCM/PSUM PMS/FDN /PRD	Candidato Ganador
1976		87.84		José López Portillo
1982	15.69	68.43	3.48	Miguel de la Madrid Hurtado
1988	16.79	50.71	30.59	Carlos Salinas de Gortari
1994	26.69	50.13	17.07	Ernesto Zedillo Ponce de León
2000	42.52	36.11	16.64	Vicente Fox Quezada
2006	35.89	22.23	35.33	Felipe Calderón Hinojosa

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Los datos de 1976 a 1988 son de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

Los datos de 1994 a 2006 son del IFE. "Atlas Electoral Federal de México 1991-2006. Disco Compacto. Versión 1.0. México, 2006

Observando detenidamente el cuadro anterior, se identifica que en las elecciones de 1976 y 1982, con resultados electorales de 87.84 y 68.43 del total de los votos, se presenta una hegemonía por parte del PRI. Es importante señalar que la elección de 1976 no contó con candidatos de oposición, lo cual demostró una crisis de legitimidad en el sistema político mexicano, pues el PAN no presentó candidato y el PCM no contaba con registro oficial.

Para 1988 con su histórica elección, y 1994, los triunfos por 50.71 y 50.13 puntos del total de la votación, nos ofrece un sistema de partido dominante pero con una clara tendencia a

tener elecciones cada vez más competidas. En ambos periodos (hegemonía y dominio), es el Ejecutivo Federal el que gobierna y administra el Distrito Federal, de manera que esta facultad fue ejercida en los gobiernos de López Portillo, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, donde se realizaron las reformas electorales y del Distrito Federal, que permitieron una nueva etapa como fue la cohabitación en el espacio del Distrito Federal

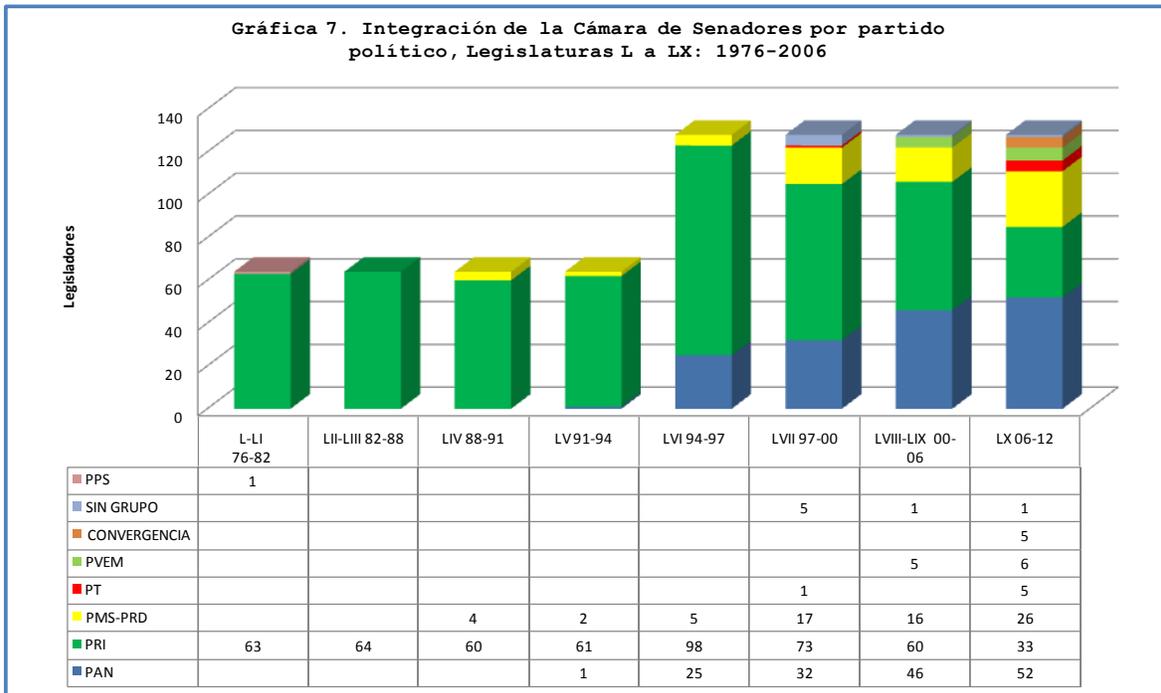
Por último, en las elecciones de 2000 y 2006 se observa que se reduce la cobertura de votos derivado de una gran competencia, que en este caso son por el PAN, la elección del 2000 nos ofrece la alternancia en el Poder Ejecutivo, pero su fuente legitimadora ofrece mayorías relativas de 42.52 y 35.89 puntos porcentuales, lo cual nos ofrece posiciones que deben completarse con la integración del Congreso y los órganos de gobierno locales, para tener los escenarios de gobierno.

CONGRESO DE LA UNIÓN

CÁMARA DE SENADORES

Los resultados de las elecciones de 1976 nos ofrece la integración del Senado durante las legislaturas L y LI, cubriendo hasta 1982, en el gobierno de López Portillo, con objeto de observar detenidamente la transición de este cuerpo colegiado, que fue más lenta que su homóloga, la Cámara de Diputados, precisamente por el control de recursos que tenía el gobierno federal.

La apertura al pluralismo fue un proceso lento, en gran medida por el tipo de sistema electoral utilizado para su integración. Recordemos que éste era de mayoría relativa, eligiéndose dos senadores por entidad federativa y dos para el Distrito Federal.



Cuadro: Elaboración propia.

Los datos de la L a la LVI Legislaturas son de Raigosa Sotelo, Luis. Cuadro 2 "Composición partidaria de la Cámara de Senadores de la Legislatura L a LVIII" en Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo **Las facultades de control del Senado de la República.**

Los datos de la LVII a la LX Legislaturas son del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la SEGOB. Consultado el 19 de octubre de 2011.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso>

La gráfica 7 nos presenta la integración del Senado y los resultados de las reformas electorales que dieron paso a una gradual apertura de la Cámara a la pluralidad.

La integración del Senado durante las legislaturas L, LI, LII, LIII (1976 a 1988) cubren los sexenios de los presidentes López Portillo y Miguel de la Madrid. En éstas, la Cámara es integrada en su totalidad por un sólo partido político, aunque en el caso del Senador del PPS, partido aliado al PRI, su posición es totalmente marginal y producto de una negociación, que le permitió ir a la elección en compañía del PRI.

En el caso de la elección de 1988 el FDN obtuvo victorias en el DF y Michoacán, lo que permitió que la LIV legislatura contara con 4 senadores de oposición. Sin embargo la reforma

electoral de 1986 dictaba la renovación de la mitad del Senado en la elección intermedia, de manera que en la elección de 1991 el PRD no tuvo la capacidad de refrendar sus victorias en ambas entidades, mientras que el PAN se alzaba con la victoria en Baja California y obtenía así al primer senador de su historia, de esta manera la LV legislatura contó con 3 senadores de oposición.

La Reforma de 1993 duplicó el número de Senadores, con su sistema de 2 fórmulas mayoritarias y 1 para la primera minoría lo cual reconocía la pluralidad partidista. Para las elecciones de 1994, para integrar la LVI legislatura, se eligieron 3 senadores por entidad y pasaron 32 Senadores de la Legislatura LV. Esta nueva fórmula fortaleció la presencia de los partidos de oposición al PRI, de manera que el Senado en la LVI legislatura, quedó integrado con 25 senadores del PAN, al PRI 98 y PRD 5 legisladores.

La posterior reforma de 1996, permitió el principio de representación proporcional el cual se aplicaría para sustituir a esos 32 senadores de la anterior legislatura, que durarían 3 años, para posteriormente se renovara la Cámara en su totalidad cada seis años a partir del 2000, esto permitió ampliar la pluralidad. Nuevamente la oposición fue beneficiada con esta modificación, pues resultado de la elección de 1997 y la integración de la LVII legislatura nos ofreció la siguiente integración: PAN 32 senadores, el PRI redujo su número a 73, el PRD dobló su número quedando en 17, PT con 1 y 5 independientes.

A partir del año 2000 la Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, para su integración el legislador determinó el uso de tres fórmulas o sistemas electorales. En cada entidad se eligen a dos senadores por mayoría y uno a la primera minoría; y por todo el territorio nacional se eligen treinta y dos por el sistema de representación proporcional.

Las legislaturas LVIII y LIX del Senado se integraron con 46 senadores del PAN, 60 del PRI, 16 del PRD, 5 del PVEM y 1 sin grupo parlamentario.

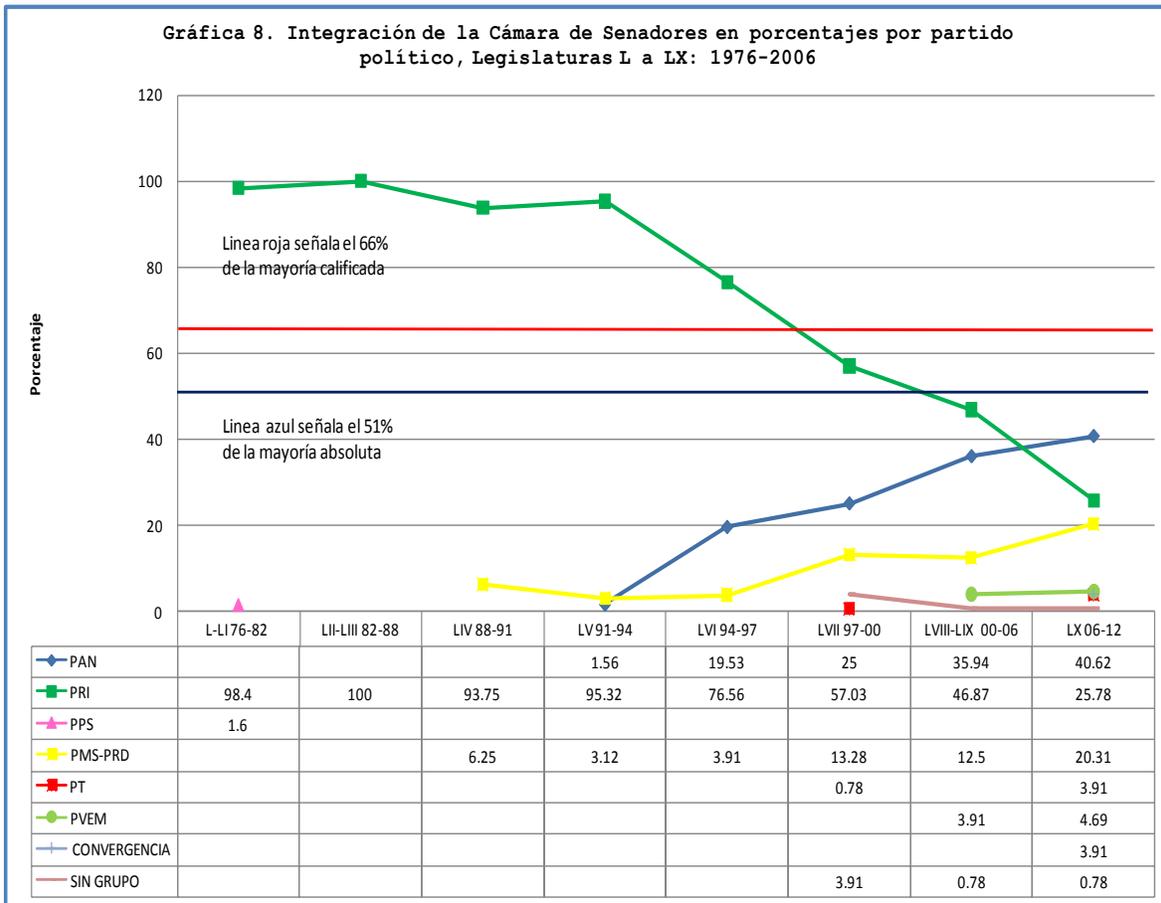
Para la elección de 2006, que daría como resultado la integración de la LX y LXI legislaturas, la tendencia pluralista es mayor, en esta ocasión el PAN quedó con el mayor número, 52 senadores, seguido de 33 del PRI, 26 del PRD, 5 del PT, 6 del PVEM, 5 de Convergencia y 1 sin grupo parlamentario.

Si observamos la integración del Senado, de acuerdo a los porcentajes que cada partido tiene en su integración y recordamos que para reformar la Constitución, que es nuestro marco legal general y base del entramado jurídico, se requiere contar con una mayoría calificada de dos tercios de la totalidad de ambas cámaras, el 66.6% en cada una, y la mitad más una de las legislaturas estatales. De acuerdo con lo anterior, a partir de 1997 el PRI perdió el control del Senado para modificar la Constitución por sí sólo.

Para hacer modificaciones constitucionales, el PRI debería necesariamente buscar alianzas con el PAN o el PRD, en la LVII legislatura. Sin embargo podía controlar el proceso de legislación secundario por contar con la mayoría relativa y así sería un contrapeso a la Cámara de Diputados.

En cuanto a la conformación de mayorías, la historia nos ofrece en sus registros la conformación de una mayoría entre el PRI y el PAN, lo cual implicaría procesos de negociación con un intercambio de posiciones entre ambos partidos, de acuerdo con sus intereses, para avanzar en la coyuntura.

Esta tendencia se mantuvo en las legislaturas LVIII y LIX, donde el PAN aumento su fuerza relativa a costa del PRI, pues de 25% paso a 35.94%, mientras que el segundo de 57.03% bajó a 46.87% en el periodo en que se dio la alternancia en el Ejecutivo Federal.



Fuente: Realizada con los datos de la gráfica 7.

Posteriormente a la elección de 2006, la relación de fuerzas cambió, el PAN obtenía el 40.62% del Senado, mientras que el PRI quedaba con el 25.78% y el PRD subía a 20.31%.

En tal sentido se puede observar el diseño institucional de tipo consensual en el proceso legislativo, el cual adoptó un matiz y una dinámica diferente debido a un aumento en la competencia electoral entre los partidos, cuyos resultados se concretaron en la integración plural de los órganos legislativos, tanto federal como estatales.

CÁMARA DE DIPUTADOS

Respecto a la integración de la Cámara de Diputados, se hace uso de los datos de la LI Legislatura, a partir de 1979 y concluyendo con los de la LX Legislatura que inicia en 2006, con el objeto de tener una amplia tendencia sobre el número

de diputados por cada uno de los principales partidos políticos.

Antes, es importante recordar que las Legislaturas LI, LII y LIII fueron integradas a partir del marco electoral de la LFOPPE, producto de la reforma política y electoral de 1977, donde la Cámara de Diputados se integró con 400 representantes, 300 de mayoría relativa y 100 por representación proporcional.

Es precisamente a partir de esta reforma, cuyo carácter institucional promovió la pluralidad, que comienza a tomar forma el actual sistema político. Observado con detalle hay un esfuerzo, una concesión por parte de la coalición en el poder, por legitimar al órgano de la representación política. La reforma Constitucional de 1986 modificó el marco electoral, creando un nuevo Código en la materia y aumentó a 500 el número de legisladores, el cambio consistió en aumentar 100 diputados para quedar en 200, elegidos a través del sistema de representación proporcional.

Esta segunda reformó consolidó esa modificación institucional, pues aunque el partido en el poder tuviera aún altos márgenes de votación, ya estaba constituido el esquema que permitiría ir ampliando la participación de la oposición en la integración del Congreso y particularmente en la Cámara de Diputados.

De inicio, se puede observar que este cuerpo político es la centralización de la pluralidad política por la diversidad de partidos que participan en ésta, los cuales se han aliado a otros en circunstancias particulares, dependiendo de las circunstancias de la coyuntura, así como la estructura que define el marco institucional a las organizaciones gubernamentales y partidistas.

Por lo anterior, cambiando la estructura, se hará necesario modificar la estrategia ante las coyunturas, de lo contrario

desaparecerán de la escena política muchos de estos partidos en escenarios de mayor competencia electoral.

El cuadro 8 nos muestra el número de diputados por partido en cada legislatura, sobresaliendo la fortaleza del PRI y por supuesto el control sobre la Cámara, sin embargo es importante ver cuáles son sus porcentajes de integración en la misma.

Cuadro 8. Integración de la Cámara de Diputados, Legislaturas LI a LX: 1979-2006										
Partido Político (1)	LI 79-82 (2)	LII 82-85 (3)	LIII 85-88 (4)	LIV 88-91 (5)	LV 91-94 (6)	LVI 94-97 (7)	LVII 97-00 (8)	LVIII 00-03 (9)	LIX 03-06 (10)	LX 06-09 (11)
PAN	43	51	41	100	89	119	117	204	148	207
PRI	296	299	289	260	320	300	238	208	202	106
PPS	11	10	11	50	12					
PARM	12		11	33	15					
PCM- PSUM- PMS-PRD	18	17	12	20	41	71	120	55	97	127
PDM	10	12	12							
PST- PFCRN- PC	10	11	12	36	23					
PMT			6							
PRT			6							
PT						10	12	8	6	11
PVEM							5	16	17	17
CDPPN								1	5	18
PSN								3		
PAS								2		
PASC										5
PNA										9
Ind.				1			8	3	25	
Total	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500

Cuadro elaboración propia.

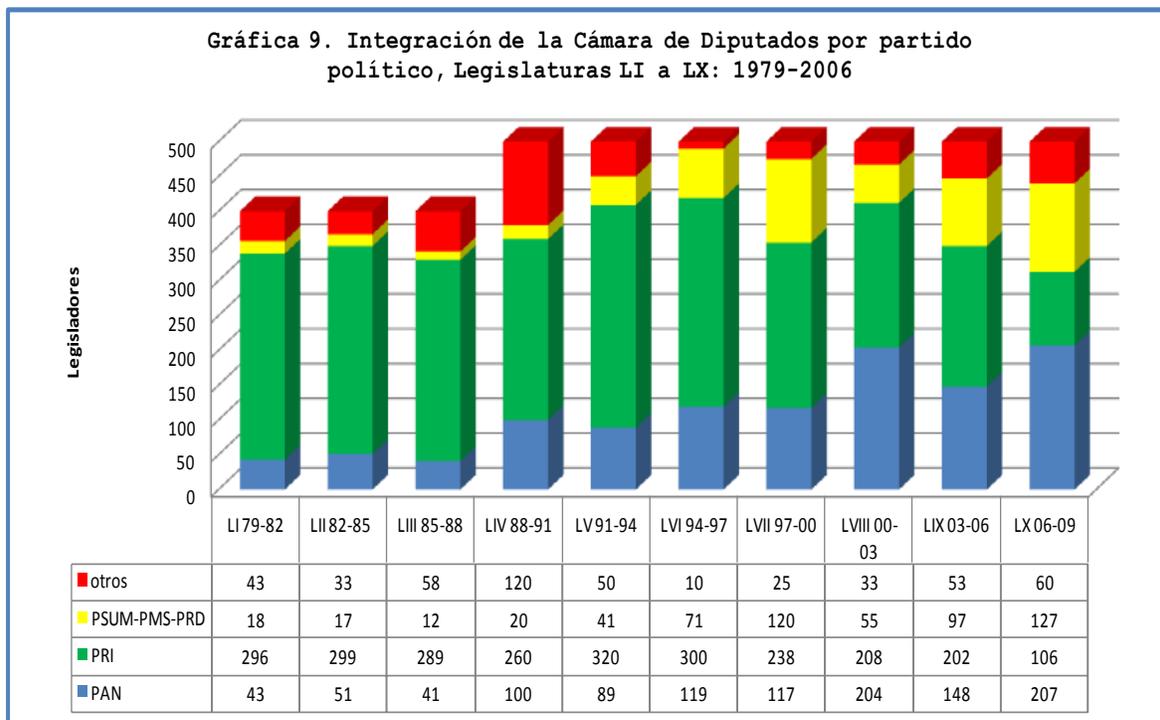
Fuente: Los datos de las columnas 2 a 4 y de 6 a 7 son de Raigosa Sotelo, Luis. Cuadro 1 "Composición partidaria en la Cámara de Diputados en las Legislatura L a LVIII" en Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo Las facultades de control del Senado de la República.

Los datos de la columna 5 son de Meyenberg L., Yolanda. Cuadro 1 de "La Cámara de Diputados y la oposición en México" en Pérez, Germán y Antonia Martínez (comp). La Cámara de Diputados en México.

Los datos de las columnas 8 a 11 son del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la SEGOB.

Abundando, el PRI ha sido el partido con el mayor número de curules, pues en el periodo los datos lo señalan desde la LI hasta la LIX legislaturas como la primera fuerza política en la Cámara de Diputados, de acuerdo con la gráfica 9, sólo en

la LX legislatura perdió esa posición, quedando en manos del PAN (posición que recuperaría en la LXI legislatura donde actualmente el PRI es la primer fuerza política con 237 diputados logrados en la elección de 2009).



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 8.

Sin embargo, esta mayoría debe ser contextualizada en el marco institucional, pues permite encuadrar la posición en la estructura organizativa y señala los límites de la acción de los actores colectivos, en este caso los partidos.

Para modificar la Constitución se requiere de una fuerza que represente alrededor del 66.6% o más, es decir los dos tercios, el PRI había perdido esa capacidad desde la elección de 1988, pues durante el periodo revisado, en las Legislaturas LI a LIII tenía la mayoría calificada, lo cual se puede observar en el cuadro 9 con los datos porcentuales de cada una de las fracciones partidistas al interior de la Cámara.

Cuadro 9. Integración de la Cámara de Diputados, porcentajes por partido en las Legislaturas LI a LX: 1979-2006										
Partido Político (1)	LI 79-82 (2)	LII 82-85 (3)	LIII 85-88 (4)	LIV 88-91 (5)	LV 91-94 (6)	LVI 94-97 (7)	LVII 97-00 (8)	LVIII 00-03 (9)	LIX 03-06 (10)	LX 06-09 (11)
PAN	10.75	12.75	10.25	20.0	17.8	23.8	23.4	40.8	29.6	41.4
PRI	74.00	74.75	72.25	52.0	64.0	60.0	47.6	41.6	40.4	21.2
PPS	2.75	2.50	2.75	10.0	2.4					
PARM	3.00		2.75	6.6	3.0					
PCM- PSUM- PMS-PRD	4.50	4.25	3.00	4.0	8.2	14.2	24.0	11.0	19.4	25.4
PDM	2.50	3.00	3.00							
PST- PFCRN- PC	2.50	2.75	3.00	7.2	4.6					
PMT			1.50							
PRT			1.50							
PT						2.0	2.4	1.6	1.2	2.2
PVEM							1.0	3.2	3.4	3.4
CDPPN								.2	1.0	3.6
PSN								.6		
PAS								.4		
PASC										1.0
PNA										1.8
Ind.				.2			1.6	.6	5.0	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Realizado con los datos del cuadro 8

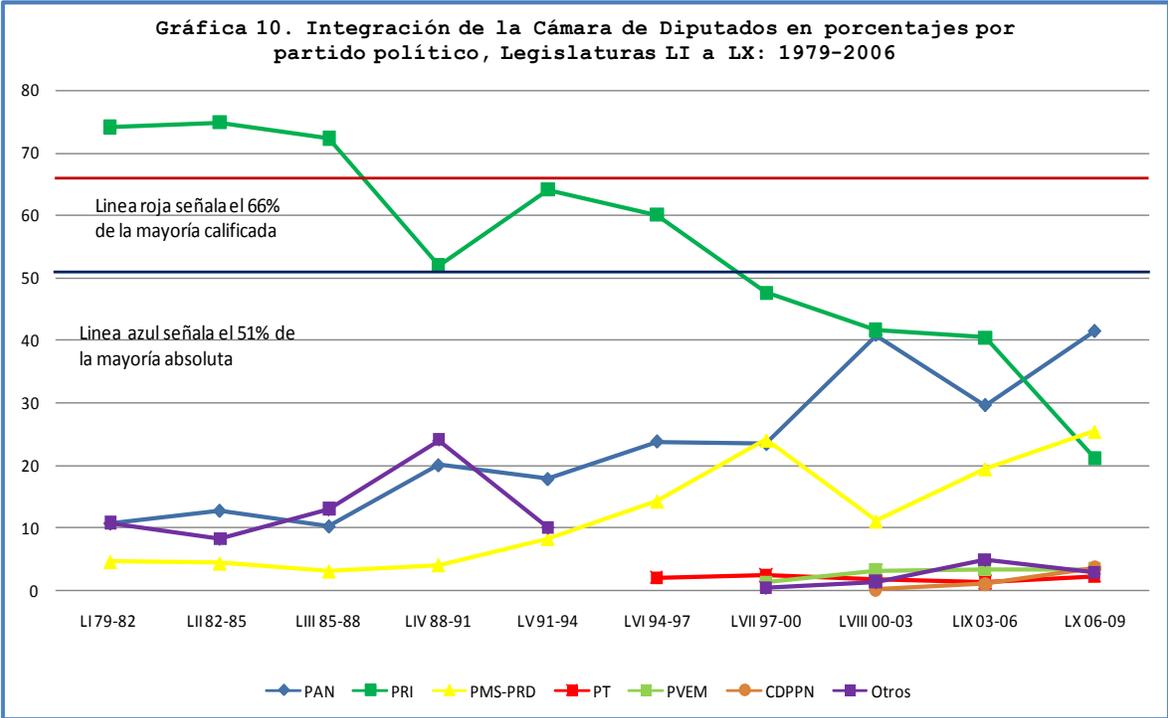
A partir de 1988 y hasta 1997, donde se contemplan las Legislaturas LIV y LVI, el PRI es un partido con mayoría absoluta, con la mitad más uno de la Cámara. A partir de ahí tendrá una mayoría relativa en las Legislaturas LVII, LVIII y LIX, la cual perderá en la Legislatura LX.

Es interesante hacer notar que las reformas político-electorales, así como las del Distrito Federal, se hicieron precisamente en los periodos que el PRI mantenía altos porcentajes en la integración de la Cámara de Diputados y por supuesto en el Senado, gracias a contar en las Legislaturas LI, LII y LIII con la mayoría calificada y en las LIV, LV y LVI con la mayoría absoluta, aunque por supuesto con matices y alcances diferentes, mientras mayor control del PRI sobre el Congreso, las reformas son limitadas y calculados sus efectos, de manera que no afecten el proceso legislativo y la

gestión gubernamental en la ejecución de sus programas, proyectos y servicios públicos.

Conforme se avanza en la pluralidad y el PRI cuenta con su mayoría absoluta, para modificar la Constitución tiene que pactar mayores reformas en el sistema electoral y la apertura de la representación, a cambio de que se hagan reformas de corte estructural en la economía y se apoye su política fiscal, de ingresos y egresos.

Sin duda esta tendencia es clara en la siguiente gráfica.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 9

En cuanto a la última sección o periodo de estudio, que es de la pluralidad del Congreso y de gobierno dividido en relación con el Ejecutivo Federal; es claro que las reformas de fondo se han limitado a modificaciones a la legislación secundaria, pero nada que impacte de manera profunda tanto en la organización política del Distrito Federal y sus procesos básicos, precisamente porque el partido político que está al frente de dicho gobierno, ha jugado en los límites de oposición leal y legal, derivado de que el origen de sus

cuadros y militancia, provienen de asociaciones y movimientos sociales.

ÓRGANOS DE GOBIERNO LOCALES

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Aunque el Distrito Federal contaba con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es importante que el primer órgano de representación de naturaleza local, circunscrito al territorio del Distrito Federal, fue la Asamblea de Representantes.

Ésta inició como un órgano de representación con atribuciones de "dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno"¹³³, entre otras de carácter consultivo, informativas y propositivas¹³⁴, en resumen su función se limitaba a reglamentar y normar en el nivel administrativo, pues la función legislativa la mantenía el Congreso.

Posteriormente fue dotada con atribuciones de carácter legislativo como resultado de la reforma de 1993, entre las que nos interesa destacar la aprobación del presupuesto de egresos, ley de ingresos, revisar la cuenta pública y el legislar en temas locales. Sin embargo, el Congreso de la Unión mantenía la atribución de legislar sobre el Distrito Federal en las materias que no hubieran sido explícitamente conferidas a la Asamblea Legislativa, expedir su Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública, cuestión que será revisada posteriormente¹³⁵.

La importancia de la Asamblea está en función del proceso de centralización del debate político de los temas locales. Es decir, se ubicó en foro para debatir los problemas de la ciudad de México y su relación con los Poderes Federales, así

¹³³ Rojas Sandoval, Miguel Angel. Op. Cit. P. 177

¹³⁴ Pérez Correa Fernando. Temas del Federalismo. UNAM. 2003. P. 40

¹³⁵ Ibid. P. 41

como para proponer la solución a estos y espacio de formación de los líderes políticos locales, que representan a sectores sociales y económicos, enquistados en los partidos políticos.

Cuadro 10. Integración de la Asamblea del Distrito Federal, representantes/legisladores por partido político: 1988-2006							
Partido Político (1)	I 88-91 (2)	II 91-94 (3)	III/I 94-97 (4)	I 97-00 (5)	II 00-03 (6)	III 03-06 (7)	IV 06-09 (8)
PAN	18	11	14	11	17	16	17
PRI	34	40	38	11	16	7	4
PPS	3	2					
PARM	2	1					
PMS-PRD	3	7	10	38	19	37	34
PST-PFCRN-PC	6	5					
PT			2	3	1		1
PVEM			2	3	8	5	3
CDPPN					2		1
DSPPN					3		
PMP						1	
PASDC-PSD							2
PNA							4
Total	66	66	66	66	66	66	66

Fuente: Columna 2, los datos son del Diario de los Debates de la ARDF, Año I, Núm. 4. 7 de octubre de 1988. Págs. 7-10

Columnas 3 y 4, los datos son de Lujambio, Alonso. El Poder Compartido. Pág. 139

Columna 5, los datos son del Diario de los Debates de la ALDF. Año I, núm. 2. 17 de septiembre de 1997. Págs. 3-6

Columna 6, los datos son del Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, núm. 3. 17 de septiembre de 2000. Págs. 5-7

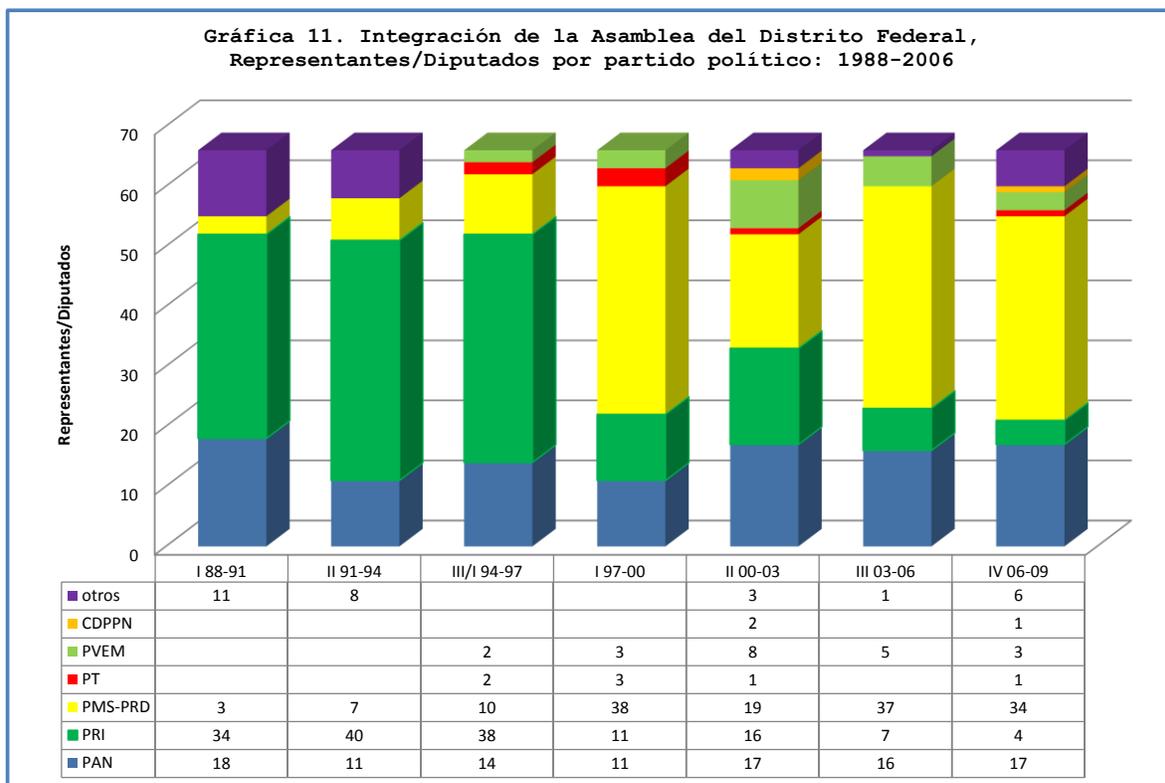
Columna 7, los datos son de Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, Única. 13 de septiembre de 2003. Y Año 1, núm. 1. 17 de septiembre de 2003. Págs. 4-6.

Columna 8, los datos son de Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, núm. 1. 17 de septiembre de 2006. Págs. 3-6.

En cuanto al número de representantes por partido político, el cuadro 10 nos ayuda en describir la integración de cada fracción partidista en este órgano.

Desde su integración, la alta competencia electoral ha dado como resultado una pluralidad, destacando que hay 3 grandes partidos que se han disputado su control, pero sólo 2 han dominado como es el caso del PRI durante las 3 legislaturas del periodo de 1988 a 1997. Mientras que el PRD ha sido la

fuerza dominante en las siguientes legislaturas, aunque en la II legislatura de la Asamblea Legislativa era la primera minoría.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 10

Este centralismo político de la Asamblea se consolida conforme se amplían sus facultades, después de cada reforma, para ser un órgano legislativo. Si bien en sus inicios es un órgano de gestión para sectores de la ciudad de acuerdo a los cánones de la práctica del Congreso, esto se debía a la presencia hegemónica del PRI que hacía de este último una estructura instrumental en función del régimen presidencial. Decíamos que en sus inicios centralizó el debate y la atención a los problemas de la Ciudad de México, participando activamente de acuerdo con las atribuciones que tenía señaladas en el marco institucional. Esto le dio el sentido de una organización formadora de cuadros, pues al adquirir nuevas facultades, en el tránsito se fortaleció el proceso de formalización de este órgano legislativo.

Veamos con detenimiento el cuadro 11, donde los porcentajes nos muestran el potencial de la pluralidad en la Asamblea, a pesar de las mayorías que se conformaron en ésta.

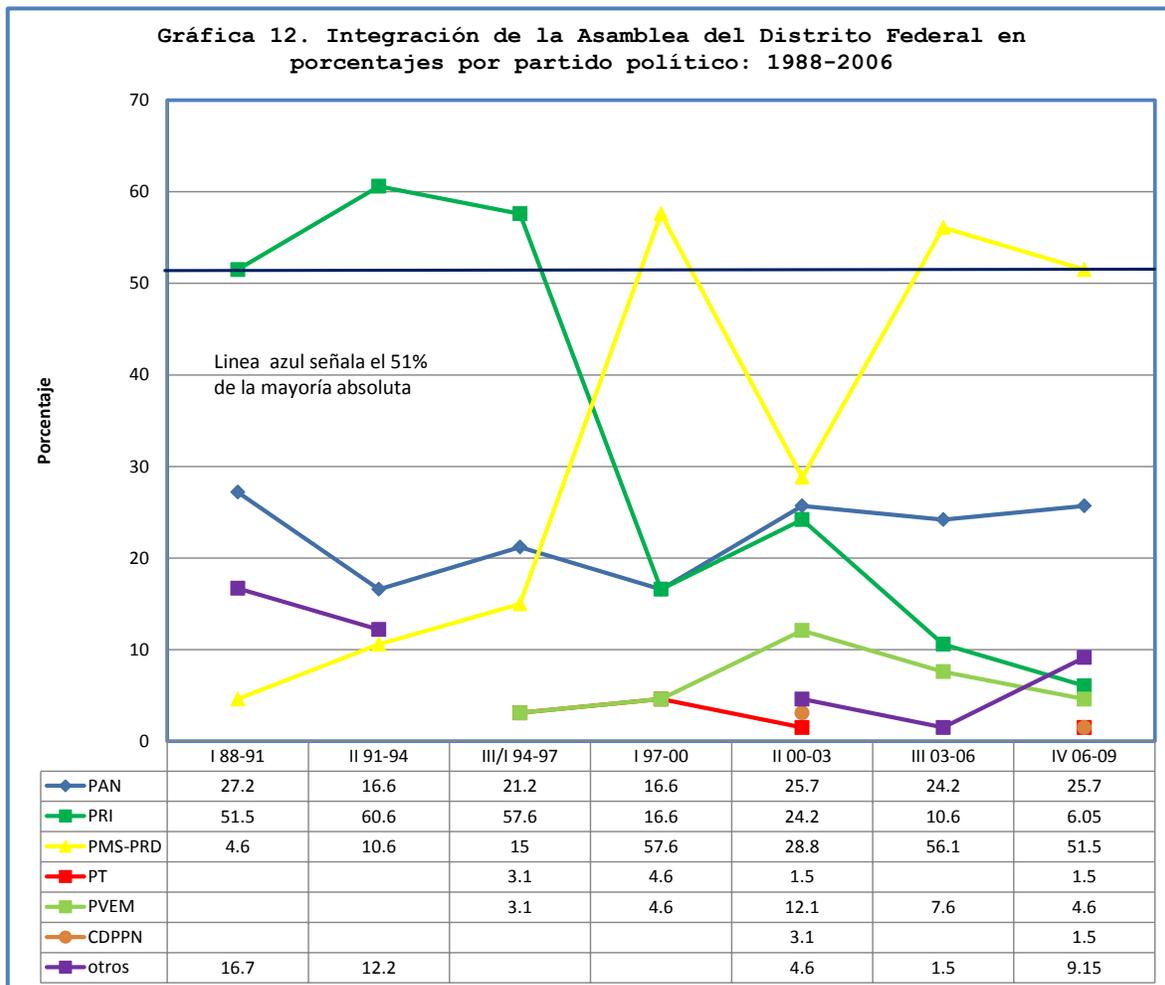
Cuadro 11. Integración de la Asamblea del Distrito Federal, porcentaje de representantes/legisladores por partido político: 1988-2006							
Partido Político (1)	I 88-91 (2)	II 91-94 (3)	III/I 94-97 (4)	I 97-00 (5)	II 00-03 (6)	III 03-06 (7)	IV 06-09 (8)
PAN	27.2	16.6	21.2	16.6	25.7	24.2	25.70
PRI	51.5	60.6	57.6	16.6	24.2	10.6	6.05
PPS	4.6	3.1					
PARM	3.1	1.5					
PMS-PRD	4.6	10.6	15.0	57.6	28.8	56.1	51.50
PST-PFCRN-PC	9.0	7.6					
PT			3.1	4.6	1.5		1.50
PVEM			3.1	4.6	12.1	7.6	4.60
CDPPN					3.1		1.50
DSPPN					4.6		
PMP						1.5	
PASDC/PSD							3.10
PNA							6.05
Total	100	100	100	100	100	100	100

Cuadro de elaboración propia

Fuente: Los datos son los del cuadro 10

La primera legislatura de la Asamblea de Representantes, en 1988-1991, nos presenta un cuadro donde el PRI se mantiene gracias a la fragmentación del voto del FDN entre los partidos que lo constituyeron. El FDN enfrentó su desintegración, se entiende que la falta de cohesión por parte de los demás partidos que lo integraron se debía a los intereses de sus dirigencias partidistas. Es contradictorio que el último partido que se integró a éste, el PMS, cuando su candidato Heberto Castillo declinó y se sumó a la candidatura de Cárdenas, fue la organización política que ofreció su registro para que en 1989 se constituyera el PRD. El PARM, PPS y PFCRN siguieron usufructuando los resultados electorales que les ofreció la coyuntura de 88 y el apellido Cárdenas, como fue el caso del PST que cambió su nombre a

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y posteriormente Partido Cardenista, sumando sus apoyos al gobierno.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 11

La tendencia del PRI es descendente a lo largo de las diferentes legislaturas, mientras que el PRD por el contrario asciende, lo cual permite observar la pérdida de uno, mientras que el otro adquiere el control de la Asamblea, particularmente a partir de que ésta adquiere sus atribuciones y facultades legislativas, haciéndola no un mero órgano de representación ciudadana, sino formalmente un órgano de gobierno del Distrito Federal. En tanto es el PAN el partido que se mantiene estable, sin las variaciones que presentan los dos anteriores.

JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Respecto a la elección del Jefe de Gobierno, se han efectuado tres elecciones, las cuales han sido ganadas por los abanderados del PRD.

Cuadro 12. Integración de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y resultados de las tres principales fuerzas políticas a nivel local: 1988-2006				
AÑO	PAN	PRI	FDN/PRD	Candidato Ganador
1988	22.01	27.25	48.21	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
1994	27.16	43.39	20.90	Ernesto Zedillo Ponce de León
1997	15.58	25.58	48.11	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
2000	33.4	22.8	34.5	Andrés Manuel López Obrador
2006	27.26	21.59	46.37	Marcelo Ebrard Casaubón

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos de la elección presidencial de 1988 en el ámbito del Distrito Federal, son de: Comisión Federal Electoral. Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Datos de la elección presidencial de 1994 en el ámbito del Distrito Federal, en: Estadísticas Electorales Federales y Locales en México. Elecciones 1990-2000. Disco Compacto. Centro de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral. Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Iztapalapa.

Para los datos de la elección de 1997, ver: Resultados de los cómputos de entidad de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. IFE. México, 1997.

Datos de las elecciones de 2000 y 2006, ver "Estadística Electoral Local 2000" y el "Sistema de Consulta de los resultados de las elecciones locales 2006". IEDF. <http://www.iedf.org.mx/eel/eel06/index.html>

Nota metodológica: Se hizo uso de los resultados de las elecciones presidenciales en el Distrito Federal con la intención de obtener una tendencia para las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De los Jefes de Gobierno elegidos, los dos primeros: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Andrés Manuel López Obrador; solicitaron licencia para separarse del cargo para competir y ser candidatos a la presidencia por su partido, en 2000 y 2006 respectivamente, esto permite presumir de inicio que esta entidad es un bastión del perredismo y su importancia permite a sus gobernantes catapultar sus aspiraciones

políticas para el siguiente puesto en importancia, la Presidencia de la República¹³⁶.

En el cuadro 12 se presentan los resultados de las elecciones de Jefe de Gobierno, pero adicionalmente, con objeto de tener una tendencia de preferencia electoral en la demarcación del Distrito Federal, se presentan los resultados de las dos elecciones presidenciales anteriores, con los nombres de los que triunfaron en la entidad.

Lo paradójico es que el triunfo de Cárdenas en la elección de 1997, tiene el mismo porcentaje que recibió en la entidad durante las elecciones federales de 1988, cuando competía por la presidencia. Por otra parte, salta a la vista que el PRD ha ganado las elecciones de Jefe de Gobierno y que la tendencia de las elecciones federales en el ámbito local hacía prever el triunfo de la oposición al PRI, en cualquier momento.

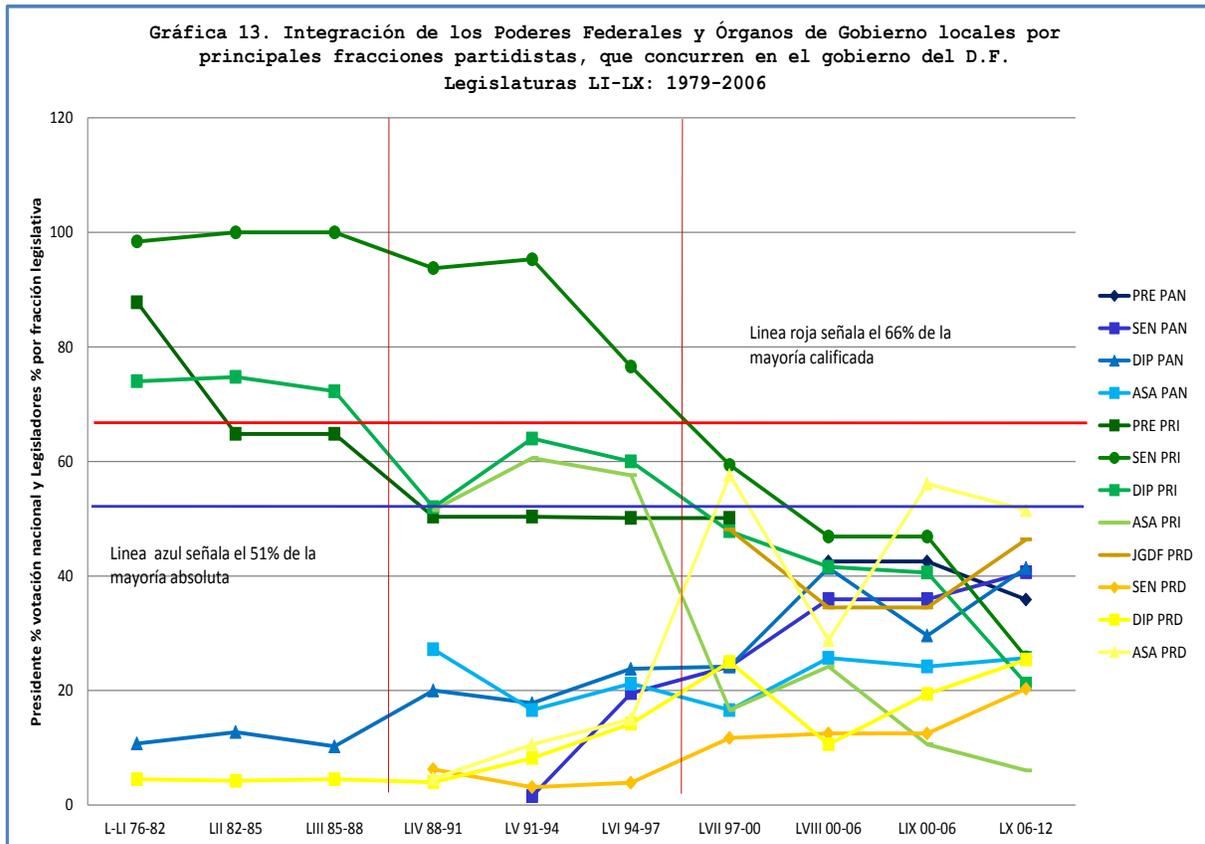
2.3. APROXIMACIONES CAPITULARES. LA TENDENCIA A LA PLURALIDAD POLÍTICA

En este capítulo se presentaron los resultados electorales entre 1976 a 2006 con la intención de observar su incidencia en el campo estructurado de la gestión gubernamental y la producción legislativa, relativos al gobierno del Distrito Federal. Por lo tanto se observaron los resultados e integración de los Poderes Federales y en su momento los órganos de gobierno locales, que tienen la responsabilidad de incidir en el ejercicio gubernamental del Distrito Federal.

Se agregaron estos resultados para contar con proyecciones a lo largo de 1979 a 2006, para observar las tendencias históricas, lo mismo se hizo en la integración de cada uno de estos: concretamente la Presidencia, ambas Cámaras del

¹³⁶ En nuestro trabajo de tesis de licenciatura hacemos una serie de reflexiones sobre este tema. Ver Rojas Sandoval Miguel Angel. Op. Cit. Págs. 26-32, y 113.

Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa y la Jefatura de Gobierno.



Fuente: elaborado con la información de los cuadros 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12; y gráficas 7 y 8.

La gráfica nos ayuda a traducir este entramado de posiciones entre los Poderes Federales responsables de los procesos de gobierno (administración y legislar), pero lo más interesante es que evidencia, a partir de las reglas formales que permiten identificar las relaciones entre Poderes y entre órdenes de gobierno, que hay tres etapas claramente definidas a lo largo de 1979 a 2006.

De esto resaltamos ciertas características observadas en los resultados electorales, el sistema de partidos, la consecuente integración del Congreso y su relación con la Presidencia, sobre todo en los procesos de reforma constitucional y legal que permitieron la emergencia de

nuevas instituciones tanto electorales federales y locales, como de gobierno del Distrito Federal.

En dicho sentido, se puede ir describiendo cada una, en primer lugar es necesario recordar la reforma política de 1977, que reformó el sistema electoral y definió una Cámara de Diputados con 400 integrantes, inauguraba la entrada del sistema de representación proporcional para 100 legisladores, y el dominante mayoritario, por los 300 del sistema de mayoría relativa.

Los resultados electorales entre 1979 a 1988 nos ofrecen las características de un sistema de partidos hegemónico, donde el PRI obtiene altos niveles de votación. En sus resultados tenemos que el PRI controla la Presidencia como las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, donde al interior se cuenta con mayorías calificadas, que permiten a la coalición gobernante modificar por sí misma la Constitución.

Por otra parte, se constata la relación de gobierno unificado por ser ambos poderes dominados por una coalición de intereses identificada con el PRI, cuyo control es ejercido por el Presidente en turno.

Ahora bien, en cuanto al gobierno del Distrito Federal, recordemos que el marco institucional señalaba las atribuciones del Presidente, dejando la administración de la entidad en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, mientras que la legislación quedaba en manos del Congreso.

En este periodo se observan reformas empujadas desde el poder en materia electoral y del Distrito Federal, sin embargo limitadas y controladas, de donde sobresale la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tras la reforma de 1986.

El segundo periodo, lo identificamos de 1988 a 1997, en esta etapa el PRI ve reducido su caudal electoral, partiendo de la

emblemática elección de 1988, donde enfrentó una competencia electoral más efectiva. Es oportuno señalar que los comicios enfrentaban el descrédito, sobre todo en la década de los 80, por reclamos de inequidad y vulneración de la voluntad ciudadana, los cuales se magnificaron en la elección de 1988, calificada de fraudulenta por los actores políticos de oposición.

Sin embargo el PRI aún mantiene altas votaciones que nos permiten tipificar al sistema de partidos, como dominante. En sus resultados, el PRI mantiene la Presidencia y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, pero debido a la competencia electoral que se traduce en pérdidas de curules, aunado a las modificaciones en la integración de la Cámara de Diputados que aumentó en 200 el número de diputados por el principio de representación proporcional, signo de apertura del sistema político, en el periodo sólo contará con mayorías absolutas en ésta, pero seguirá manteniendo su mayoría calificada en el Senado.

Derivado de lo anterior, la coalición gobernante debía hacer alianzas con otras fuerzas políticas para hacer reformas estructurales, es decir constitucionales.

En cuanto a la relación de Poderes, se mantiene el gobierno unificado, con el control ejercido por el Presidente en turno.

Sobre el tema del gobierno del Distrito Federal, se centra el debate político local en la Asamblea de Representantes, cuyas funciones se limitan a cuestiones reglamentarias y bandos de buen gobierno y policía. Por otra parte se mantiene el arreglo constitucional, donde el Presidente sigue gobernando la entidad, ejerciendo su administración por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, mientras la legislación sigue reservada al Congreso.

En este periodo se observan reformas demandadas por los partidos de oposición, las cuales serán concesiones desde el poder, en materia electoral y del Distrito Federal, sin embargo desde el punto de vista de la oposición limitadas y controladas, de las que sobresale el perfeccionamiento de los procesos electorales; la autonomía y profesionalización de la agencia electoral responsable de administrar los procesos electorales; la conformación de un tribunal especializado, dependiente del Poder Judicial de la Federación.

Para el Distrito Federal las modificaciones constitucionales de 92-93 y 96 permiten la creación de órganos de gobierno locales, como es la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, con atribuciones similares a las de un gobernador, aunque en ciertos aspectos con mayores recursos y en otras ciertas restricciones amparadas en el arreglo constitucional; la obtención del estatus legislativo para la Asamblea, con las atribuciones y funciones ad hoc, así como la creación de las Jefaturas Delegacionales, las cuales también serían elegidas por el voto de la población de cada demarcación territorial.

El tercer periodo se identifica de 1997 a la actualidad, aunque para efectos del trabajo lo delimitamos hasta 2006. La reducción del caudal electoral para el PRI es significativa, más aún con la reforma electoral y del Distrito Federal de 1996, pues la elección de 1997 donde triunfó Cárdenas por el PRD como Jefe de Gobierno, significó la cohabitación política entre éste y el gobierno federal del Presidente Zedillo.

También la pérdida del PRI de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, que a pesar de contar con el mayor número de diputados que le permitía constituirse en una mayoría relativa, dejó a la fracción priísta sin la capacidad de ejercer el gobierno de la Cámara. En el Senado el PRI perdía su mayoría calificada, manteniendo la mayoría

absoluta, lo que le permitía ser un contrapeso a las demandas de la legisladora, controlada en ocasiones por una oposición que en ocasiones se aliaba en conjunto para enfrentar al gobierno federal y en otras con la intención de imponer la agenda, fortalecer determinados programas gubernamentales (con la clara intención de orientar gasto público a sus clientelas políticas), contribuciones y gasto. En esas condiciones el gobierno federal y la representación de su partido en el Congreso, no tenían la capacidad de hacer reformas estructurales o Constitucionales por sí mismas, el sistema consensual de la República Federal obligaba a la construcción de consensos con otras fuerzas partidistas para llevarlas a cabo. De esta manera se daba en el orden federal lo que se llama gobierno dividido.

En el terreno local, el PRI también enfrentó en 1997 la pérdida del gobierno de la Asamblea, invirtiéndose literalmente su posición con el PRD, respecto de la legislatura anterior. Así este periodo en el orden local se significó de gobierno unificado.

Sin embargo esto fue el inicio de otros cambios, la alta competencia electoral llevo a México a la alternancia política en las elecciones de 2000, en el orden federal el PRI perdió la presidencia, en el Senado la mayoría absoluta y con esto el gobierno de la Cámara, mientras en la Cámara de Diputados por un legislador era la mayoría relativa. Para el PAN significó tener gobierno dividido.

Respecto al orden local, el PRD mantenía la Jefatura de Gobierno, sin embargo perdía el control de la Asamblea, quedando también en su inicio como gobierno dividido, en cuanto a las relaciones entre ambos órdenes de gobierno, era clara la cohabitación política.

Con un sistema de partidos con tres partidos principales, donde la competencia electoral permite la alternancia en el

orden federal, mientras en el orden local se muestra cierta fortaleza de la izquierda, es cómo describimos el marco en el cual se ejecutan procesos de gobierno, que por el acuerdo constitucional requieren la participación de ambos órdenes.

Es importante recordar que el artículo 122 de la Constitución hace referencia que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de gobierno locales.

Por lo anterior y planteadas líneas atrás las diferentes conformaciones partidistas en las organizaciones encargadas del gobierno del Distrito Federal, se pretende con esta periodización lo siguiente: primero, para cada periodo identificar y describir los contextos organizativos definidos por el marco institucional que delimitan la acción de los actores políticos.

Segundo se pretende identificar como los actores o agentes, así como los actores colectivos, usan a las organizaciones gubernamentales para alcanzar sus fines, es decir las hacen medios, recursos para cumplir con sus atribuciones que la ley marca, de manera concreta se identificarán las rutas de los procesos de aprobación de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y particularmente de endeudamiento y sus resultados, así como de manera general la tendencia que tienen estos instrumentos esenciales de la política pública.

En tercer lugar se hará mención de escenarios de coyuntura política, que ofrecerán las particularidades o generalidades que enfrentan dichos procesos de acuerdo con las posiciones o recursos organizativos de cada partido político con objeto de deducir conductas y las soluciones en cada caso.

Es pertinente por último comentar, que en este último periodo no se ha dado una reforma más que consolide los cambios políticos en el Distrito Federal, siendo que el siguiente paso en la lógica de eventos que se han suscitado en las

diferentes reformas, sería avanzar en la construcción de un gobierno local con todas las atribuciones de un gobierno estatal. Y aunque se han dado los esfuerzos, éstos no han fructificado, dejando a los periodos de gobierno priísta como los más fecundos en cuestión de reformas políticas para el Distrito Federal.

3. TENDENCIAS Y COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL ENTRE 1980 Y 2006.

Una de las atribuciones de toda organización estatal es la relacionada con los recursos financieros. Planteamos entonces que las finanzas públicas también son objeto de estudio de la ciencia política, aunque los procesos de la planeación de los proyectos anuales de ingresos y gastos, son un ejercicio técnico, también es cierto que privan elementos de carácter político, lo cual resalta más aún en su autorización.

Estos procesos se realizan por actores colectivos en medio de un marco institucional, y claramente hay conflicto en el ejercicio del poder, pues el definir los ingresos y el gasto implican beneficiar como perjudicar sectores sociales y productivos.

Las finanzas públicas se entienden de dos maneras por parte de los economistas y especialistas financieros: como objeto de estudio¹³⁷ o como disciplina de estudio¹³⁸. Una definición al respecto nos ayuda a fundamentar ese aserto.

“Las finanzas públicas estudian el proceso desde cómo se obtiene el ingreso, hasta como se gasta, en función de los fines perseguidos por la administración¹³⁹.”

La pregunta de investigación enfoca las variaciones, que en ciertos casos son significativas, presentes en los datos

¹³⁷ En su tesis de licenciatura, Alejandro Azamar la define como objeto de estudio, señalando lo siguiente: “El conjunto de elementos que participan en la captación de los recursos, administración de los mismos y gastos que realiza el estado a través de las diferentes instituciones del sector público; comprenden el manejo de los Ingresos y gastos públicos.” En: Azamar Romero, Alejandro. Las finanzas públicas del Distrito Federal 2000-2006. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía de la UNAM. 2007. P. 5

¹³⁸ Por otra parte, en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo definen como: “disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales, como son los ingresos, gastos, empréstitos, precios y tarifas de los bienes y/o servicios producidos por el sector paraestatal.” En: Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. CEFP/028/006. 2006. P. 20

¹³⁹ Azamar Romero, Alejandro. Análisis de convergencia de las participaciones federales per cápita de las entidades federativas de México, 1990-2006. Tesis de Maestría. Facultad de Economía de la UNAM. 2010. P. 20

resultantes de la gestión de la política financiera del Distrito Federal. Por lo cual dividimos nuestra presentación de las evidencias, primero en los ingresos y posteriormente en el gasto, con objeto de orientar en los siguientes capítulos las diferentes conformaciones del poder, es decir identificar la capacidad de los actores colectivos en una determinada temporalidad y los diferentes marcos de los procesos de la política financiera.

3.1. INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL. EVIDENCIAS DEL CAMBIO.

Para uso analítico se adoptan los conceptos: Transferencias Federales¹⁴⁰; Participaciones Federales¹⁴¹; Deuda Pública¹⁴² e Ingresos Propios¹⁴³.

Las evidencias sobre las significativas variaciones en los ingresos locales del Distrito Federal, están registradas en las siguientes gráficas 14 y 15, considerando los rubros ya citados y sus tendencias a lo largo del periodo estudiado.

Respecto a los recursos de Transferencias y Participaciones Federales, ambas son conceptualizadas como Gasto

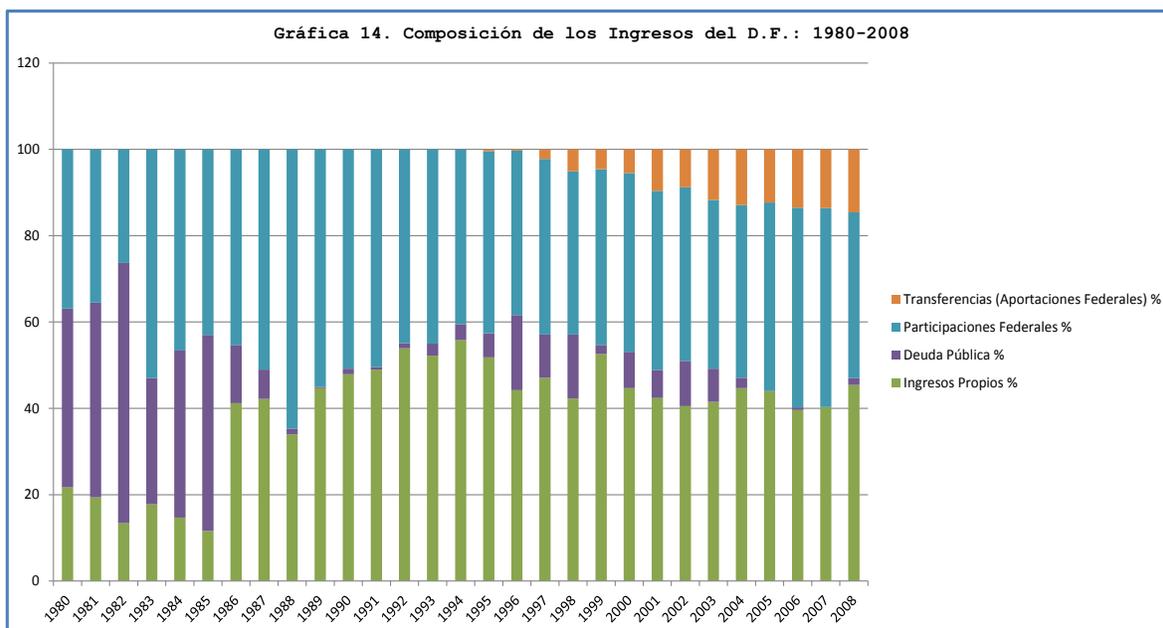
¹⁴⁰ Se entiende por Transferencias Federales a las Aportaciones Federales, las cuales “Son los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios a través de los siguientes Fondos: de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; de Aportaciones para los Servicios de Salud; de Aportaciones para la Infraestructura Social; de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; de Aportaciones Múltiples; de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.” Ver: Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Op. Cit. P. 4

¹⁴¹ Se entiende por Participaciones Federales a las: “Asignaciones 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 autorizadas y que deban entregarse a los gobiernos de los Estados y sus municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.” Ver: Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Op. Cit. P. 38

¹⁴² Se entiende por Deuda Pública a la: “Suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. Capítulo de gasto que 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.” Ver: Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Op. Cit. P. 15

¹⁴³ Se entiende por Ingresos Propios: “se pueden clasificar en ingresos fiscales, que son las percepciones que cobra directamente la entidad federativa e ingresos del sector paraestatal. Estos últimos serían los ingresos que percibiría por los beneficios obtenidos por sus empresas públicas.” Ver Finanzas públicas de las entidades federativas. Primera parte: los ingresos. aregional.com. Serie Finanzas Públicas. Año 4, número 1, México, D.F. 2004. P. 17

Federalizado, el cual más adelante se analizará el porcentaje que del total se canaliza al Distrito Federal.



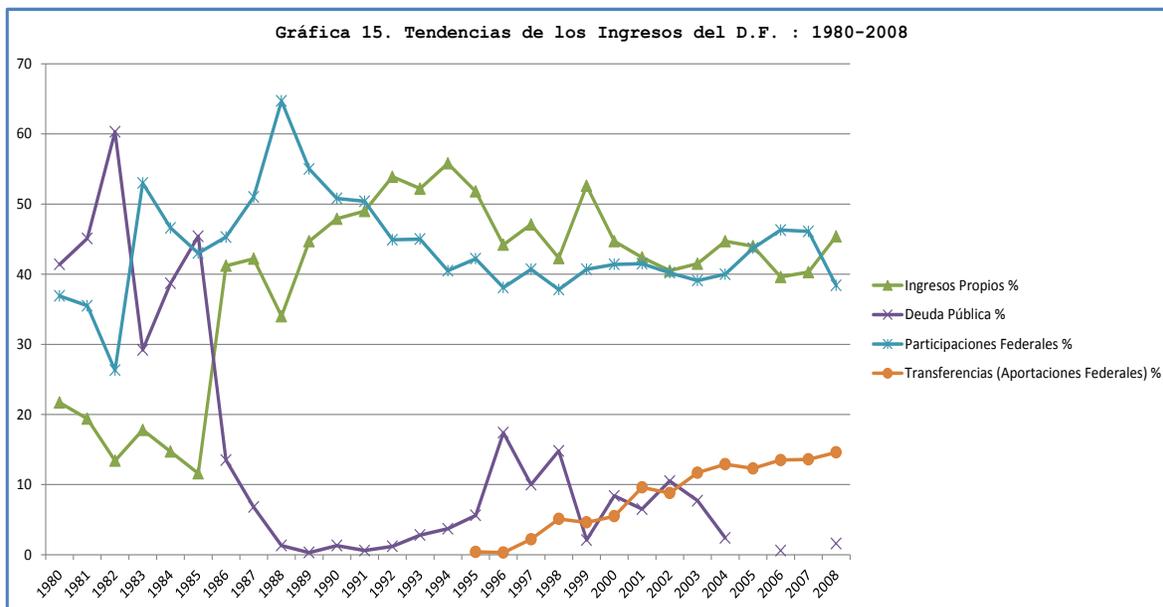
Fuente: "Distrito Federal: Situación de las Finanzas Públicas, 1980-2007." Base de datos. En: Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consultado el 31-03-2011. En:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas__1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/03_estadisticas_de_finanzas_publicas

La primera variable a presentar son los Ingresos Propios, que entre los años de 1980 a 1985 tienden a descender, pues de 21.7% bajó a 11.6%, con una media de 16.43, los posteriores 3 años hay un salto positivo, pues llega a más de 40% para caer en 34% en 1988. Sin embargo, de esa leve caída de cerca de 8 puntos comienza a tender positivamente hasta 1994, que llegó a 55.8% del total de los ingresos, y a partir de ese año hay una tendencia descendente, para en 2006 caer a 39.6%, su punto más bajo entre esos años.

En segundo lugar, las Participaciones Federales que tendían a la baja de 1980 a 1982, de 36.9% a 26.3% respectivamente, pero que a partir de 1983 y hasta 1988 crecieron de 53% al 64.7% del total de los ingresos locales. Esta tendencia de crecimiento se detuvo y en 1989 a 1998 decreció, de modo que

del 55% quedará en el 37.8% respectivamente, y a partir de 1999 y hasta 2006 se mantuvieron sin grandes variaciones, entre el 40.7% y el 46.3% respectivamente, en una media del 41.61.



Fuente: Los datos de la gráfica 14.

La tercer variable, la Deuda, nos muestra una gran dependencia de recursos por ésta. Y es que entre 1980 a 1985, del 29.2% pasó al 60.3% de participación en los ingresos, con una media de 43.35, lo cual nos muestra un enorme desequilibrio de las finanzas públicas locales.

A partir de 1986 hay una pronunciada caída en 13.5%, de manera que en 1987 y hasta 1995, la deuda se mantiene por debajo de dos dígitos, con 6.8% y 5.6% respectivamente y un promedio del 2.62, reduciéndose drásticamente el uso de este tipo de recursos. Sin embargo, de 1996 a 1998, crece entre 17.4% y 14.8% respectivamente, para posteriormente caer y mantenerse con altibajos sin rebasar los dos dígitos, salvo 2002 que fue de 10.5%.

Por último, las Aportaciones Federales, que a partir de 1995 emergen los registros con un 0.4% del total del ingreso del

Distrito Federal, para seguir una tendencia ascendente y quedar en 13.5% para el 2006.

Como se puede observar de manera detenida, los primeros dos trienios estudiados (1980-1985) muestran una gran dependencia de los ingresos por Deuda, seguidos de las Participaciones Federales y una baja recaudación por Ingresos Propios.

El siguiente trienio (1986-1988) aparece como de transición, caída total de la dependencia de financiamiento por Deuda, frente a un esfuerzo impresionante de aumentar los ingresos propios y una dependencia de los recursos federales.

Los siguientes dos trienios (1989-1994) nos muestran que el financiamiento por Deuda es marginal, mientras se observa una tendencia descendente de los recursos federales frente a una ascendente de los Ingresos Propios de la entidad.

Para el trienio 1995-1997 se observa que hay caída tanto en Ingresos Propios como en Participaciones Federales, inician las Transferencias que son marginales dentro del ingreso total, pero resalta el uso creciente del financiamiento por Deuda Pública para suplir las caídas de los otros tipos de ingreso.

También el trienio 1998-2000 presenta sus particularidades, pues sigue en su primer año la dinámica del trienio anterior, pero a partir de 1999 hay una tendencia ascendente de los recursos federales y de los Ingresos Propios, mientras se observa una tendencia descendente del uso de la Deuda.

Para los últimos dos trienios observados (2001-2006) se observa cierta estabilidad, pues los ingresos federales (Participaciones y Aportaciones) se mantienen estables con un promedio del 52%; así como los Ingresos Propios, con un promedio del 42.1%; mientras la Deuda se mantiene en un promedio del 5.54%.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿cuáles son las condiciones del contexto político y económico que priva entre

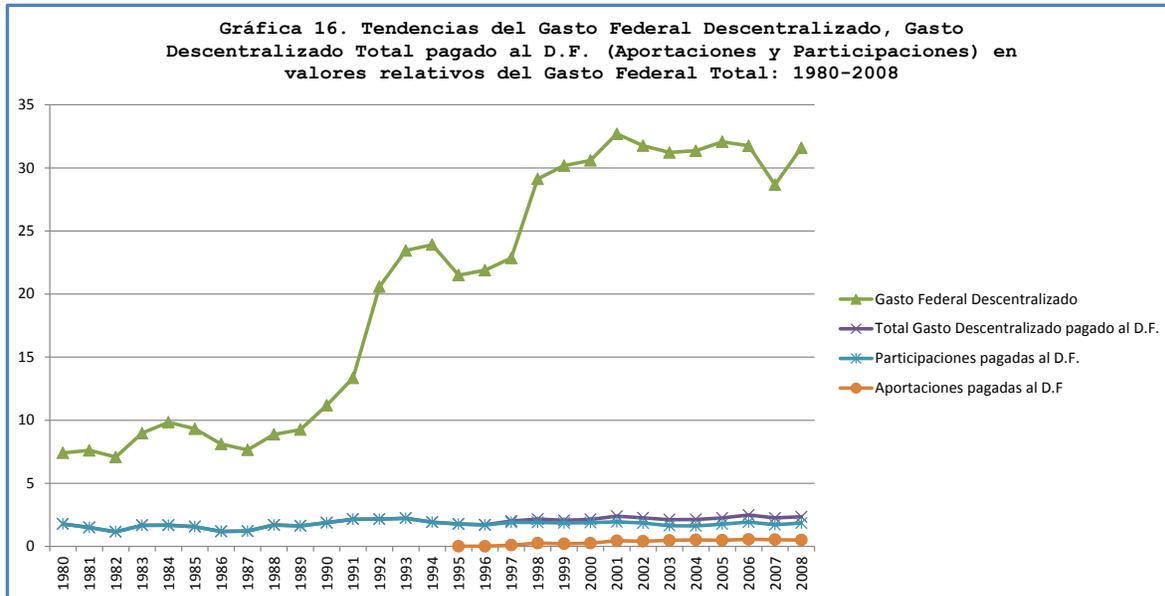
los periodos con mayores cambios como son de 1980 a 1988, 1995 a 2000; de aquellos que muestran cierta estabilidad, como son los de 1989 a 1994 y 2001-2006? ¿Cuáles eran las correlaciones de fuerzas de los actores colectivos? Es decir las organizaciones políticas participando en las organizaciones gubernamentales, o dicho de otra manera, los partidos políticos cuya participación en elecciones se transforma, por medio de los sistemas electorales, en derecho de integrar los órganos de la representación política: el legislativo y ejecutivo, los cuales participan en los procesos de ingresos, egresos y deuda, lo cual nos lleva a preguntar ¿cuáles son los pasos de estos procesos y dónde se negocian estos instrumentos?

Ahora bien, también surge la necesidad de conocer las tendencias del gasto descentralizado del gobierno federal, en lo que corresponde al Distrito Federal. Conforme a la gráfica 16, se observa que de 1980 a 1989 se mantuvo por debajo del 10% del total del gasto del gobierno federal aunque con ligera tendencia al alza, con un promedio del 8.4%. Sin embargo, para la entidad el promedio era del 1.5% con referente en el gasto total.

En 1990, el gasto federalizado es del 11.18%, la tendencia nos muestra una pronunciada curva positiva, pues en 1994 llega a 23.91%, doce puntos porcentuales más. Sin embargo, se observa una ligera caída en 1995 y aunque los siguientes 1996 y 1997 hay una ligera alza, está por debajo de lo alcanzado en 1994, promediando en esos años un 22%. Para esos años que corren de 1990 a 1997, el gasto correspondiente para la entidad es en promedio de 1.98% del total del gasto federal, .48 décimas arriba que el promedio anterior.

A partir de 1998 se observa otro salto positivo, de manera que el gasto federalizado es el 29.13% del total del gasto federal y sigue al alza hasta llegar en 2006 a 31.75%, con un

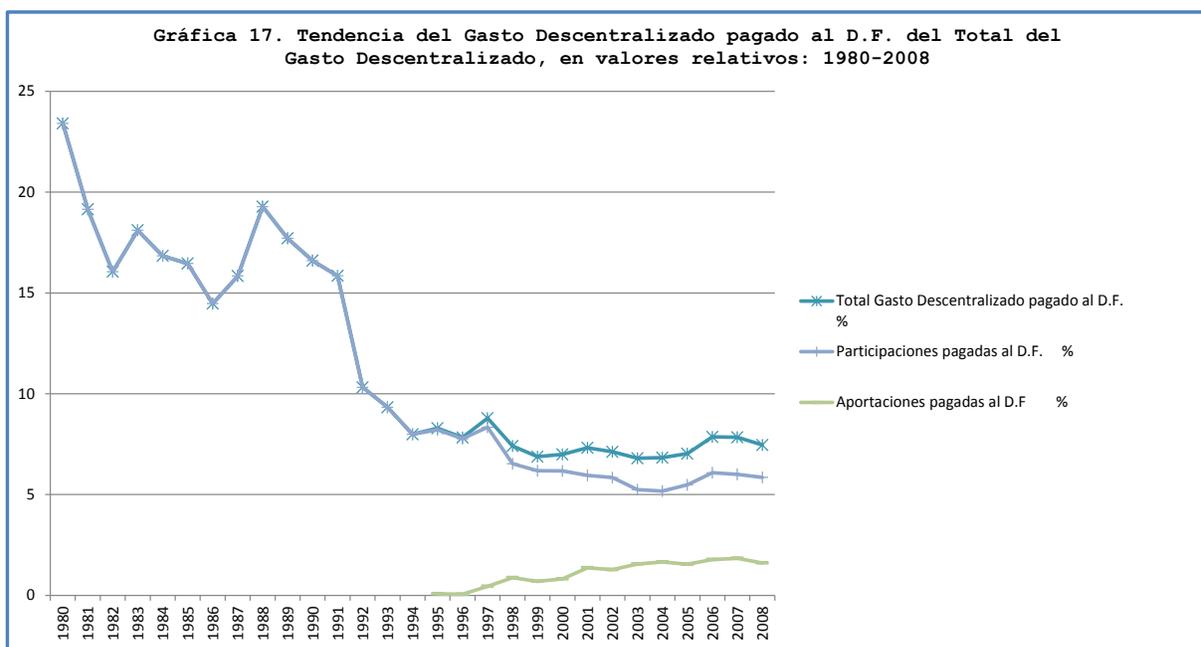
promedio de 31.19% entre esos años. Por su parte en lo que recibe el Distrito Federal también se registra una ligera alza, respectivamente 2.16% y 2.25% con un promedio de 2.22% del total del gasto federal.



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

Al observar la gráfica 16 nos surgen dudas: ¿cuáles son las causas que brindan dos periodos de estabilidad, una entre 1980 y 1989, y la segunda entre 1998 a 2006? ¿Cuáles son las diferencias que hay entre la primera curva de tendencia positiva, que por cierto es la más pronunciada de 1990 a 1994 de la registrada en 1998 a 2001? ¿Qué significó la leve tendencia negativa de 1995 a 1997? ¿Estos cambios fueron el producto de decisiones políticas? Y en caso de ser afirmativo, ¿fueron por presiones de los actores políticos o un cálculo razonado del Ejecutivo Federal?

Por otra parte, al revisar en valores relativos los recursos que el Distrito Federal recibe por Aportaciones y Participaciones Federales, del total del gasto descentralizado, observamos otras tendencias, de acuerdo con la gráfica 17.



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

Lo que observamos es que del total del gasto descentralizado del gobierno federal, en 1980 el Distrito Federal participaba con el 23.41% y podemos observar una curva negativa hasta 1986, donde se sitúa el valor en 14.47%. Los siguientes dos años, 1987 y 1988 tienden a una ligera recuperación, alcanzado 19.28%, para después caer a partir de 1989 hasta 1996 con valores de 17.71% y 7.83%.

A pesar de que en 1995 se registran las Aportaciones Federales y que sumadas a las Participaciones se aumenta el total del gasto descentralizado, vistas por separado, tal como nos muestra la gráfica 17, las Participaciones tienden a la baja mientras las Aportaciones a la alta. En 1997 se muestra con un ligero repunte de 8.79%, pero vemos una ligera baja a partir de 1998, con 7.41%, aunque de ese año a 2006 con 7.86%, se estaciona la tendencia que en promedio es de 7.13%.

Nuevamente nos cuestionamos sobre ¿qué significa la tendencia negativa y el ligero repunte de 1988? ¿Cómo es posible que si

de 1988 a 1994 y de 1998 en adelante, donde se registran alzas en el gasto descentralizado, signifique una tendencia negativa para lo que recibe el Distrito Federal?

3.2. EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL. EVIDENCIAS DEL CAMBIO.

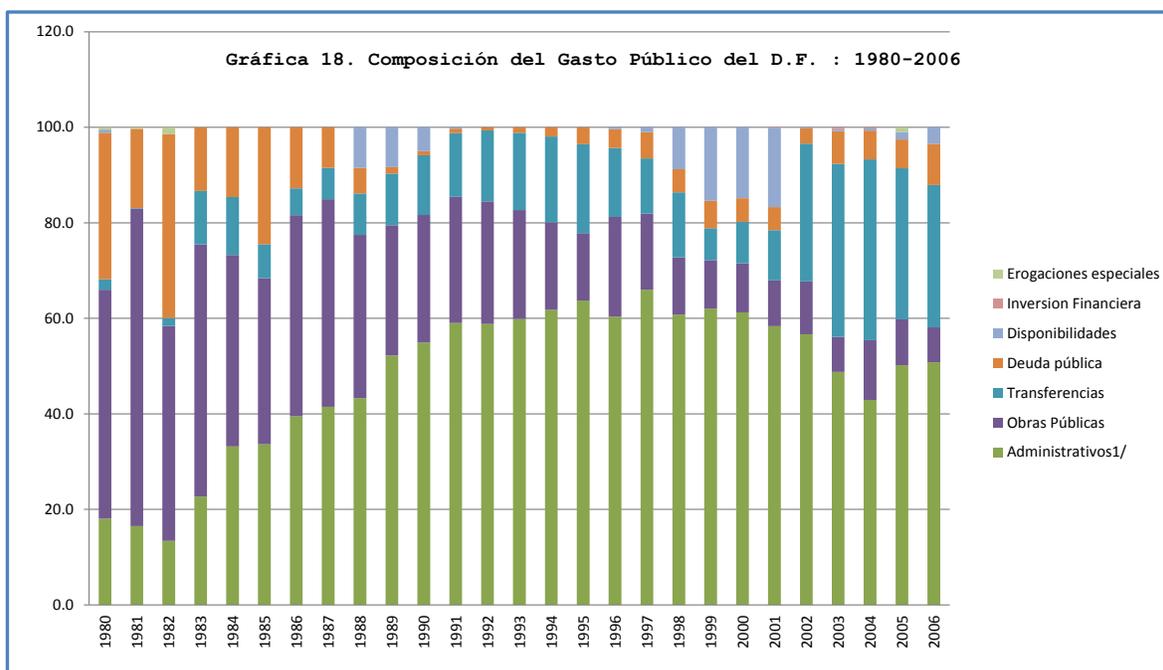
En el rubro de Egresos se hará uso de los siguientes conceptos de Gasto Público¹⁴⁴: Administrativo, Obra Pública, Transferencias¹⁴⁵ y Deuda Pública, los cuáles son los rubros más importantes y de cuya observación de tendencias nos ofrece las evidencias de las variaciones significativas en su participación relativa entre el total de dicho gasto.

Por supuesto que esto tiene que ver con el resultado de procesos de negociación entre las ramas ejecutiva y legislativa responsables del orden local: sean éstos los Poderes Federales y en su momento los Órganos de Gobierno Locales, de acuerdo con la reforma política del Distrito Federal de 1996.

Estos conceptos se verán proyectados en las gráficas 18 y 19; y el primer elemento a revisión es el Gasto Administrativo, el cual nos ofrece en el primer trienio de 1980 a 1982 una tendencia descendente de 18.1% a 13.4% del total, en un contexto marcado por el inicio de la crisis financiera del país. Pero de 1983 y hasta 1997 nos ofrecerá un crecimiento exponencial, pues de 22.7 llegará a 66% del total.

¹⁴⁴ Consideramos en este caso el concepto de Gasto Público Federal, como una referencia para definir simplemente Gasto Público, conforme a su manejo por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, que señala lo siguiente: “Conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, realizan el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos; la Procuraduría General de la República; organismos públicos autónomos y los organismos descentralizados; las empresas de control presupuestario directo e indirecto; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal; así como la intermediación financiera.” Ver: Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Op. Cit. P. 22

¹⁴⁵ CEFPE. Transferencias: Comprende subsidios, transferencias y ayudas; y recursos federales y estatales a municipios. Definición ofrecida en la Base de Datos “Distrito Federal: Situación de las Finanzas Públicas, 1980-2007” del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/175855> Consultado 16-03-2011.



Fuente: Distrito Federal: Situación de las Finanzas Públicas, 1980-2007. Base de datos. En: Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consultado el 31-03-2011. En: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/03_estadisticas_de_finanzas_publicas

A partir de 1998, se observa una tendencia negativa, pues baja a 60.7% para caer en 2004 en 42.9% y nuevamente tender positivamente en 2005 y 2006, con 50.2% y 50.8% respectivamente. Este es el gasto de operación de la toda la estructura gubernamental: órganos de gobierno local, órganos autónomos, desconcentrados y descentralizados; en las materias de servicios personales, servicios generales, materiales y suministros.

El segundo rubro es el Gasto en Obra Pública o Inversión Física, del cual se observa que para 1980 participaba de manera importante en el gasto, con el 47.9% del total y cuyo máximo fue en 1981 con 66.5%, cayendo en 1982 a 45%.

Para el segundo trienio se observa en general una curva negativa, y si en 1983 se recupera a 52.8% para 1988 está en 34.2%, con un ligero repunte en 1986 y 1987, de 42.1% y 43.4%

respectivamente, que podemos suponer que se usó para la reconstrucción por los daños de los sismos de 1985.

Sin embargo se observa una tendencia descendente, que varía en intensidad, pues esta se manifiesta de manera progresiva y ligera en los dos trienios (1989-1991 y 1992-1994) que corresponden a la administración de Camacho Solís, de 27.3% a 18.2%.

Para el trienio de 1995 a 1997 se observa una caída y una leve recuperación de 14.1% y 16% respectivamente, con un repunte intermedio en 1996 del 20.9%. Sin embargo, de 1998 en adelante se observa la caída nuevamente de la inversión en Obra Pública, pues ese año fue de 12% y en 2006 fue de 7.3%, un promedio del 10% del total del gasto en esos años.

El tercer rubro, las Transferencias, entre 1980 y 1982 es marginal, en promedio de 1.3%. Para 1983 y 1985, se observa un crecimiento, que en promedio es de 10.2%, pero tiende nuevamente a descender en 1986, a 5.6%, pero a partir de este año se observa un segundo crecimiento sostenido, que en 1995 fue de 18.6%.

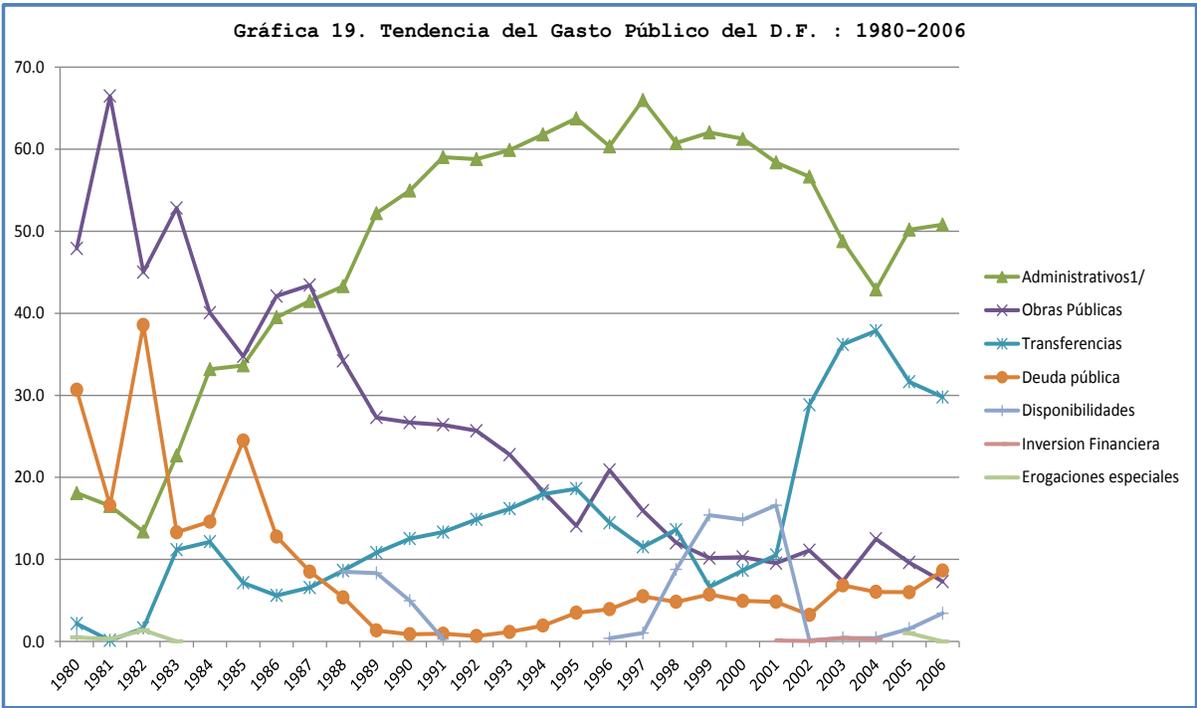
Entre 1996 y 1999 se observa una tendencia negativa, de 14.5 a 6.7% respectivamente, para nuevamente iniciar un crecimiento vertiginoso a partir del 2000, que subió dos puntos y quedó en 8.7% para llegar en 2004 a 37.9% y posteriormente volver a caer en 2005 y 2006 con 31.6% y 29.8%.

El cuarto elemento es la Deuda Pública, su servicio representó durante los 2 primeros trienios (1980-1982 y 1983-1985) una participación dentro del gasto, del 30.7% al 38.6% para el primero y de 13.3% a 24.5% para el segundo.

Para el trienio de 1986 a 1988, la tendencia es a la baja, de 12.8% a 5.4%, en general de 1983 a 1988 se observa una pendiente con tendencia negativa, para los siguientes años, de 1989 a 1994, se contempla un bajo costo del servicio de la

Deuda, con ligera tendencia a crecer, con 1.3% a 1.9% y un promedio de 1.2% del total del Gasto Público.

A partir de 1995 inicia nuevamente su tendencia de crecimiento hasta 2006, de 3.5% a 8.6% respectivamente, pero para el trienio 1995-1997 el promedio es de 4.3%, para los años de 1998 a 2000 sube a 5.2%, de 2001 a 2003 es de 5% y de 2004 a 2006 se apuntala en 6.9%, esto nos muestra los matices de este crecimiento del servicio de la Deuda Pública, lo que se correlaciona con el uso de financiamiento por Deuda para el Gasto Público y el crecimiento del saldo de ésta.



Fuente: La misma información de la gráfica 18

En esta descripción damos especial atención a la evolución que hay de los rubros del Gasto en su conjunto y en primer lugar se presenta el Gasto Administrativo, que si bien tiene en el inicio del periodo estudiado una ligera tendencia a la baja, y a partir de 1982 y hasta 1997 un crecimiento enorme - se cuadruplica-, para posteriormente de 1998 a 2006 tienda a la baja casi 15 puntos porcentuales. Lo anterior nos lleva a cuestionarnos sobre los incentivos, causas, razones, por las

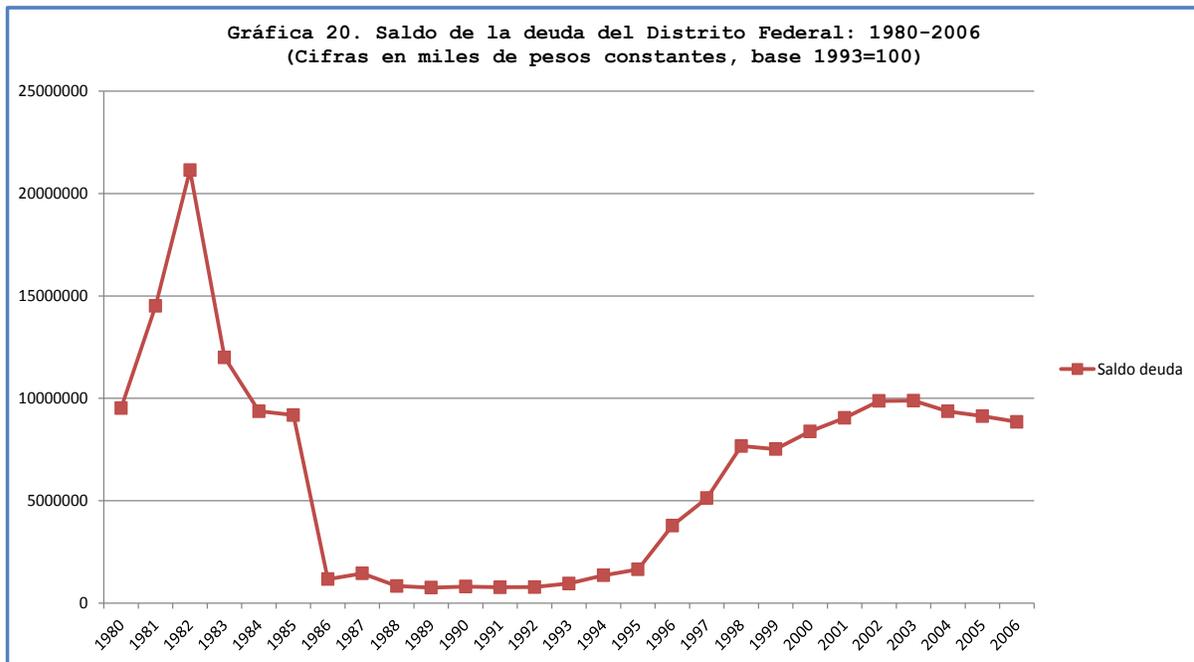
que creció desmedidamente este tipo de gasto, entendido como el resultado de un proceso.

Sobre el segundo tipo de Gasto, el de Obra Pública se observa una clara tendencia descendente, con algunos repuntes, pero en general es evidente que se invierte menos en infraestructura de la entidad, por lo que nos preguntamos: ¿Este cambio de política es una modificación de un paradigma o el resultado de una situación concreta? ¿Qué intención o intereses orienta este tipo de decisiones, de disminuir la inversión gubernamental en Obra Pública?

En cuanto al Gasto orientado en Transferencias, se observa que empieza a crecer a partir de 1983 para caer en 1986, punto de partida para nuevamente crecer hasta 1995, tiende nuevamente a la baja hasta 1999, donde nuevamente inicia su crecimiento, lo cual también nos obliga a preguntarnos sobre ¿Cuáles son las razones que sujetan este primer periodo ascendente de los primeros 15 años? ¿Cuáles son las razones por las que a partir de 1995 y hasta 1999 cae? ¿Qué motiva que vuelva a crecer de manera significativa a partir de 2000? Por último, sobre el Servicio de la Deuda, nos preguntamos sobre tres etapas claramente diferenciadas, ¿Cuáles fueron las decisiones y condiciones que la política de servicio de Deuda entre 1980 a 1985? ¿Cuáles fueron las directrices de 1986 a 1994? ¿Cuáles fueron las razones por las que empezó a crecer el servicio a partir de 1995 y hasta 2006?

Todo este nos lleva nuevamente a cuestionarnos en su conjunto sobre el papel que jugó la estructura organizativa y la correlación de los actores políticos al integrar a los actores gubernamentales, y esta posición de fuerza que tanto influyó en el proceso de definición del gasto, si avaló o hubo contradicciones al interior de estos (Órganos Legislativos) o entre estos (relación Ejecutivo-Legislativo).

Por último, de acuerdo con la gráfica 20, del saldo de la Deuda del Distrito Federal, hay tres etapas muy diferenciadas. En la primera, entre 1980 a 1985, respecto al total del PIB de la entidad el saldo de la deuda promediaba 5.45. De 1986 a 1995, este saldo promedio era del 0.45 del PIB del DF, y la última etapa de 1996 a 2006 nos muestra un ascenso que rondaba el promedio del 2.42 del PIB de la entidad.



Fuente: Los datos de 1980 a 2000 son de CEFP. La deuda pública del Distrito Federal 1980-2000. CEFP. Cámara de Diputados. CEFP/050/2001. Los datos de 2000 a 2006 son de CEFP Deuda pública del Distrito Federal (1993-2006). CEFP. Cámara de Diputados. CEFP/052/2005.

Lo anterior reitera y fortalece nuestro cuestionamiento sobre la administración del saldo de la Deuda Pública por los responsables del Ejecutivo, y se formula en las preguntas ¿qué tanto influyeron los eventos externos en las decisiones de política financiera local en cada etapa? ¿Los saldos de la Deuda son producto también del proceso político ejecutivo-legislativo? ¿De ser así, donde se manifestaría y con qué intensidad estas relaciones?

3.3. APROXIMACIONES CAPITULARES. LAS EVIDENCIAS EN LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE LA POLÍTICA FINANCIERA.

En este capítulo se procedió a presentar los datos anuales - de 1980 a 2006-; de los ingresos, egresos y deuda en el orden local, de manera que al agregarse y presentarse en series históricas se observan tendencias, que en ciertos casos son significativas y demuestran la orientación política adoptada para las finanzas públicas locales, por parte de la coalición que gobierna la entidad.

Los datos en sí mismos dicen algo, sin embargo se requiere analizarlos, primero en su contexto y segundo, que es lo que pretende esta investigación, es reconocer en cada dato el resultado o producto de un proceso administrativo-político, regulado por un marco institucional y donde los actores que participan en dicho proceso tienen intereses, entre éstos el político, pero que también atienden escenarios de incertidumbre por lo cual se puede considerar que hubo errores en la formulación del diagnóstico y que mayorías políticas avalaron los instrumentos político-financieros, sin atender a la oposición partidista.

Por lo tanto, ahora nos preguntamos ¿cuáles eran o son los entramados organizativos del poder público del Distrito Federal durante el periodo estudiado? Si se modificaron éstos a partir de las reformas constitucionales ¿Hay una tendencia descentralizadora de ejercicio político y administrativo? ¿Qué papel jugó en la integración de las organizaciones representativas del poder público, la competencia electoral? En cuanto a los procesos de la política financiera, ¿Cómo cambiaron éstos? ¿Muestran cambios significativos las reglas en las cuales se basan y el comportamiento de los actores? ¿El cambio de los actores, o de su fuerza y recursos colectivos, nos muestra una forma diferente de ejercer la administración?

En resumen, la política financiera nos muestra etapas de cierto desarrollo o tendencia, que en su conjunto son productos resultantes de procesos administrativos y políticos, regulados por un marco institucional en los que participan los actores políticos a través de los órganos gubernamentales que tienen las atribuciones y facultades para tomar las decisiones, y que buscan atender las necesidades y contingencias que el ambiente impone a los ciudadanos del Distrito Federal.

4. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL MARCO CENTRALIZADO DEL GOBIERNO FEDERAL PREVIO A 1988.

En este capítulo se presentarán las características que privaron en el primer periodo de 1979 a 1988, sobre el contexto organizativo (actores y organizaciones) y el proceso de diseño y autorización de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos para la administración del Distrito Federal, y con especial énfasis el proceso de contratación de deuda y su administración, de acuerdo con el marco institucional.

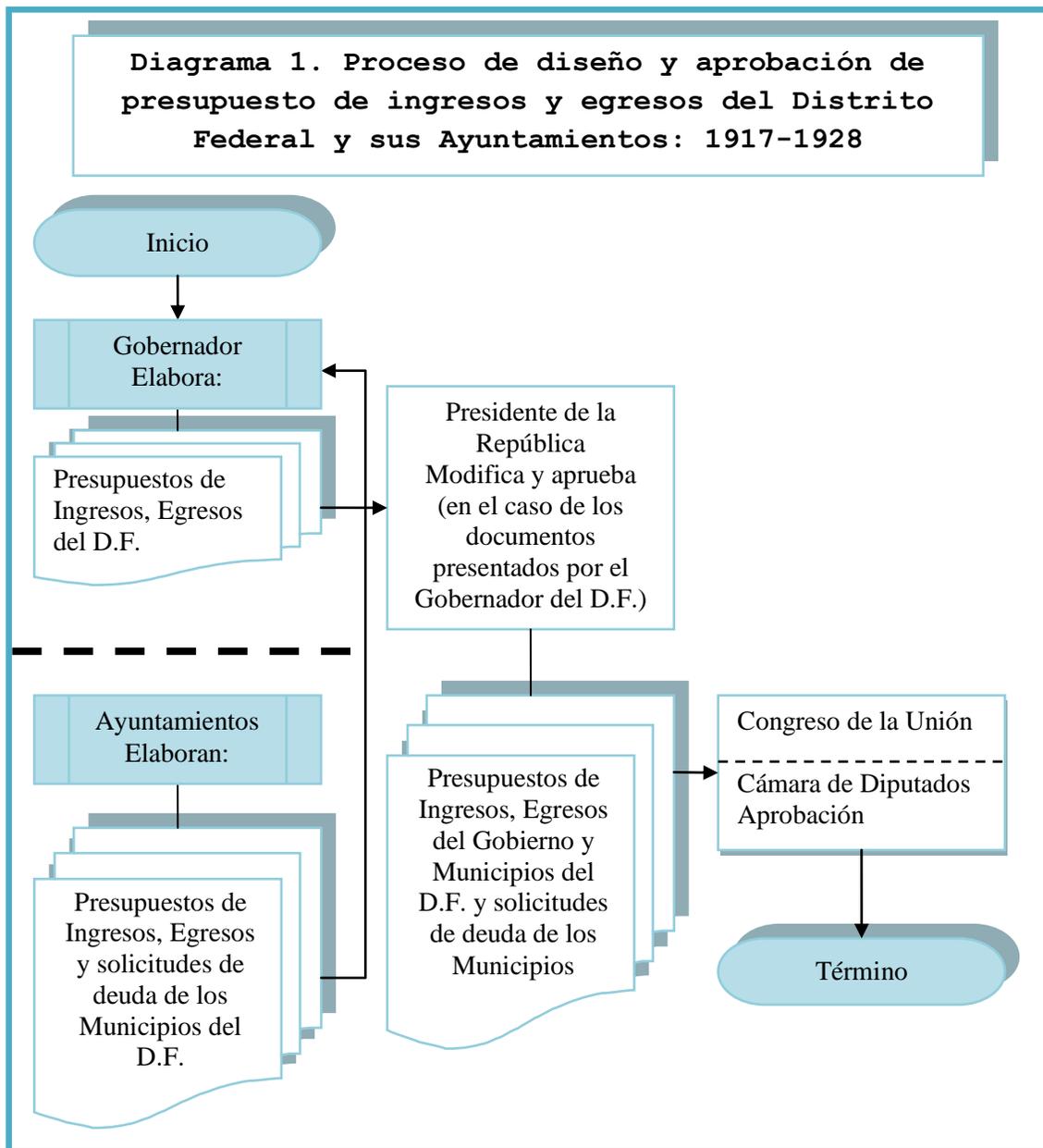
Por otra parte se ofrecerán ejemplos sobre este proceso político entre las posiciones encontradas de los actores y como se definió. Pero antes se ofrece una breve síntesis del campo estructurado de la acción y el marco institucional desde 1917 y como este ha evolucionado en las materias ya señaladas, para posteriormente entrar al estudio del periodo señalado.

4.1. SINTESIS DEL CAMPO ESTRUCTURADO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE DEUDA Y HACENDARIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Es de importancia señalar que la Constitución de 1917 establecía que en el territorio del Distrito Federal se dividen en municipalidades con la extensión territorial y número de habitantes necesarios para subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes; y estaría a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente¹⁴⁶. Con esta base, se publicó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de 1917, en la que se definía que en materia de deuda

¹⁴⁶Art. 73,fracc. VI, Base Primera y Tercera. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. Texto conforme al Diario Oficial, Tomo V, 4ª. Época, No.30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp.149-161. www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf

los ayuntamientos debían entregar al gobernador las propuestas para su aprobación e inclusión en el presupuesto de ingresos¹⁴⁷.



Fuente: Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. En Diario Oficial. 4ª. Época, Tomo V, Núm. 87.14 de abril de 1917

Éste, a su vez, enviaba los presupuestos de ingresos y egresos al Ejecutivo Federal, quien modificaba o aprobaba;

¹⁴⁷ Art. 49, de la “Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. En Diario Oficial. 4ª. Época, Tomo V, Núm. 87. 14 de abril de 1917. p. 416.

para posteriormente entregarlo a la Cámara de Diputados para su aprobación (ver el diagrama 1)¹⁴⁸.

Esta forma de organización centralizaba las decisiones en el Ejecutivo Federal, quien mantenía la facultad de modificar las políticas de ingreso como las del gasto, tanto para la gubernatura del Distrito Federal como de sus municipios.

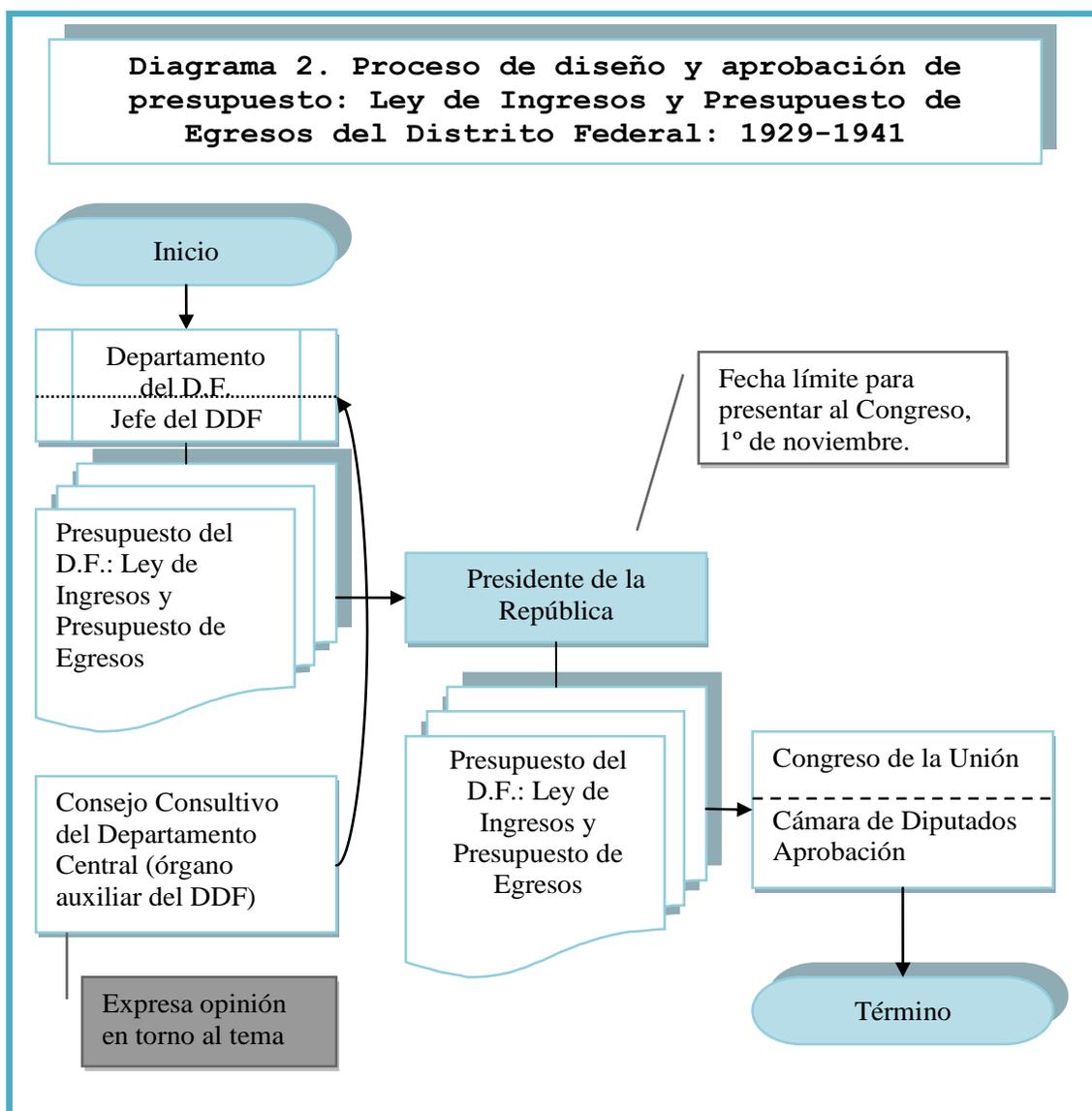
En este esquema donde el Presidente designa al Gobernador se entiende la relación de dependencia que el segundo tiene respecto del primero. Sin embargo, la integración de los municipios es por elección, en la que participan los partidos políticos, de manera que en su administración, en materia de ingresos y egresos, hay una intromisión clara del Ejecutivo Federal, más aún si consideramos las decisiones adoptadas por los municipios controlados por un partido de oposición, en materia de deuda (financiamiento) y gasto, éstas encontrarían resistencias para ser aceptadas, tanto por el gobernador del Distrito como por el Presidente.

A la luz del art. 115, el municipio tiene la atribución de administrar libremente su hacienda, la cual se forma a partir de las contribuciones que determine o legisle la legislatura estatal¹⁴⁹, definiéndose en este artículo además las delimitaciones de responsabilidad de los Estados y el Municipio. Por lo tanto es claro que el Distrito Federal recae en el orden de los Poderes Federales.

La reforma constitucional de 1928 fue la respuesta de corte centralizador del ejecutivo federal ante el escenario de conflicto político en el Distrito Federal. Los cambios políticos y en materia de finanzas, gasto y deuda, fortalecieron la tendencia a la unidad de mando del gobierno local en el Presidente.

¹⁴⁸ Art. 6, *ibid.* p. 414

¹⁴⁹ Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. *Op. Cit.*

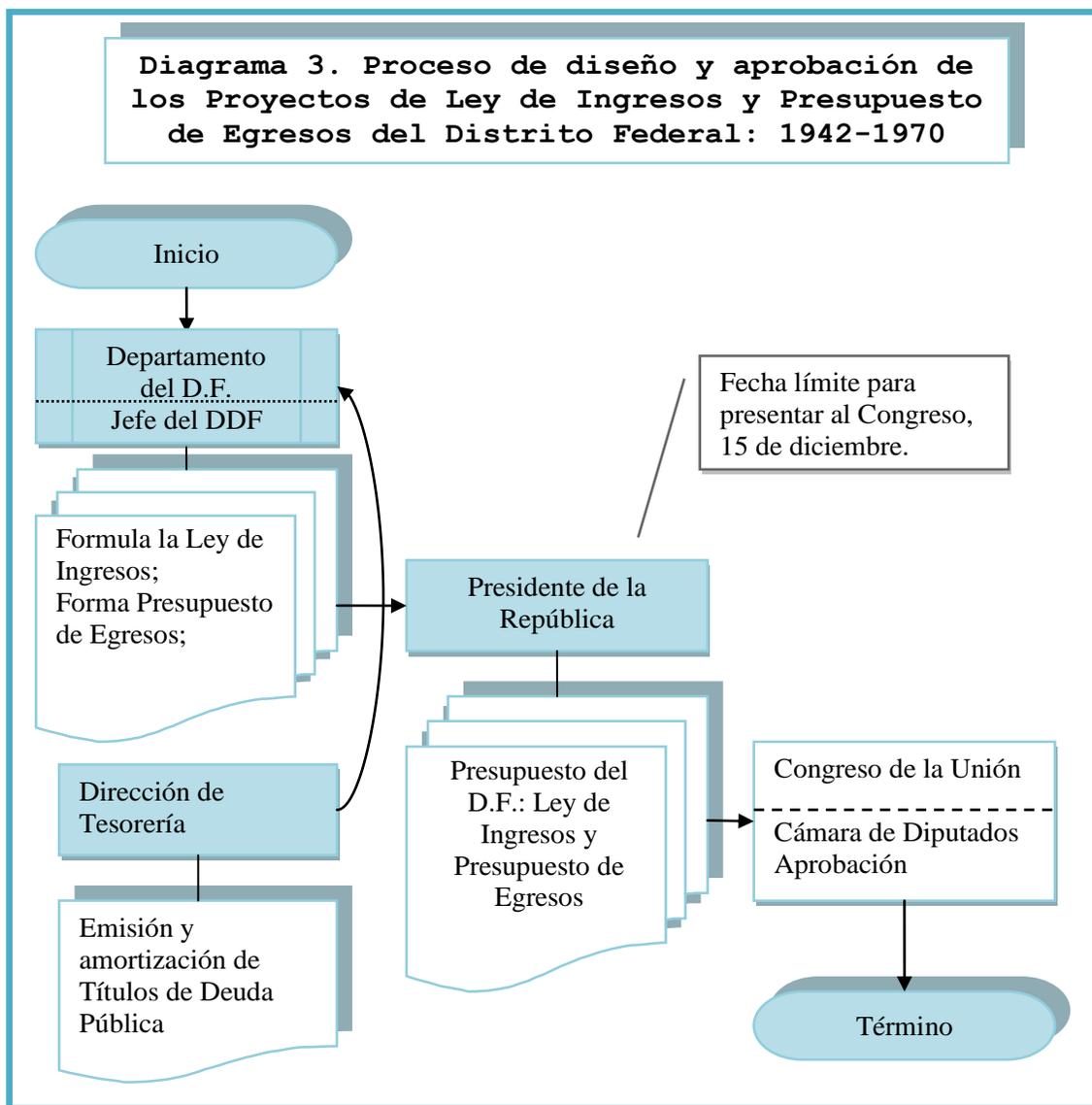


Fuente: Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales. Publicada en el Diario Oficial. Tomo LI, núm. 47. 31 de diciembre de 1928 y Tomo LII, núms. 1-4, del 2 al 5 de enero de 1929.

Se crea la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal, eliminándose las de gobernador y municipios, sin embargo, una figura de mediación fue instituida por esa reforma, el Consejo Consultivo, el cual participaba expresando opiniones, auxiliando sobre el tema del diseño de presupuesto de ingresos y egresos¹⁵⁰, mientras el Jefe de Departamento es responsable de la elaboración de la Ley de

¹⁵⁰Vázquez Valencia, Luis Daniel. Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal. Tesis de Licenciatura. IEDF. México, D.F. 2003. P. 26

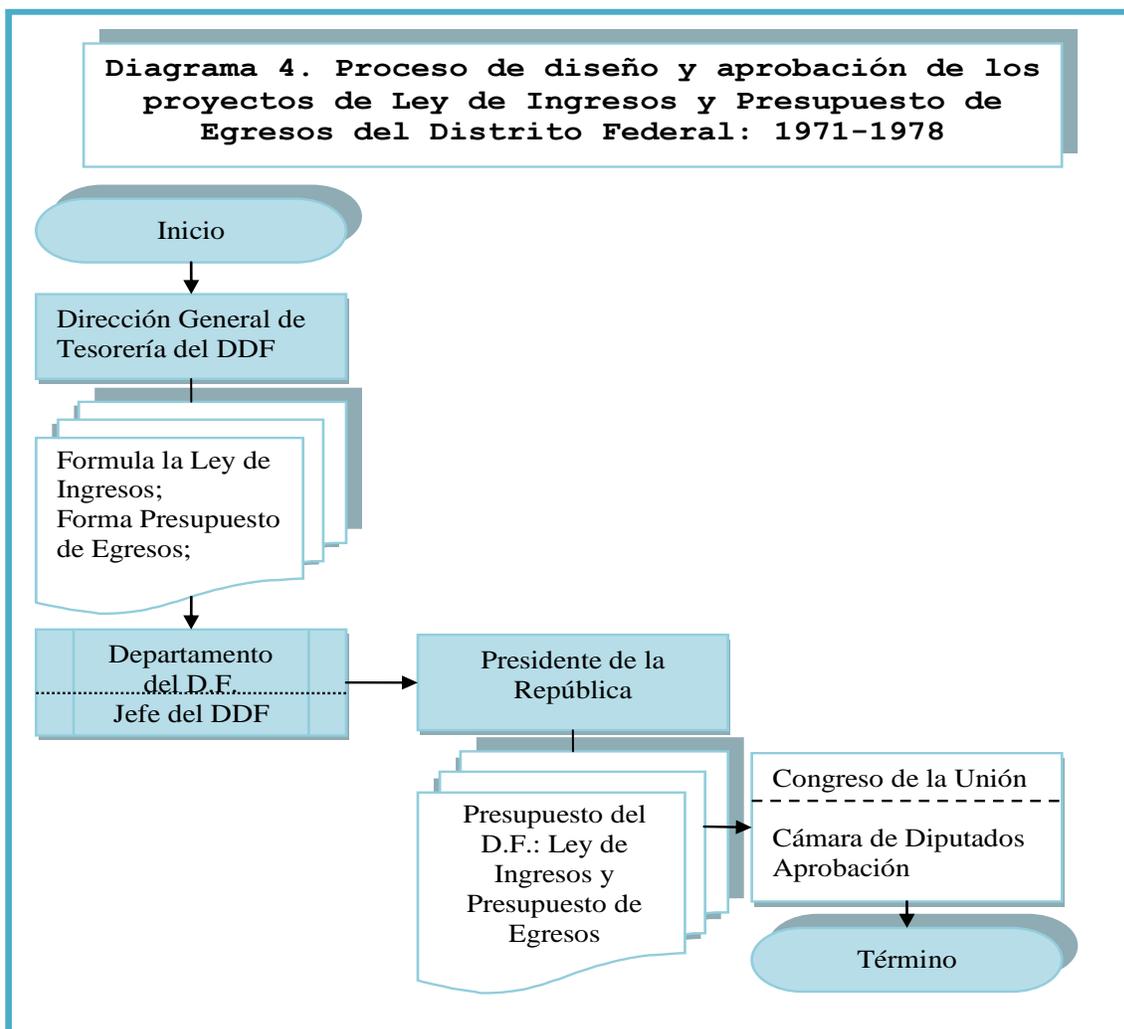
Ingresos y el Presupuesto de Egresos para ser remitidos al Presidente, el cual envía a su vez al Congreso para su aprobación en la Cámara de Diputados (ver diagrama 2).



Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base I fr. VI artículo 73 constitucional. Diario Oficial de la Federación. Tomo 129, núm. 50, sección 5ª, 31 de diciembre de 1941.

A fines de 1941 se modificó el marco organizativo e institucional del Distrito Federal, una nueva ley orgánica eliminó la participación del Consejo Consultivo de emitir opiniones sobre los temas de ingresos y gasto público. Esta ley, vigente hasta 1970, cubre el periodo más largo que ha

durado una Ley Orgánica del DDF, y empata con la consolidación, crecimiento y centralismo político de los gobiernos emanados de la revolución mexicana¹⁵¹.

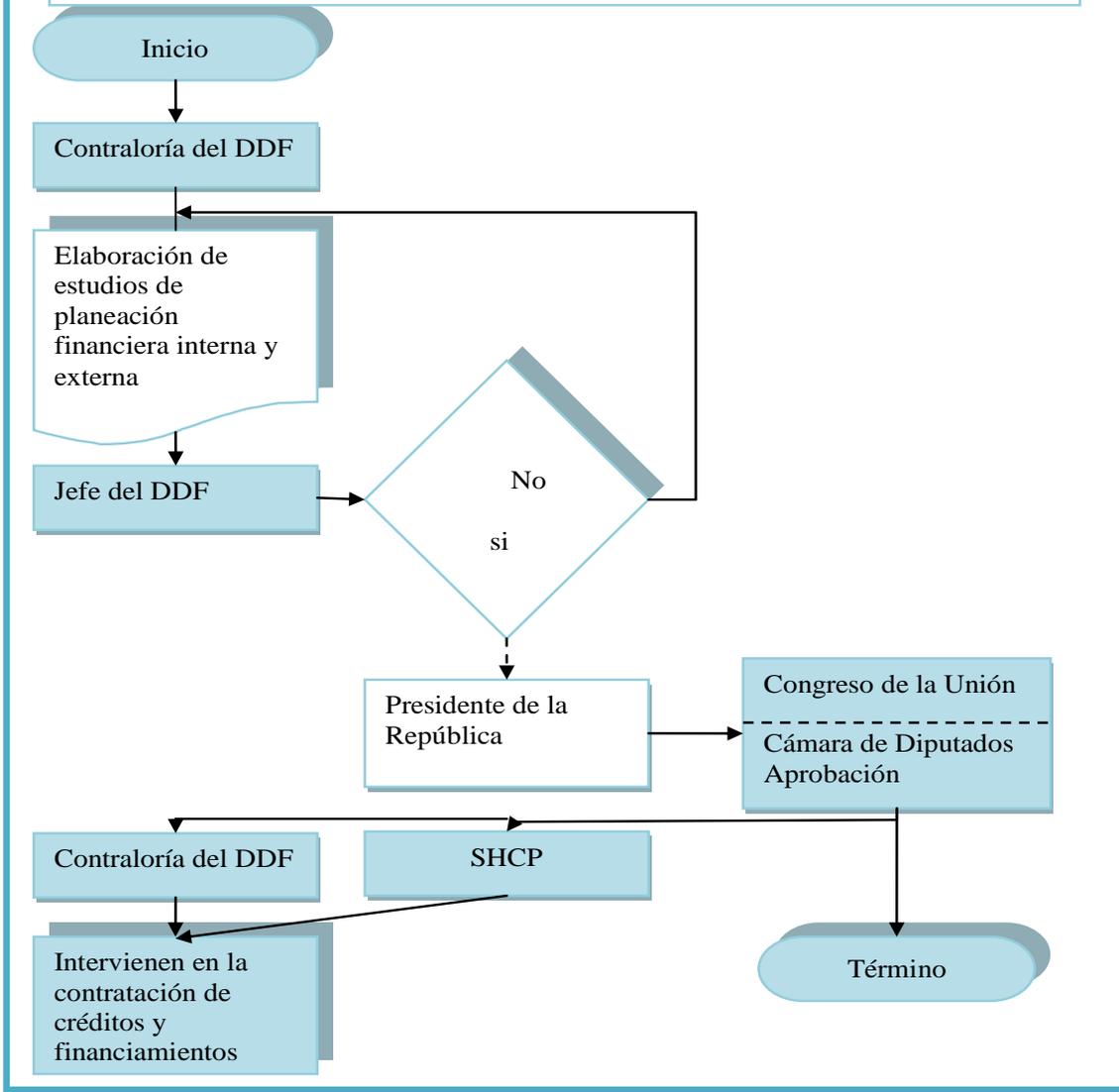


Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. DOF. 29 de diciembre de 1970.

Para la década de los 70, se hace patente esta situación que políticamente permite eliminar cuestionamientos sobre la política financiera del DDF, pues es clara la reducida participación de actores políticos, sobre todo cuando los que inciden forman parte de la coalición gubernamental.

¹⁵¹ Hernández Mendoza, Cesar Alejandro. Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la Federación contra los Estados y Municipios 1994-2004. Tesis de Maestría. FCPyS, UNAM. 2004. En este documento, su subcapítulo 1.2.1 nos ofrece un análisis serio y esquemático sobre las etapas de la consolidación del centralismo político en los regímenes emanados de la revolución mexicana.

Diagrama 5. Proceso de estudio, autorización de contratación de empréstitos y financiamientos por el DDF, autorización de la Cámara de Diputados, gestión de la Contraloría del DDF y supervisión por la SHCP: 1971-1978



Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. DOF. 29 de diciembre de 1970.

Ahora bien, en materia de deuda pública, en el sexenio de Echeverría se introdujeron controles administrativos en el procedimiento administrativo para autorizar empréstitos para financiar el gasto público local (ver diagrama 5).

De acuerdo con la ley orgánica de 1971, la unidad administrativa facultada para hacer los estudios respectivos

de planeación financiera externa e interna, es la Contraloría del DDF, y ésta enviaba dichos estudios al Jefe del DDF para su aprobación.

Al ser aceptadas las propuestas, se enviaban al Presidente quien la remitiría a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación. Al ser autorizados los montos de endeudamiento, la contraloría junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, eran las encargadas de contratar los créditos y financiamientos.

4.2. EL CAMPO ESTRUCTURADO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE GASTO Y FINANZAS PÚBLICAS A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA DE 1978 Y HASTA EL AÑO DE 1988.

Este apartado aborda el contexto organizativo que brindó a los actores políticos (entendidos como los partidos políticos y sus líderes), el esquema de participación en los procesos de diseño y aprobación del endeudamiento, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, al integrar las organizaciones gubernamentales.

Esta integración se hace a partir de la conversión de su capital electoral en curules y escaños, en otras palabras la capitalización de su fuerza electoral y su conversión numérica en los órganos de representación, sobre todo porque debemos recordar que en esta etapa la oposición cumple un papel marginal.

En dicho sentido y para contar con elementos que nos permitan comprender la conformación de la estructura del poder político, presentamos los datos de cada Poder por legislatura, en los cuadros 13, 14 y 15, que corresponde con las tres legislaturas del Congreso de la Unión en el periodo. Durante la Legislatura LI, de 1979 a 1982, el gobierno del presidente López Portillo contó con 63 senadores de 64 y 296

diputados de 400, lo que representó el 98% y 74% respectivamente de cada Cámara del Congreso (ver cuadro 13).

Cuadro 13. Integración de los Poderes Federales de carácter electivo responsables del Gobierno del Distrito Federal: 1979-1982							
AÑOS 79-82			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LI				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN					43	10.75
	PRI	87.8	1	63	98.4	296	74.00
	PPS	3.7		1	1.6	11	2.75
	PARM	1.9				12	3.00
	PCM	5.3				18	4.50
	PDM					10	2.50
	PST					10	2.50
Total	Federal		1	64	100	400	100

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos del porcentaje de voto corresponden a la elección presidencial de 1976, adoptados de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

Los datos del número de Senadores y Diputados son de Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo Las facultades de control del Senado de la República.

El marco institucional determinaba que el gobierno local era ejercido por ambos Poderes Federales, y éstos bajo el control del PRI, es el esquema que la literatura especializada ha definido de gobierno unificado.

Es pertinente recordar que en ese esquema, el Presidente ejerce el gobierno, y designa al responsable de la administración, el titular de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, que en esos años era Carlos Hank González.

Para 1982, los resultados de la elección de Miguel de la Madrid Hurtado muestran la tendencia negativa pues del 87.8% de 1976 pasó al 64.8%. A pesar de esta reducción se mantiene el control en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, conforme al cuadro 14.

Cuadro 14. Integración de los Poderes Federales de carácter electivo responsables del Gobierno del Distrito Federal: 1982-1985							
AÑOS 82-85			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LII				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	15.6				51	12.75
	PRI	64.8	1	64	100	299	74.75
	PPS	2.0				10	2.50
	PARM	1.6					
	PCM-PSUM	3.2				17	4.25
	PDM	2.7				12	3.00
	PST	2.5				11	2.75
	PMT	1.6					
PRT	1.3						
Total	Federal		1	64	100	400	100

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos del porcentaje de voto corresponden a la elección presidencial de 1982, adoptados de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

Los datos del número de Senadores y Diputados son de Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo Las facultades de control del Senado de la República.

La administración del DDF quedó en manos de Ramón Aguirre. La Legislatura LII, de 1982 a 1985 está integrada por mayorías calificadas del PRI en ambas Cámaras, el Senado al 100% y la de Diputados con 299 legisladores que representaba el 74.75%. Para la última legislatura de esta etapa, la LIII, resultado de la elección de 1985, solo varió la participación del PRI en la Cámara de Diputados, al contar con 289 legisladores, que representó el 72.25% del total de la Cámara.

Es importante señalar que los altos porcentajes de votación recibidos por el partido en apoyo a sus candidatos, sea el ejecutivo y los legisladores, son una muestra de aquiescencia por parte del electorado, dicho resultado implica relaciones de confianza y legitimidad del régimen; cuestión que era muy criticada por la oposición, sobre todo por la enorme crisis fiscal y financiera, que afectaba no sólo al gobierno, sino a grandes mayorías de la población.

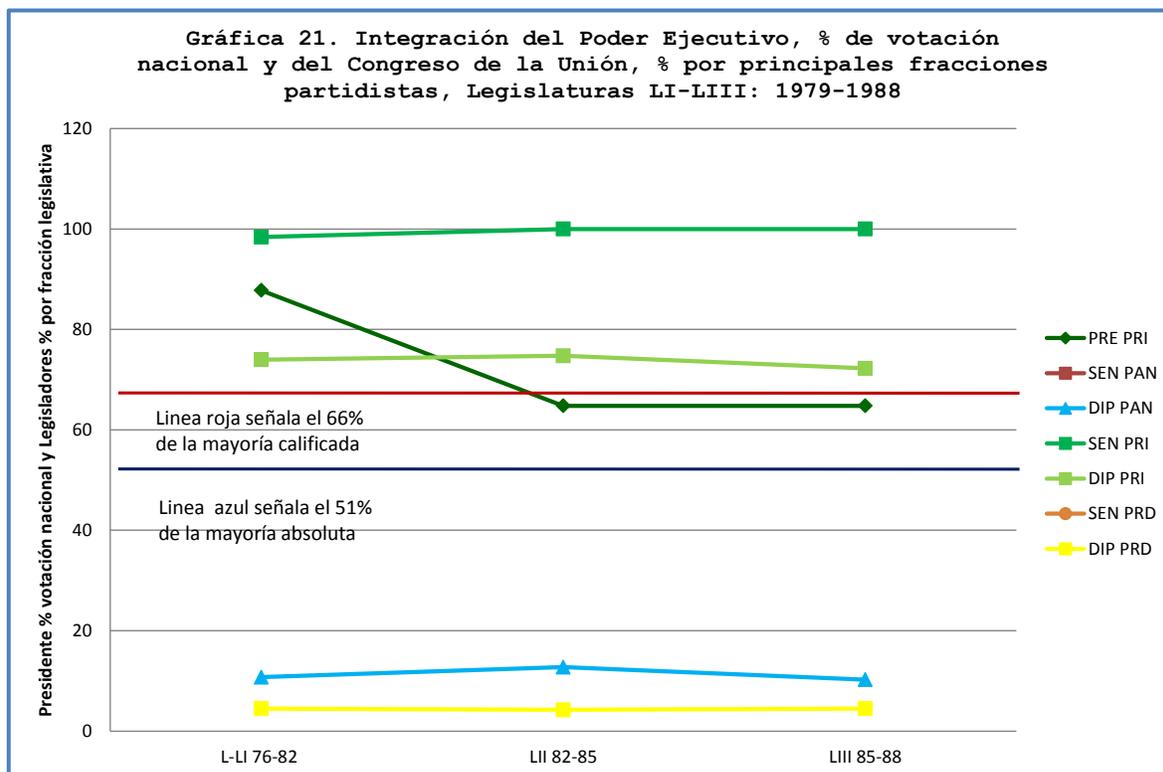
Cuadro 15. Integración de los Poderes Federales de carácter electivo responsables del Gobierno del Distrito Federal: 1985-1988

AÑOS 85-88			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LIII				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	15.6				41	10.25
	PRI	64.8	1	64	100	289	72.25
	PPS	2.0				11	2.75
	PARM	1.6				11	2.75
	PCM-PSUM	3.2				12	3.00
	PDM	2.7				12	3.00
	PST	2.5				12	3.00
	PMT	1.6				6	1.50
PRT	1.3				6	1.50	
Total	Federal		1	64	100	400	100

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Las mismas del cuadro anterior.

Al presentar los datos de cada una de las tres legislaturas y su relación con el Presidente en turno, la gráfica 21 nos puede ayudar a representar esta etapa que hemos identificado de sistema de partido hegemónico y gobierno unificado.



Fuente: Realizada con los datos de los cuadros 13, 14 y 15

Abundando, lo anterior implica que las organizaciones gubernamentales están controladas por una coalición, en cuya cúspide está el Presidente, quien controla el partido y con este las candidaturas para el Congreso.

Al integrarse éste y ser la mayoría en cada cámara del partido del Presidente en turno, tenemos un gobierno unificado. Por otra parte, que ambos poderes sean responsables del gobierno del Distrito Federal es un agregado a los recursos organizativos de esta coalición gubernamental. Y en contraparte, hay una participación testimonial de la oposición.

4.3. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE DEUDA, INGRESOS, EGRESOS Y CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL: 1978-1988.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó una reforma constitucional entre cuyos artículos modificados está el 74. En éste se estableció que el Presidente presentaba ante la Cámara de Diputados las iniciativas de Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos tanto de la Federación como del Distrito Federal¹⁵².

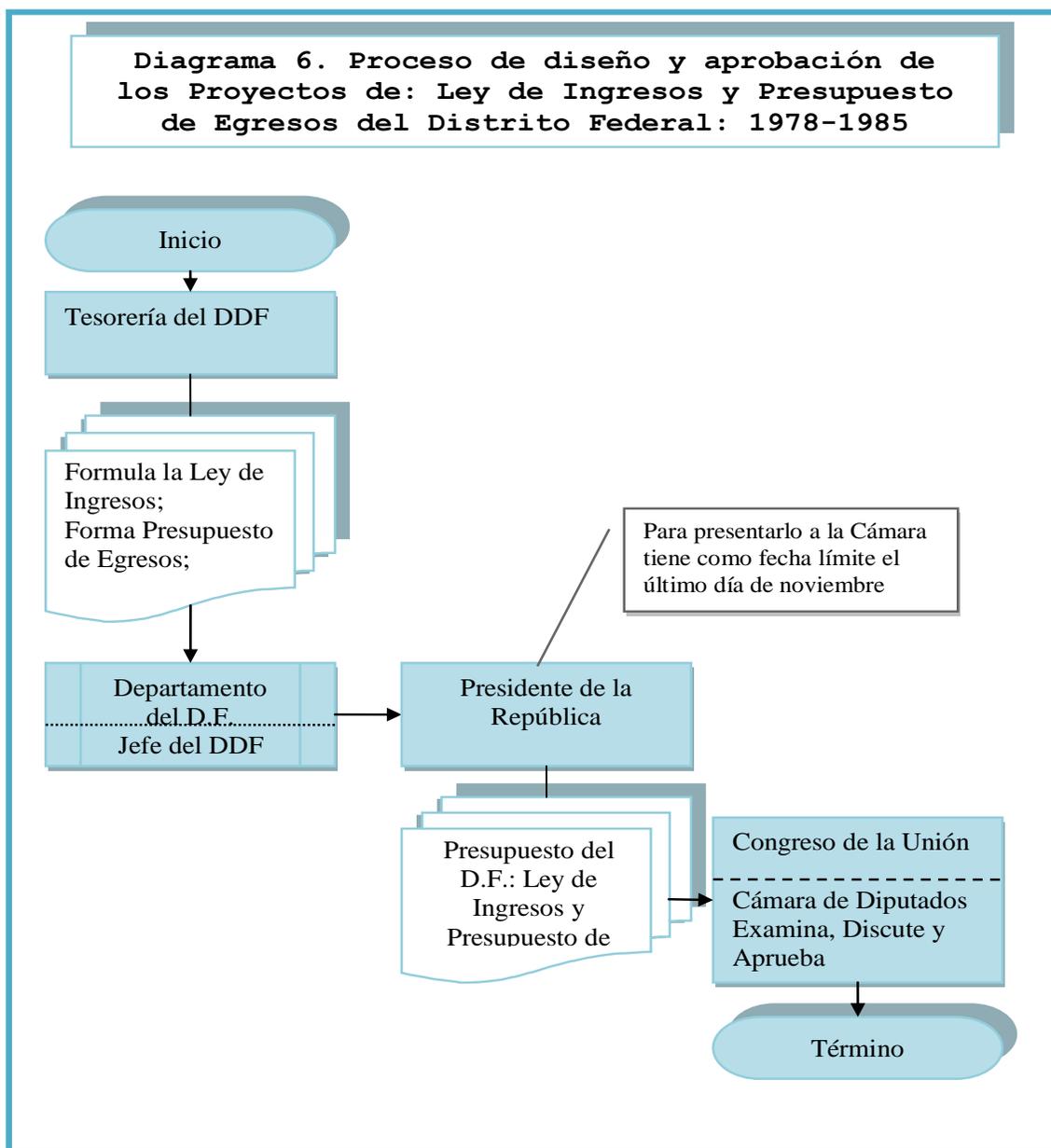
El 27 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial la Ley de Coordinación Fiscal, instrumento que regula y coordina el sistema fiscal que comprende a la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal. Los recursos del sistema se distribuirían entre las entidades federativas (estados y el Distrito Federal)¹⁵³, cuya base era el 13% de los ingresos totales anuales que conformaba el Fondo General de Participaciones y que podría incrementarse a partir de los

¹⁵² Art. 74, fracción IV. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_078_08oct74_ima.pdf

¹⁵³ Sus objetivos están señalados en el "Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

Ley de Coordinación Fiscal. 1978. en: www2.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/00692008.doc

gravámenes locales que fueran derogados por las entidades que se adhirieran al Sistema¹⁵⁴.

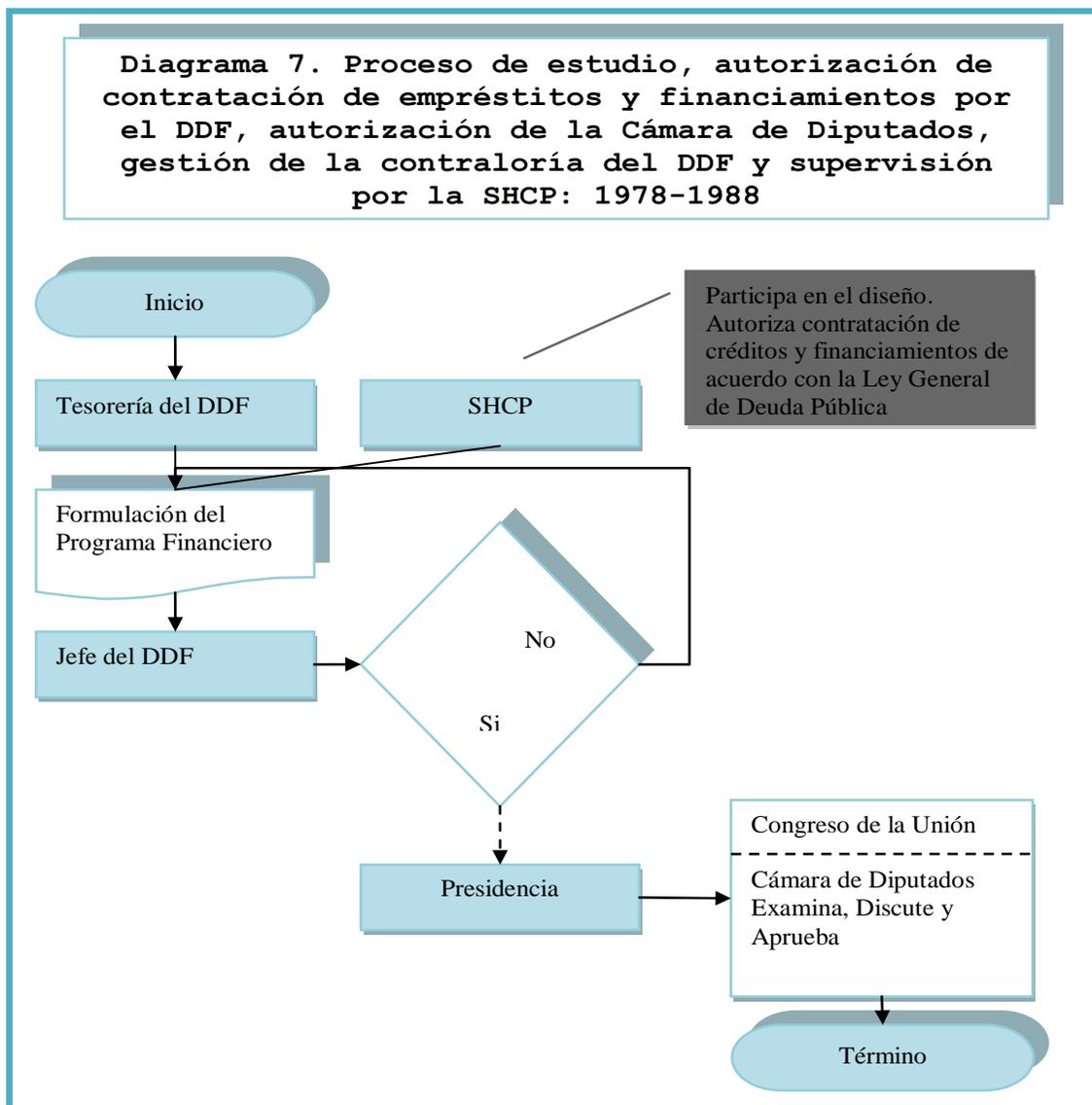


Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo 351, núm. 41. 29 de diciembre de 1978.

Dos días después, el 29 de diciembre, se modificó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. De acuerdo con la Constitución y dicha ley, en el proceso de diseño y autorización de estos instrumentos financieros y de gasto público, se observa que la responsabilidad en lo técnico

¹⁵⁴ Art. 2, fracción I. *ibid.*

administrativo se delega en las atribuciones del Jefe del DDF en las materias hacendaria y presupuestaria, operadas por su aparato técnico administrativo, con la participación de la SPP¹⁵⁵ y la SHCP¹⁵⁶, y se reduce la vertiente política por el control del Presidente sobre el Congreso (ver diagrama 6).



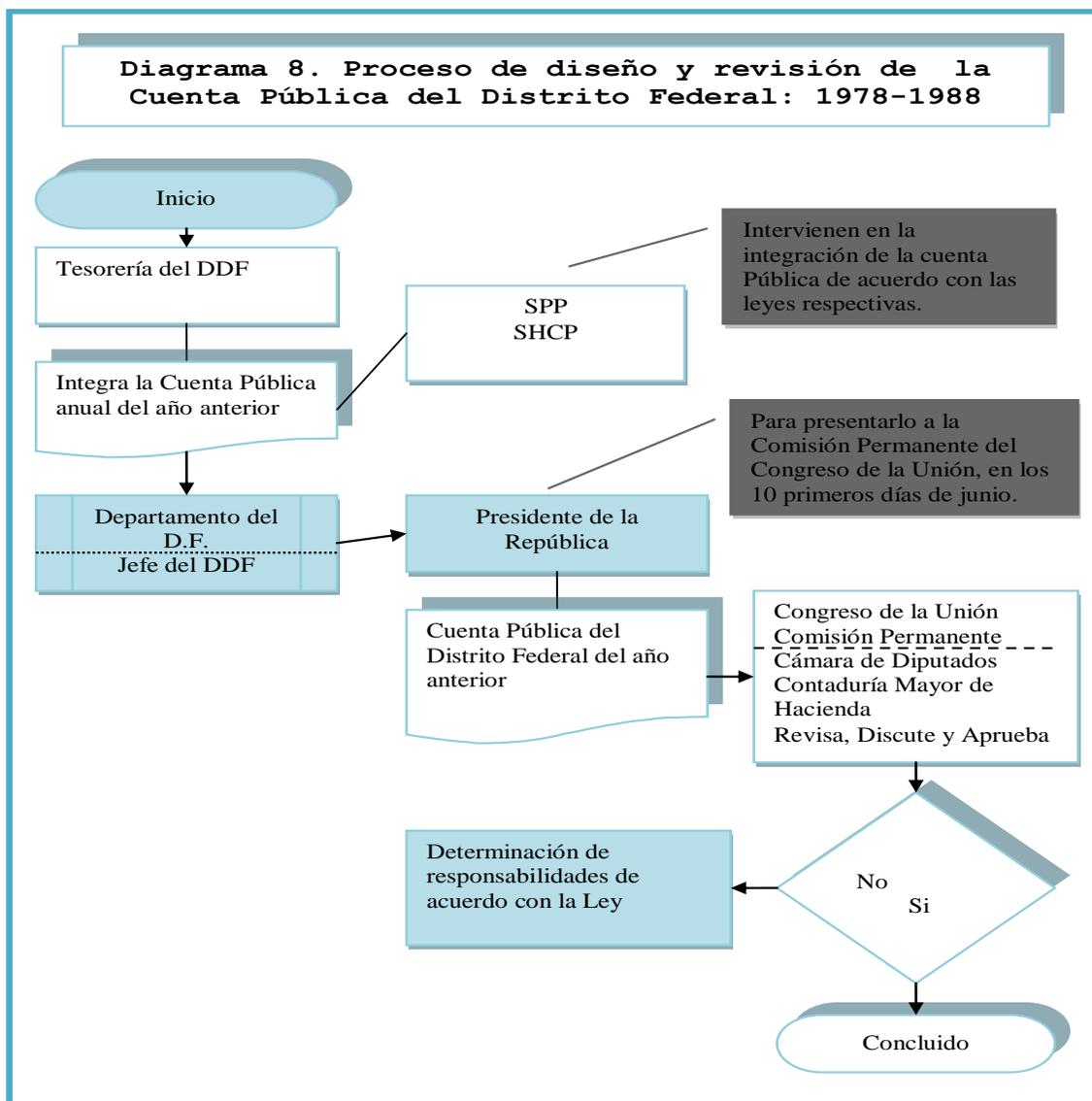
Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo 351, núm. 41. 29 de diciembre de 1978.

En materia de deuda pública se establece la participación de "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la

¹⁵⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto. Art. 19, fracción I, LODDF 1978.

¹⁵⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Art. 19 fracciones XI y XII, LODDF 1978.

formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal; y previa autorización de dicha Secretaría, intervenir en la gestión y contratación de toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento, todo ello en los términos de la Ley General de Deuda Pública.¹⁵⁷”



Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo 351, núm. 41. 29 de diciembre de 1978.

La Secretaría de Hacienda tiene amplia incidencia en el diseño de la propuesta del monto de endeudamiento, previo a

¹⁵⁷Ibid, fracción VII, LODDF 1978.

su presentación en la Cámara de Diputados para su aprobación, con lo cual es clara su importancia como agencia del ejecutivo federal.

Por último, mencionaremos el proceso de Cuenta Pública (diagrama 8). La responsabilidad de su integración recae en la Tesorería del DDF, pero con la supervisión de SHCP y SPP. Integrada ésta, el Jefe del DDF la envía al Ejecutivo con objeto de que la presente a la Comisión Permanente para su revisión¹⁵⁸.

El 26 de agosto de 1985 se efectuó una reorganización en la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, con base en criterios de eficiencia, eficacia y economía. La modificación de su Ley orgánica tenía como objetivo optimizar las agencias administrativas locales ante el aumento de las necesidades y demandas de la población del Distrito Federal.

En materia hacendaria y fiscal, entendiendo ingresos, presupuesto, deuda y cuenta pública no hay modificaciones profundas de acuerdo con los procesos analizados, sin embargo es pertinente repasar nuevamente cada uno de éstos. Podemos sin embargo observar que hay en la expedición de la Ley Orgánica y del Reglamento respectivo, una clara intención de formalizar los procesos administrativos en general.

Con estos recursos, el Ejecutivo Federal buscó controlar la reorientación de varios procesos: las actividades fiscal y presupuestal; así como la reorientación del proceso económico del país. Y por supuesto, como señalamos atrás, el administrativo, pues en esta etapa el gobierno realizó una reestructuración organizativa y de procedimientos en toda la administración pública para enfrentar la grave crisis fiscal y de deuda. En materia presupuestal y de ingresos, el procedimiento administrativo para integrar los anteproyectos

¹⁵⁸ Art. 19 fracciones X, LODDF 1978

del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal se mantiene tal como está establecido en 1978.

4.4. CONFLICTO POLÍTICO EN LOS PROCESOS DE ENDEUDAMIENTO, LEY DE INGRESOS, PRESUPUESTO DE EGRESOS Y CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL: 1980-1988.

Las características del marco legal que definían al Departamento del Distrito Federal como una dependencia del Ejecutivo Federal, nos permite identificar que en materia de finanzas públicas el D.F. estuvo ligado a las finanzas federales.

El primer caso que presentamos sucedió en 1980, es la crónica de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del gobierno federal y del Distrito Federal, lo que de inicio nos permite observar la relación entre poderes ejecutivo-legislativo, siendo presidente José López Portillo. Respecto al proceso de Ley de Ingresos, la prensa informaba que se procedía con rapidez en su aprobación, tomando la mayoría como válidas las explicaciones que presentaban las autoridades hacendarias, tanto federales como del Departamento del Distrito Federal.

El viernes 26 se aprobaban diversos ordenamientos fiscales, entre estos la Ley de Ingresos para el Distrito Federal, "en cuyo análisis financiero "pugna por lograr que los habitantes de la capital de la República alcancen niveles mínimos de desarrollo en materia de bienestar social, alimentación, vivienda, obras públicas, entre otros renglones¹⁵⁹.

El sábado inició otra sesión que concluyó el domingo, en cuya madrugada, a las 5:20, se discutía el presupuesto. Comunistas (PCM) y socialistas (PPS) alargaron la discusión, Gilberto Rincón Gallardo intervino más de una hora, con la intención

¹⁵⁹ Avilés Randolph, Jorge. Crónica Parlamentaria. El Universal. 27 de diciembre de 1980. P. 1 y 15

de obtener un receso y detener la aprobación de los presupuestos federal y del Distrito Federal, correspondientes a 1981¹⁶⁰. Al no lograr su propósito, abandonaron el salón dejando a las restantes fracciones que concluyeran la sesión. La oposición se quejaba de desinformación, sin embargo lo cierto era que la mayoría priísta dejaba sentir su peso tanto en la discusión como en las sesiones, Pichardo Pagaza argumentaba que los instrumentos presentados por el Ejecutivo Federal ofrecían soporte a los programas gubernamentales, pero la respuesta débil, como la de Pablo Gómez, se circunscribía simplemente a decir que, el presupuesto, era un instrumento de expresión concreta de las relaciones antidemocráticas que prevalecen entre los ciudadanos y el estado¹⁶¹.

A fin de cuentas estos procesos eran aprobados por la mayoría. Quedan evidencia de que a los procesos de financiamiento y gasto público federal, inmediatamente se revisan los del Distrito Federal. Segundo, que en el mes de diciembre se centraliza en la Cámara de Diputados una gran actividad, pues aparte de estos instrumentos, se presentan una serie de propuestas del Ejecutivo, que por los tiempos constitucionales, obligaba a una revisión en ocasiones de mero trámite para el pleno, pero que se discutían en las respectivas comisiones¹⁶².

Tercero, que a pesar de sus esfuerzos, como la intención de diferir la discusión en el pleno el presupuesto, del cual acusaron al día siguiente que no contaban con la información,

¹⁶⁰ Avilés, Jorge. "Aprueba la Cámara mayor ayuda a los jubilados y pensionados". Ibid. 29 de septiembre de 1980. P. 1 y 10

¹⁶¹ Avilés Randolph, Jorge. Crónica Parlamentaria. El Universal. 30 de diciembre de 1980. P. 1 y 12

¹⁶² En una reflexión, Joaquín Álvarez Ordoñez, quien presidía la Comisión del Distrito Federal, expuso que hasta el sábado llevaban 44 iniciativas aprobadas. Luis M. Farías aseguraba que en diciembre se acumula más trabajo por ser el mes en que se presentan las iniciativas de ingresos y de presupuesto. Ver Jorge Avilés Randolph. "Sin distingos de partidos los diputados cumplieron." El Universal. 30 de diciembre de 1980. P. 1 y 12

la oposición sólo cumple de manera testimonial su papel en el Congreso durante este periodo.

El segundo ejemplo lo tomamos de la crónica de 1982, ya con el nuevo gobierno federal, la administración de Hank González era enjuiciada por su sucesor, Ramón Aguirre, quien ante integrantes de las comisiones legislativas del Distrito Federal, de Hacienda y Crédito Público y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, de la Cámara de Diputados, presentaba las cifras en que encontraba las arcas del DDF.

En la presentación de la ley de ingresos, se calculaba obtener ingresos propios por 140,000 millones de pesos, sin embargo para enfrentar los compromisos del servicio de la deuda pública se destinarían 131,000 millones. En 1976 la deuda se estimaba en 16,000 millones y en 1982 ascendía a 213,000 millones.¹⁶³

Se observa que el conflicto político estaba centrado en lo que dejó de hacer o lo que hizo la administración anterior, pues el mismo Aguirre acusaba que mucho de esta deuda tenía que ver con "omisiones en el pago de varias amortizaciones que, convertidas en deuda vencida y agravada por las altas tasas de interés, presionan las finanzas y estrangulan la liquidez del Departamento del Distrito Federal."¹⁶⁴

Incluso era señalado el dispendio de la administración de su correligionario Carlos Hank González, junto con la falta de planeación y el endeudamiento.¹⁶⁵ Sobre todo este último, pues como se verá más adelante, el financiamiento representó, en 1982, el 60% de los ingresos utilizados para cubrir el gasto en ese año.

¹⁶³Cabildo, Miguel. "Aguirre utilizó, para explicar problemas, el expediente del catastrofismo." Proceso No. 0320-23. 20 de diciembre de 1982.

¹⁶⁴Ibid.

¹⁶⁵Ortiz Pinchetti, Francisco. "Según la Cuenta Pública, Hank dejó estrangulada a la capital. El DDF intenta recuperarse con más impuestos y servicios caros". Proceso No. 0367- 01. 14 de noviembre de 1983.

Más aún, dos años después de la conclusión del gobierno de López Portillo, el jueves 6 de diciembre de 1984, en que la mayoría priísta aprobó con su voto el dictamen de la cuenta pública de 1983, correspondiente al primer año de la administración de la madridista, se desató una discusión por parte de la oposición que en primer lugar argumentaba los nulos avances en la reordenación y cambio en la economía, pero en segunda instancia, los diputados panistas solicitaban que no se aprobara esta cuenta pública sin antes tener el dictamen, para su discusión y, en su caso, aprobación, de la Cuenta Pública de 1982, la última del anterior sexenio.

En relación al primer tema, se resaltaba por parte de los partidos opositores, que en dicha cuenta pública, el presupuesto aprobado para ese año era de 7 billones 118,000 millones de pesos, pero se ejercieron finalmente 8 billones 490,000 millones¹⁶⁶, este evento ponía en entredicho el discurso de la austeridad del gobierno federal, aunque instrumentalmente era la adecuación al proceso inflacionario. El diputado del PAN, Luis J. Prieto, acusó que dicho aumento en el gasto era sin autorización del Congreso, y en sus resultados no presentaba mejoría la inversión y el empleo, sosteniendo que el crecimiento era de la burocracia por el aumento al gasto corriente. Por su parte Rolando Cordera, diputado del PSUM, argumentaba que el gobierno federal debía modificar la política económica, pues el ajuste económico que ejercía, afectaba negativamente el empleo y nivel de vida, perjudicándose a los pobres mientras los privilegiados acumulan más.

Al final el dictamen se votó a favor en lo general por 233 votos del PRI y el PST, y 54 en contra del PAN, PSUM, PDM y PPS.

¹⁶⁶Áviles Randolph, Jorge. "Hubo disciplina presupuestal, se dijo al aprobarse en la Cámara". El universal. Viernes 7 de diciembre de 1984. P. 1 y 15.

En cuanto al punto de la falta de dictamen de la cuenta pública de 1982, el diputado del PRI Guillermo Pacheco, argumentó que la Cámara de Diputados no puede aprobar dicha cuenta, sus facultades son revisoras, y si había irregularidades, la Contaduría Mayor de Hacienda las hace del conocimiento del gobierno federal para que éste proceda en consecuencia.

Es de observar que el PAN presentaba una estrategia en 3 escenarios, la primera descrita en los debates de la Cámara de Diputados. De manera paralela había una fuerte crítica ante los medios de comunicación acusando a la mayoría del PRI y la Contaduría Mayor de Hacienda de violentar el estado de derecho¹⁶⁷, usando el Informe de esta instancia y el dictamen correspondiente de la Comisión de Vigilancia y Cuenta Pública.

En tercer lugar, un grupo de diputados¹⁶⁸ presentaban ante la PGR una denuncia formal en contra de Carlos Hank González, Jesús Silva Herzog y Ramón Aguirre Velázquez, acusándolos de diversas irregularidades en su administración, violaciones a las leyes, abuso de autoridad, peculado, desviación de fondos.

Es importante advertir, para el caso del Distrito Federal y las decisiones adoptadas por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Hank González, que la oposición afirmaba que "cometió toda una serie de irregularidades entre las que se encuentran: disposición de financiamiento externo sin la autorización de la SHCP y la SPP; pagos improcedentes; duplicidad de pagos; obras sin estudio ni proyecto; ejercicio de ingresos en exceso sin autorización de la SPP entre otros".

¹⁶⁷ Sánchez Adolfo. "Falta veracidad a la información del gasto de 1982: AN" El universal. Viernes 7 de diciembre de 1984. P. 1 y 7.

¹⁶⁸ Eran los siguientes diputados: María Teresa Ortuño Gurza, Rodolfo Peña Farber, Astolfo Vicencio Tovar, Jaime de Lara Tamayo, Arnoldo Garate Chapa y Gabriel Salgado Aguilar.

Además se señalaba que durante su administración se había dejado de cumplir con diversos ordenamientos legales, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; la Ley de Obras Públicas; de Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal y el decreto del Presupuesto de Egresos del DDF para el año 1982.

En lo que respecta al dictamen de la Cuenta Pública del gasto 1983 del DDF¹⁶⁹, también se acusaba de que la administración de Ramón Aguirre se había excedido en el gasto por 51,918 millones de pesos, dando un total de 391,918 millones de pesos.

Se acusaba que en 13 programas de gobierno había un subejercicio por 65,905 millones de pesos. Sólo se ejerció el 73% del gasto presupuestado en estos programas. El dictamen da cuenta de la falta de planeación del DDF y de capacidad de los servidores públicos. Se anunciaba que se investigaron 800 denuncias, en materia de responsabilidad de los servidores públicos, de estos se instruyeron 285 procesos de responsabilidad administrativa, resultando en 50 acciones penales del Ministerio Público, la consignación de 108 personas y reparación de daños en 205 casos, restituyéndose 3,687 millones de pesos.

Sobresale en el informe y el dictamen de las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y del Distrito Federal, que en materia de deuda, si bien el Congreso autorizó 155,000 millones de pesos, solo se contrató 25,000 millones, reduciéndose el costo del servicio de la deuda que entonces ascendía a 221,000 millones de pesos.

Días después comparecía ante la Cámara de Diputados el Jefe del DDF, anunciando más proyectos de infraestructura para el

¹⁶⁹ “Gastó el DDF \$51,918 millones más de lo presupuestado el año anterior; 391,918 millones sumaron los egresos.” El universal. Viernes 7 de diciembre de 1984. P. 7.

transporte en la ciudad de México, destacando la inversión en construcción de líneas del metro (5, 7 y 9); tren ligero para Xochimilco y Zaragoza; y unidades para la empresa de transporte de pasajeros Ruta 100¹⁷⁰. En los siguientes días el presidente Miguel de la Madrid inauguraba obras, entre las que destaca el tramo norte de la línea 7 del metro y daba el banderazo de salida a 400 autobuses de Ruta 100¹⁷¹.

En medio de acciones de gobierno para la ciudad de México, que refrendaban la palabra del Jefe del DDF, el Presidente orientaba planes para la descentralización de las actividades gubernamentales de las agencias federales, considerando que la localización física de las dependencias y entidades del gobierno federal en el Distrito Federal son la causa del centralismo económico y urbano.

Pero esto se manifestaba en un contexto de deslizamiento del mercado cambiario y un proceso inflacionario, eventos que afectaban los ingresos de la población y su nivel de vida, de manera que era álgida la discusión sobre la materia fiscal.

El mismo día que el presidente entregaba la obra pública en el Distrito Federal, se discutía y aprobaba el dictamen de la Ley de Ingresos propuesta por el gobierno federal, por la mayoría del PRI y con el voto en contra de la oposición, aunque el presidente de la Comisión de Hacienda, Jorge Treviño, anunciara que se habían llevado a cabo 40 modificaciones al documento presentado por el Presidente de la Madrid, sin embargo señalaba ante la opinión pública, respecto a la oposición, que se respetaban los derechos de las minorías, pero que estas no tenían el derecho de dirigir los destinos de la nación¹⁷².

¹⁷⁰ Bolaños Espinoza, Demetrio. "México Insólito". El Universal. 15 de diciembre de 1984. P. 1 y 6

¹⁷¹ Gómez Granados, Ángel. "Inauguró de la Madrid el tramo norte de la línea 7" El Universal. 21 de diciembre de 1984. P. 1 y 14

¹⁷² Avilés Randolph, Jorge. "Permitirá mayores progresos la Ley de Ingresos de la Federación." Ibid. P. 1 y 6

El viernes 21 tocaba su turno a la Ley de Ingresos del DDF, en 2 horas de debate, el PRI aprobaba con el voto a favor de 295 diputados, mientras que la oposición en su conjunto lo hacía en contra con 65 votos¹⁷³.

El diputado Edmundo Jardón Arzate, del PSUM, consideraba que había aumentos en predial y agua, sin ampliarse la base de contribuyentes. Para el diputado Gerardo Medina del PAN, argumentaba que si la administración fuera eficaz se abatirían los costos, debería ampliarse la base de contribuyentes y se dependería menos de los ingresos federales y la deuda, pues del monto aprobado, 560,000 millones provendrán de participaciones federales, deuda, transferencias del gobierno federal. Además de señalar el peligro que significaba el saldo del endeudamiento por 500,000 millones que ponen en riesgo las finanzas de la ciudad.

Por el PRI, José Aguilar Alcérreca, consideraba en tribuna, respondiendo a las voces de la oposición, que en realidad se desgravaba a las clases más débiles, se adoptaban medidas para disminuir el costo recaudatorio y, un triunfo, por primera vez se señalan normas de endeudamiento.

Sobre todo porque el Congreso había autorizado un monto de endeudamiento por 125,914 millones de pesos para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal para 1985¹⁷⁴.

El sábado 29 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobaba con 226 votos el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, mientras exigía a las autoridades del Departamento se

¹⁷³ “Con el voto en contra de la oposición, se aprobó la Ley de Ingresos del DDF para el año entrante.” Ibid. 22 de diciembre de 1984. P. 22

¹⁷⁴ Pérez Montaña, Armando. “Mayores impuestos en espectáculos y en estacionamientos aplicará el DDF”. El Universal. 29 de diciembre de 1984. P. 1 y 18

ajustaran a éste en su ejercicio, redujeran las cargas a las mayorías y mejoraran su sistema de recaudación¹⁷⁵.

En resumen se observa que la participación de la oposición es totalmente testimonial, incluso los periódicos de la época simplemente se limitan a describir que las autorizaciones de estos procedimientos son hechas por la mayoría del PRI.

Por otra parte, a pesar de que hay claras acciones por parte del PAN, para corregir las prácticas administrativas del gobierno federal, como es la crítica abierta en el comisiones y el pleno de las sesiones en la Cámara de Diputados, la ventilación en medios y la denuncia formal ante la PGR, en el caso de la cuenta pública de 1982, es evidente que la respuesta gubernamental se orientó a resolver el diferendo aplicando una selectiva acción punitiva a funcionarios menores en el caso señalado, sin tocar a un funcionario de primer nivel de la administración de Hank González.

Por último, estas crónicas han servido para ilustrar las afirmaciones del control político en el Congreso por parte del Ejecutivo, y que las más graves diferencias y fuentes de conflicto político son entre los miembros de la elite gubernamental, después del cambio de administración, más que con la oposición.

4.5. LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL: 1980-1988.

El Departamento muestra una dependencia de recursos federales o de financiamiento para cubrir los déficits del gasto, lo cual tiene origen en diferentes problemas estructurales, el primero de estos tiene que ver con el diseño de la política fiscal federal, que ha concentrado la mayor parte de las

¹⁷⁵ Pérez Montaña, Armando. "Vigilará estrictamente la Cámara de Diputados el gasto público del DDF." El Universal. 30 de diciembre de 1984. P. 1

atribuciones fiscales en la federación y que han ido ubicando en posición de desventaja a las entidades federativas y municipios.

Pero antes, nos remitiremos a algunos conceptos usados en materia de finanzas públicas, primero identificando gasto programable del no programable:

"Gasto Programable: son las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a sus programas para proveer bienes y servicios públicos a la población; y

Gasto No Programable: son las erogaciones a cargo de la Federación que se derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto del Presupuesto de Egresos que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.¹⁷⁶"

Derivado de esto, se entiende que el gasto programable implica el gasto de las dependencias y los programas gubernamentales, que parten de la planeación y está apegado al criterio del control de las finanzas públicas. Por otra parte, el gasto no programable no se corresponde con la provisión de bienes y servicios públicos a la población. Sino que atiende a otro tipo de situaciones y criterios, entre los cuales debemos destacar el servicio de la deuda.

En el cuadro "Gasto federal descentralizado 1980-1988" se presentan cifras del gasto a pesos corrientes que dan cuenta de una serie de aumentos impactantes, que responden a las demandas de un contexto de alta volatilidad en los mercados cambiarios y una década de alta inflación. Si a nivel federal los datos son abrumadores, por supuesto que el Departamento del Distrito Federal también registrará estos aumentos desorbitados en sus cifras, pero el valor real muestra una etapa dramática para la administración federal.

¹⁷⁶En: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. 2008. P.4. Dir. electrónica: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

Cuadro 16. Gasto federal descentralizado: 1980-1988 (millones de pesos corrientes)						
Año	Gasto Neto del Sector Público	Gasto programable (GP)	Gasto no programable (GNP)	Gasto descentralizado		Total Gasto descentralizado (a y b)
				GP (a)	GNP (b)	
1980	1,451.0	1,159.8	291.2		107.5	107.5
1981	2,340.7	1,803.5	537.2		178.1	178.1
1982	4,397.1	2,643.4	1,753.7	60.2	251.0	311.2
1983	7,462.2	4,246.1	3,216.1	84.1	585.8	669.9
1984	11,710.8	7,141.3	4,569.5	229.2	922.8	1,152.0
1985	18,111.7	10,572.6	7,539.2	319.8	1,367.5	1,687.3
1986	33,496.0	17,196.8	16,299.2	636.9	2,079.8	2,716.7
1987	84,977.1	39,222.6	45,754.5	1,284.2	5,213.7	6,497.9
1988	156,314.5	74,221.8	82,092.7	1,818.6	12,062.3	13,880.9

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

El cuadro 17 nos presenta en números relativos las cifras a pesos corrientes del cuadro 16, de lo que se puede concluir que hay una gran centralización de los recursos públicos.

En los años de 1980 y 1981, el gasto público total del gobierno federal era el 30.75% y 36.19%, respectivamente, del producto interno bruto nacional. Para 1982, con la crisis fiscal y de deuda, paso al 42.23%, quedando en 1988 en 37.86%.

Ahora bien, es importante destacar que del gasto no programable, es de donde se usan los recursos para el servicio de la deuda, si bien no se usan en su totalidad para esa finalidad, si nos permite en el periodo de estudio observar que este creció del 20.07% de 1980 al 52.52% de 1988, siendo su cresta el año de 1987 con el 53.84%, año en que el país sufrió el crack financiero de las casas de bolsa. Del gasto programable, el gasto descentralizado está entre el 1.13% al 1.96%, mientras que en el gasto no programable la media es de 7.12%, esto de acuerdo a la citada ley, que

establecía que el Fondo General de Participaciones se integraría con el 13% del total de los ingresos federales por concepto de impuestos.

Cuadro 17. Gasto federal descentralizado: 1980-1988							
(Porcentajes)							
Año	% del PIB	Gasto Neto del Sector Público	Gasto programable (GP)	Gasto no programable (GNP)	Gasto descentralizado		Total Gasto descentralizado (a y b)
					GP (a)	GNP (b)	
1980	30.75	100.0	79.93	20.07		36.91	7.41
1981	36.19	100.0	77.05	22.95		33.15	7.61
1982	42.23	100.0	60.12	39.88	2.27	14.31	7.08
1983	39.79	100.0	56.90	43.10	1.98	18.21	9.38
1984	37.88	100.0	60.98	39.02	3.20	20.19	9.84
1985	36.11	100.0	58.37	41.63	3.02	18.13	9.32
1986	40.69	100.0	51.34	48.66	3.70	12.76	8.11
1987	41.79	100.0	46.16	53.84	3.27	11.39	7.65
1988	37.86	100.0	47.48	52.52	2.45	14.69	8.88

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

En total el gasto descentralizado entre el periodo de 1980 a 1988 tiene una media de 8.31% del total del gasto neto del sector público federal. De estos recursos es interesante observar cuales son los porcentajes que recibe el Distrito Federal.

Durante este periodo los recursos canalizados al Distrito Federal, en porcentaje del total del gasto descentralizado del gobierno federal, tiende a disminuir al pasar del 23.41% en 1980 al 19.29% en 1988, como se aprecia en el siguiente cuadro, recursos que se obtienen en su totalidad a través de participaciones federales. En esto comienza a ser evidente que hay un programa de gasto orientado a sanar las finanzas y pagar deuda, mientras que en el marco de ola municipalista de la década de los 80.

Cuadro 18. Comparativo, total del gasto federal descentralizado y gasto descentralizado para el Distrito Federal en participaciones y aportaciones: 1980-1988 (miles de millones de pesos corrientes y estructura porcentual)

Año (1)	Gasto Federal Descentralizado (2)	% (3)	Total Gasto Descentralizado pagado al D.F. (4)	% (5)	Participaciones pagadas al D.F. (6)	% (7)	Aportaciones pagadas al D.F. (8)	% (9)
1980	107.5	100.0	25.17	23.41	25.17	23.41		
1981	178.1	100.0	34.12	19.16	34.12	19.16		
1982	311.2	100.0	49.97	16.05	49.97	16.05		
1983	669.9	100.0	121.37	18.11	121.37	18.11		
1984	1,152.0	100.0	194.05	16.84	194.05	16.84		
1985	1,687.3	100.0	277.79	16.46	277.79	16.46		
1986	2,716.7	100.0	393.24	14.47	393.24	14.47		
1987	6,497.9	100.0	1,029.41	15.84	1,029.41	15.84		
1988	13,880.9	100.0	2,677.35	19.29	2,677.35	19.29		

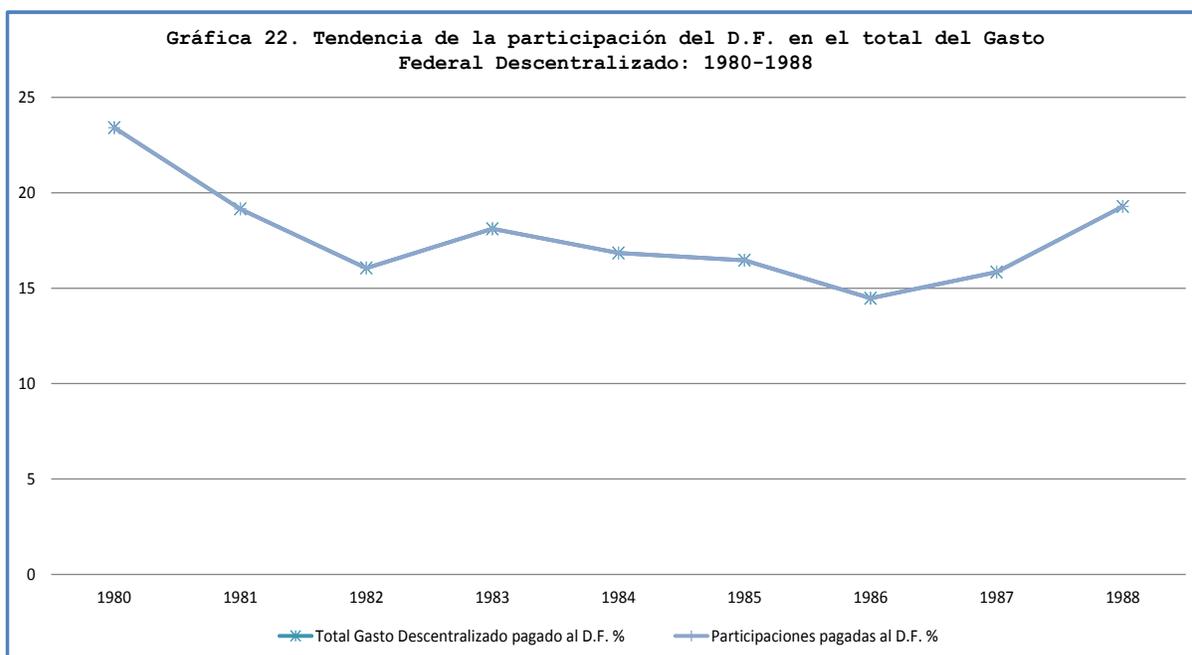
Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos de la columna 2 son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

Los datos de las columnas 4, 6 y 8 ver: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Carpeta de Indicadores Básicos de Finanzas Públicas. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, D.F. Agosto, 2000

De esta tendencia descendente, se observa una caída severa durante la segunda parte del periodo del presidente López Portillo, que del 23.41% en 1980 pasa al 16.05% en 1982, la contracción de 7 puntos porcentuales nos describe las dramáticas consecuencias de la crisis de ese año.

Ahora bien, en el periodo de Miguel de la Madrid, a partir de 1983, hay una ligera alza, 2 puntos porcentuales, quedando en 18.11% para nuevamente caer hasta 14.47% en 1986, año en que se iniciaron las acciones de reconstrucción por el sismo, para 1988, año electoral, este porcentaje es de 19.29%. Esta tendencia descendente y su repunte se ilustra en la gráfica 22.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 18

A pesar de esta tendencia descendente, la participación del gasto de la entidad es alrededor de una quinta parte del total de los recursos usados como gasto descentralizado. Esto señala la importancia del Distrito Federal, una de las treinta dos entidades que conforman la federación, pero también es digno entrever que en esos años toma auge otra tendencia, reorientar la economía y promover el desarrollo de otras regiones del país.

Recordemos que el marco institucional ordenaba la incorporación del Distrito Federal al Sistema de Coordinación Fiscal¹⁷⁷, derivado del mismo, como parte de la administración pública centralizada del gobierno federal, en este contexto de centralización política.

4.5.1. INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Podemos afirmar que la amplia participación del Distrito Federal en el gasto descentralizado del gobierno federal se debe a que, en este tiempo es una dependencia más de la

¹⁷⁷ Art. 10 de la LCF, 1978.

administración pública centralizada y no un estado, argumento de carácter administrativo, pero no el único que explique este beneficio de recursos.

Hay que observar las características económicas y sociales, pues sectores sociales organizados y grupos económicos demandaran servicios e infraestructura, que aunados a las tensiones políticas del momento agravadas por el contexto económico, no es raro que estas demandas encontraran un cauce político, el cual será contenido a través del gasto.

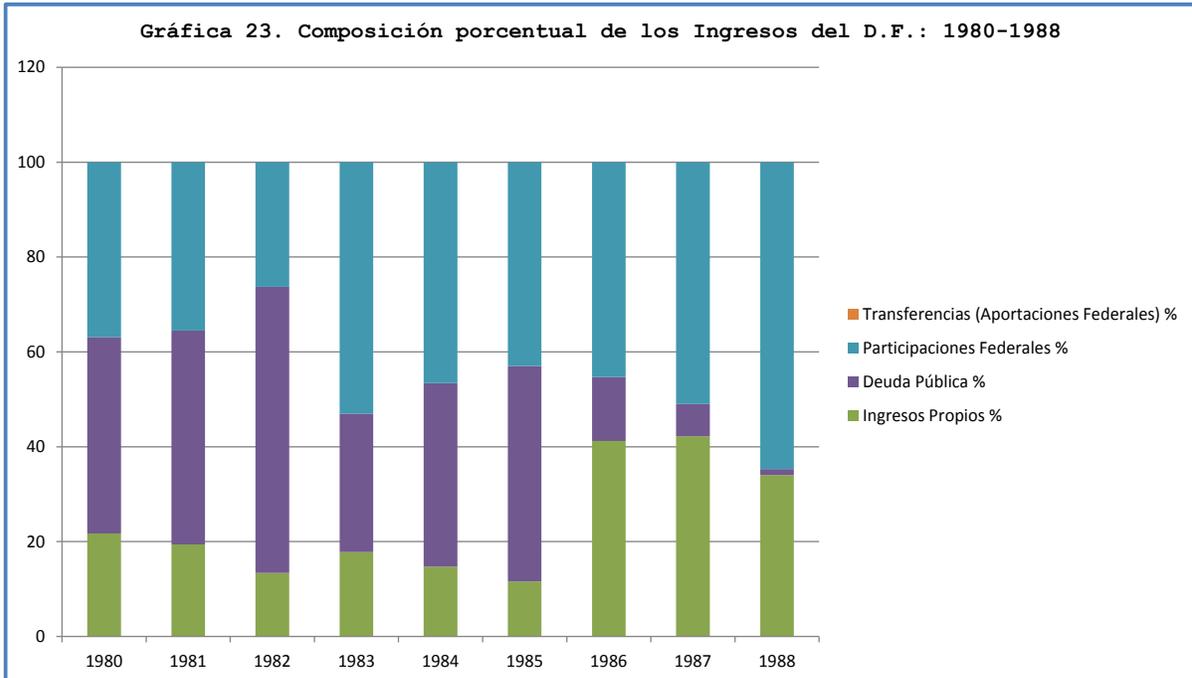
Cuadro 19. Finanzas Públicas del Distrito Federal: 1980-1988 (Ingresos totales en miles de pesos corrientes y estructura porcentual)								
Año	Ingresos Totales		Ingresos Propios		Deuda Pública (financiamiento)		Participaciones Federales	
1980	68,238	100	14,832	21.7	28,228	41.4	25,178	36.9
1981	96,242	100	18,746	19.4	43,371	45.1	34,125	35.5
1982	190,322	100	25,630	13.4	114,716	60.3	49,976	26.3
1983	229,087	100	40,880	17.8	66,831	29.2	121,376	53.0
1984	416,807	100	61,251	14.7	161,505	38.7	194,051	46.6
1985	646,352	100	74,932	11.6	293,627	45.4	277,793	43.0
1986	868,762	100	358,029	41.2	117,486	13.5	393,247	45.3
1987	2,018,933	100	852,455	42.2	137,064	6.8	1,029,414	51.0
1988	4,139,970	100	1,409,264	34.0	53,356	1.3	2,677,350	64.7

Cuadro elaboración propia

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/03_estadisticas_de_finanzas_publicas

En el cuadro 19 se presentan las finanzas del Distrito Federal en ese periodo, de los ingresos totales, se han agregado en 3 grandes rubros que distinguen el origen de los recursos del Departamento del Distrito Federal: Ingresos Propios, Deuda Pública y Participaciones Federales. Entre 1980 y 1982, decrecen ingresos propios del 21.7% al 13.4% y participaciones federales del 36.9 al 26.3%; mientras que la deuda crece del 41.4% al 60.3%. Es claro que la caída en

ingresos propios y las entregas federales fueron compensadas con la contratación de deuda pública.

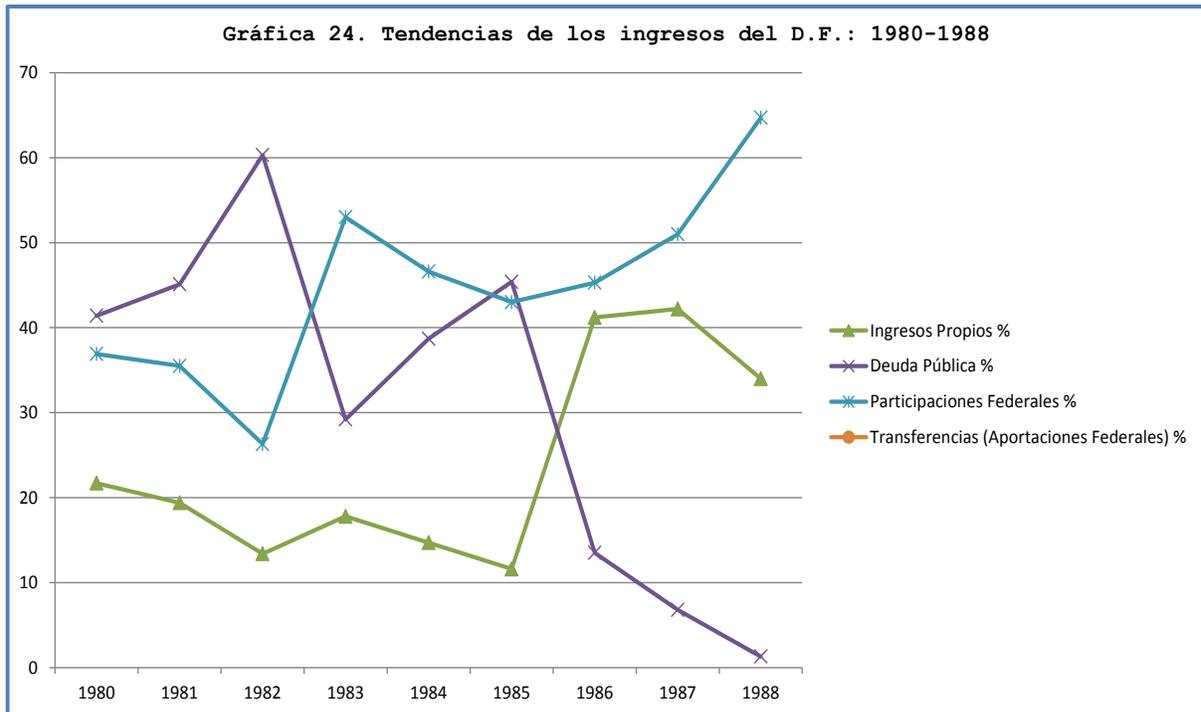


Fuente: Realizada con los datos del cuadro 19

Si observamos las gráficas, en estas se observan ciertas diferencias entre cada una de las administraciones del periodo. En primer lugar, a pesar de la reducción de ingresos por participaciones federales, siguen siendo un pilar importante en los ingresos locales. Por otra parte los últimos 3 años del Presidente José López Portillo y los primeros 3 del Presidente Miguel De la Madrid, hay una reducción en los ingresos propios del Distrito Federal, producto de la crisis, sin embargo de 1986 a 1988 mejora la capacidad fiscal de la administración local.

En el rubro de deuda se observa que esta tiene altos niveles de participación en el último trienio de López Portillo y que se acompaña con la caída de ingresos propios y de participaciones, si bien se mantiene alto el financiamiento durante los siguientes 3 años, que son los del primer trienio de Miguel de la Madrid, va reduciéndose, mientras crecen las

participaciones en general, pues en 1983 subió en 53% aunque con una tendencia declinante quedando en 1985 en 43%.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 19

Para el segundo trienio, de 1986 a 1988, hay un crecimiento en los ingresos propios y en participaciones federales, lo que se conoce como ingresos ordinarios, pasando los primeros de 41.2% a 34% y los segundos de 45.3% a 64.7%. Mientras la tendencia de financiar el gasto con deuda era a la baja, del 13.5% al 1.3% de los ingresos de esos años.

En resumen, se observa el esfuerzo que el Departamento del Distrito Federal realizó con objeto de reducir en sus ingresos el crédito para cubrir el gasto público, lo cual se evidencia en la gráfica 24 a partir del segundo trienio: 1986-1988.

Se entiende que el crecimiento de la deuda está ligado a la falta de limitaciones por parte del Poder Legislativo sobre las agencias del Poder Ejecutivo, en este caso el DDF, debido a que las Cámaras de Diputados y Senadores están integradas mayoritariamente por el PRI, partido del Presidente. Y esta

mayoría priísta es obsequiosa con cada Ejecutivo federal, situación que será refrendada por las legislaturas en que se observa el control del partido hegemónico.

4.5.2. GASTO DEL DISTRITO FEDERAL.

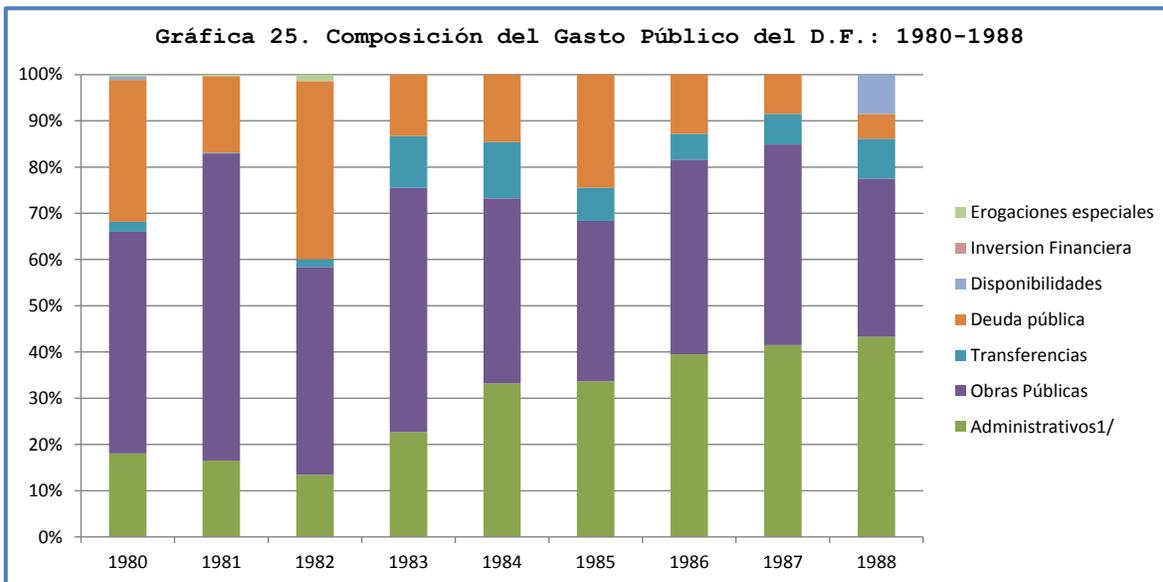
En cuanto al gasto, observemos el cuadro 20.

Cuadro 20. Gasto Público del D.F.: 1980-1988 (Estructura porcentual)								
Concepto /año	Gastos totales	Advs.	Obra pública	Transf.	Deuda	Disp.	Inv. Fin.	Erog. Esp.
1980	100	18.1	47.9	2.2	30.7	0.7		0.5
1981	100	16.5	66.5	0.1	16.6			0.3
1982	100	13.4	45.0	1.6	38.6			1.4
1983	100	22.7	52.8	11.2	13.3			
1984	100	33.2	40.1	12.2	14.6			
1985	100	33.6	34.7	7.1	24.5			
1986	100	39.5	42.1	5.6	12.8			
1987	100	41.5	43.4	6.6	8.5			
1988	100	43.3	34.2	8.7	5.4	8.5		

Cuadro elaboración propia

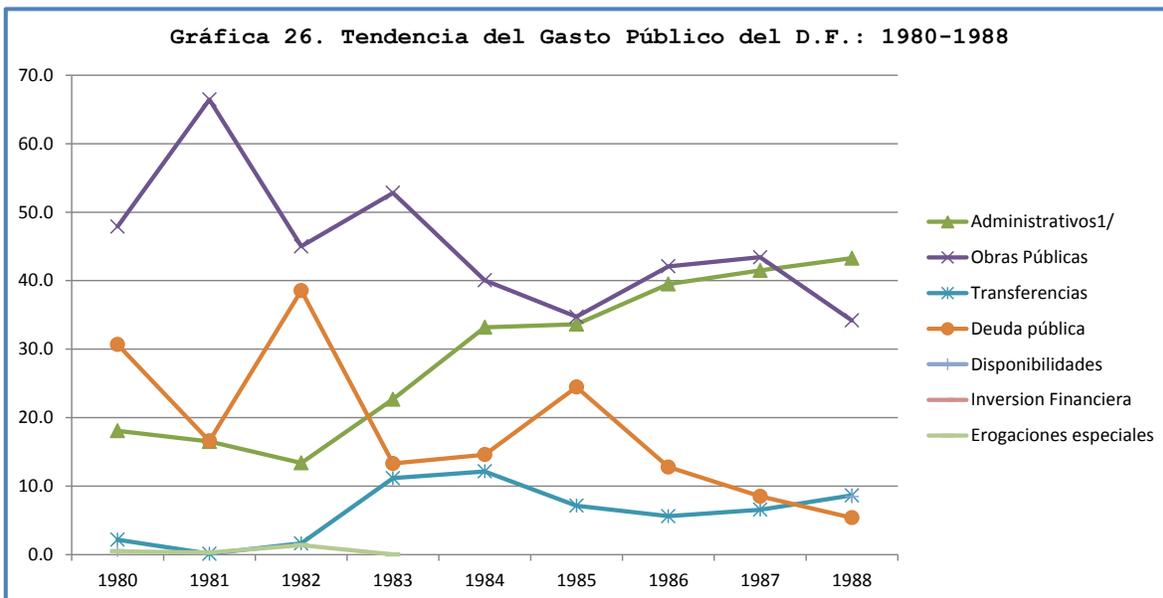
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/03_estadisticas_de_finanzas_publicas

En porcentajes, de acuerdo con la tabla anterior, la administración de Hank González tiene un bajo costo administrativo, la mayor parte del gasto se centra en obra pública y en segundo lugar al pago de la deuda. A partir de 1983, hay un aumento en el costo administrativo, que en ese año es de 22.7% del total del gasto frente al 13.4% de 1982, la cual seguirá creciendo hasta 1988.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 20

En la administración de Hank el gasto administrativo es reducido, por debajo del 20%, mientras que la administración de Ramón Aguirre se observa la clara tendencia de aumentarlo, de manera que si en 1982 era del 13% al final del periodo se triplicó. Para una mejor idea de las tendencias en el manejo del gasto, observemos la gráfica 26.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 20

En obra pública, que es la mayor parte del gasto durante los 8 primeros años del periodo, esta tiene una tendencia a la baja, la cual del 47.9% en 1982 paso al 34.2% en 1988.

Por último mencionaremos que el gasto por el servicio de la deuda local, que en orden de importancia es el segundo en la administración de Hank, con su punto más alto en 1982, comienza a reducir su costo en la administración de Aguirre, esto fue resultado de los procesos de negociación orientados y apoyados por el gobierno federal.

4.5.3. INVERSIÓN Y ENDEUDAMIENTO.

La Ley General de Deuda señala a la SHCP como la autoridad administrativa de llevar el control sobre los empréstitos que el gobierno federal, sus entidades y dependencias, así como el Distrito Federal, soliciten. Entre las funciones de la Secretaría está el vigilar que dichos recursos se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que generen ingresos para su pago o sean usados para mejorar las condiciones del endeudamiento público, es decir reestructurar los pasivos que tengan¹⁷⁸.

Derivado de lo anterior, en este apartado revisaremos las tendencias durante este periodo, sobre montos de endeudamiento frente al gasto o inversión en infraestructura por parte del Departamento del Distrito Federal, sin que con esto pretendamos relacionar directamente el financiamiento con la inversión, simplemente como datos que nos permitan identificar los movimientos entre ambas variables.

En un primer acercamiento a través del cuadro 21, el financiamiento a través de la contratación de deuda en 1980 es del 41.4% del total de ingresos, mientras que del total

¹⁷⁸ Artículo 4, fracción IV de la Ley General de Deuda Pública. Publicada en el DOF, el 31 de diciembre de 1976 y sus reformas.

del gasto en ese año se ejerció el 47.9% para la obra pública, tendencia que se mantiene en 1981, pero que se pierde en 1982, donde la cantidad de recursos por deuda es superior a lo gastado en obra pública, esta relación sólo se observa nuevamente en 1985, por lo demás, se observa un mayor uso de recursos en el gasto público, que el solicitado en la modalidad de financiamiento.

Cuadro 21. Comparativo de deuda pública y gasto en obra pública: 1980-1988				
(miles de pesos corrientes y estructura porcentual)				
Año	Deuda pública		Gasto en obra pública	
1980	28,228	41.4	32,689	47.9
1981	43,371	45.1	63,957	66.5
1982	114,716	60.3	85,675	45.0
1983	66,831	29.2	121,002	52.8
1984	161,505	38.7	166,983	40.1
1985	293,627	45.4	224,522	34.7
1986	117,486	13.5	365,698	42.1
1987	137,064	6.8	876,817	43.4
1988	53,356	1.3	1,415,328	34.2

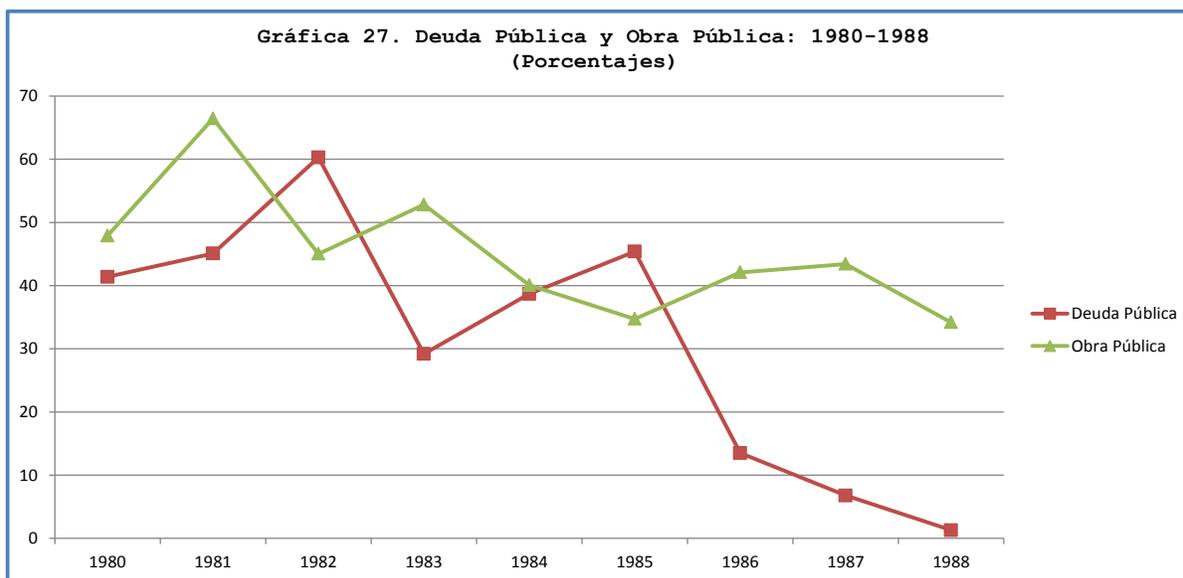
Cuadro elaboración propia

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/03_estadisticas_de_finanzas_publicas

La deuda como parte del financiamiento de proyectos gubernamentales tiene una tendencia descendente, su clímax es el último año del Presidente López Portillo, en el siguiente sexenio es a la baja, llegando en 1988 a ser el 1.3% del total de los ingresos.

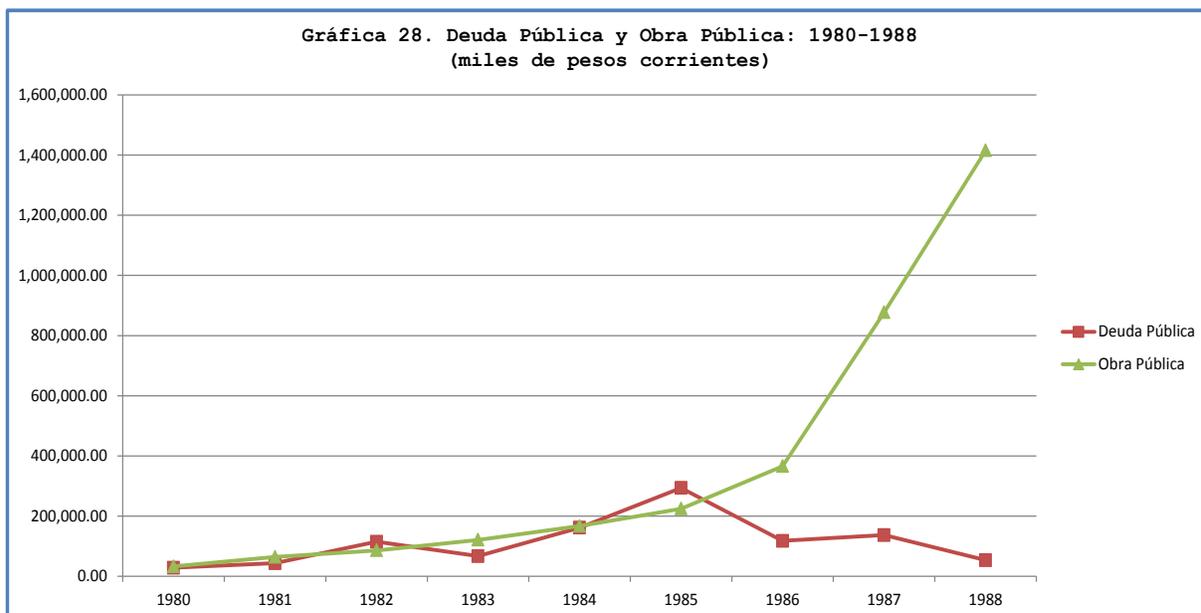
Por otra parte, en cuanto al gasto en obra pública, se observa una tendencia también descendente en la inversión respecto del total de los recursos ejercidos, sin embargo las cifras muestran que es mayor el uso de recursos propios para financiar este tipo de gasto, dejando una participación marginal al endeudamiento. Como un ejercicio de apoyo, la gráfica 27 nos presenta ambas tendencias, en la que se

observa cómo se abate el uso de los recursos por vía de endeudamiento.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 21

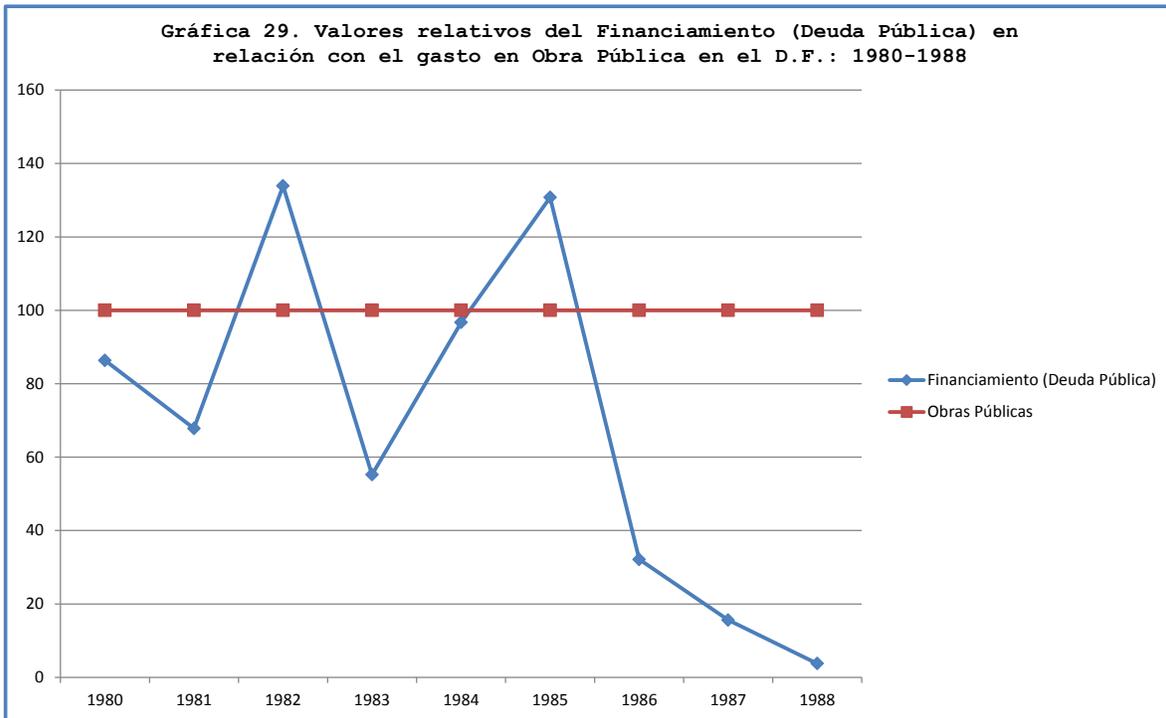
Si lo observamos de acuerdo a precios corrientes, el comportamiento de ambas líneas nos permite ver una tendencia ascendente del gasto en obra pública frente a la descendente de la deuda pública, de acuerdo con la siguiente gráfica.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 21

En resumen, se infiere que se reduce el uso de recursos vía deuda pública para invertir en obra pública, y considerando

la tendencia creciente a depender de los recursos por vía de las participaciones federales, es claro que éstas financian la mayor parte del gasto.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 21

Pero para efecto de ofrecer una idea de lo que significó el endeudamiento y su relación en valores relativos, del gasto en obra pública, veamos la gráfica 29.

Tanto en 1982 como en 1985, está por encima del total del gasto en obra pública, los montos de endeudamiento contratados. Es a partir de 1986 que el endeudamiento es alrededor del 32% del total de este tipo de gasto y se reduce paulatinamente para en 1988 significar el 3.76% del gasto en obra pública. Esta serie nos ayuda a entender la importancia del endeudamiento en este tipo de gasto y por supuesto en la reestructuración de los pasivos de la deuda.

4.5.4. DEUDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Entre 1980 y 1988, el Distrito Federal se situó como una entidad con graves problemas financieros, tenía a principios

de la década un creciente saldo de deuda pública. En el periodo más álgido de la crisis económica, fiscal y de deuda del estado mexicano, sus efectos también impactaron las finanzas públicas y en materia de deuda este fenómeno se presentó como una carga para las finanzas locales. Para ilustrar mejor, haremos referencia al cuadro 22.

Cuadro 22. Saldo de la Deuda Pública del Distrito Federal por su origen: 1980-1988 (Miles de pesos corrientes)			
Año	Total	Interna	Externa
1980	47,585.8	47585.8	
1981	90,722.6	90,722.6	
1982	216,700.6	205,502.1	11,198.5
1983 1_/	228,022.0	199,247.0	28,775.0
1984	283,448.0	246,262.0	37,186.0
1985	443,060.0	373,174.0	69,886.0
1986 2_/	95,570.0	87,070.0	8,500.0
1987	285,380.0	266,325.0	19,055.0
1988	329,305.0	313,768.0	15,537.0

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados, CEFP/050/200.

1_/ En 1983 se firmó un convenio de Reestructuración y Absorción de la Deuda del Distrito Federal mediante el cual el Gobierno Federal absorbió pérdidas cambiarias por 162,913 millones de pesos.

2_/ En 1986 se firmó el Convenio de Rehabilitación Financiera mediante el cual, el Gobierno Federal asumió pasivos por un total de 418,310 millones de pesos

En 1985 se tiene, en pesos corrientes, la mayor cantidad de endeudamiento al registrarse 443,060 millones de pesos. Pero se debe considerar que fue en la administración de Carlos Hank, durante 1980-1982, que creció aceleradamente la deuda. Es importante reconocer que en el periodo las finanzas públicas enfrentaron dos agresivos fenómenos, el inflacionario y el devaluatorio del peso mexicano frente al dólar norteamericano.

Para enfrentar estos fenómenos, el Jefe del DDF, Ramón Aguirre (1983-1988), reorganizó la actividad fiscal, tal como se observó en el punto de los ingresos y negoció apoyos con la administración central del gobierno federal.

Cuadro 23. Saldo de la Deuda Pública del Distrito Federal: 1980-1988 (Cifras en miles de pesos constantes, base 1993=100)		
Año	Total	Variación porcentual
1980	9,517,160.00	
1981	14,515,616.00	52.5
1982	21,141,521.95	45.6
1983	12,001,157.89	-43.2
1984	9,370,181.81	-21.9
1985	9,182,590.67	-2.0
1986	1,172,638.03	-87.2
1987	1,450,470.13	23.7
1988	832,103.60	-42.6

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. CEFP/050/200.

Nota: Deflactado con el Índice de Precios Implícito del PIB 1993=100

Las primeras negociaciones se formalizaron en 1983 con el Convenio de Reestructuración y Absorción de la Deuda del Departamento del Distrito Federal. En dicho convenio el gobierno federal asumía la diferencia de la pérdida cambiaria entre el 1 de enero de 1982 y el 30 de septiembre de 1983, por 162,913 millones de pesos.¹⁷⁹

A la par se reorientó la política financiera, la tendencia era sanear las finanzas a partir de aumentar la captación impositiva, aumentar los ingresos propios, amortizaciones anticipadas de capital y limitar la contratación de recursos exclusivamente a obras del metro de la ciudad¹⁸⁰.

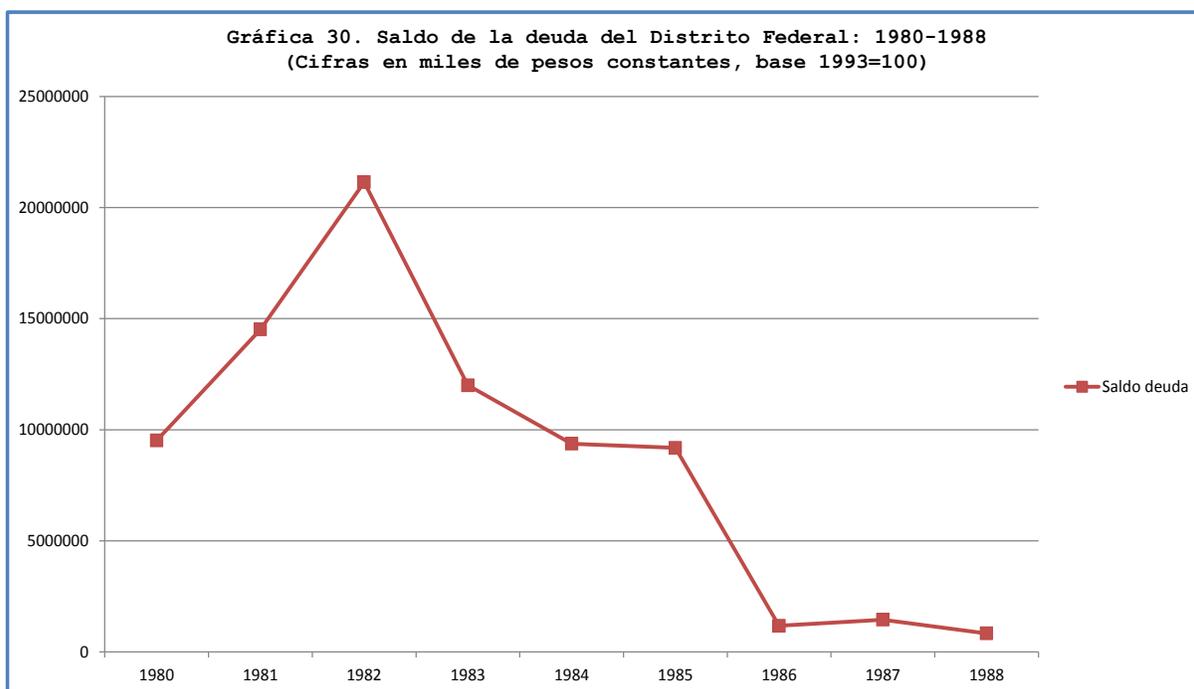
En el año de 1986 se suscribía el Convenio de Rehabilitación Financiera, firmado en abril, entre el DDF y el gobierno federal, este último asumía el 96% de los pasivos de la deuda del Departamento. En total 418,310 millones de pesos¹⁸¹.

Revisados los datos a precios constantes, en este caso de 1993, nos podemos dar cuenta del valor de la deuda, de acuerdo con el cuadro 23.

¹⁷⁹En: La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. CEFP/050/200. Noviembre, 2001. p. 8. Dirección electrónica: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0502001.pdf>

¹⁸⁰Ibid. p. 8

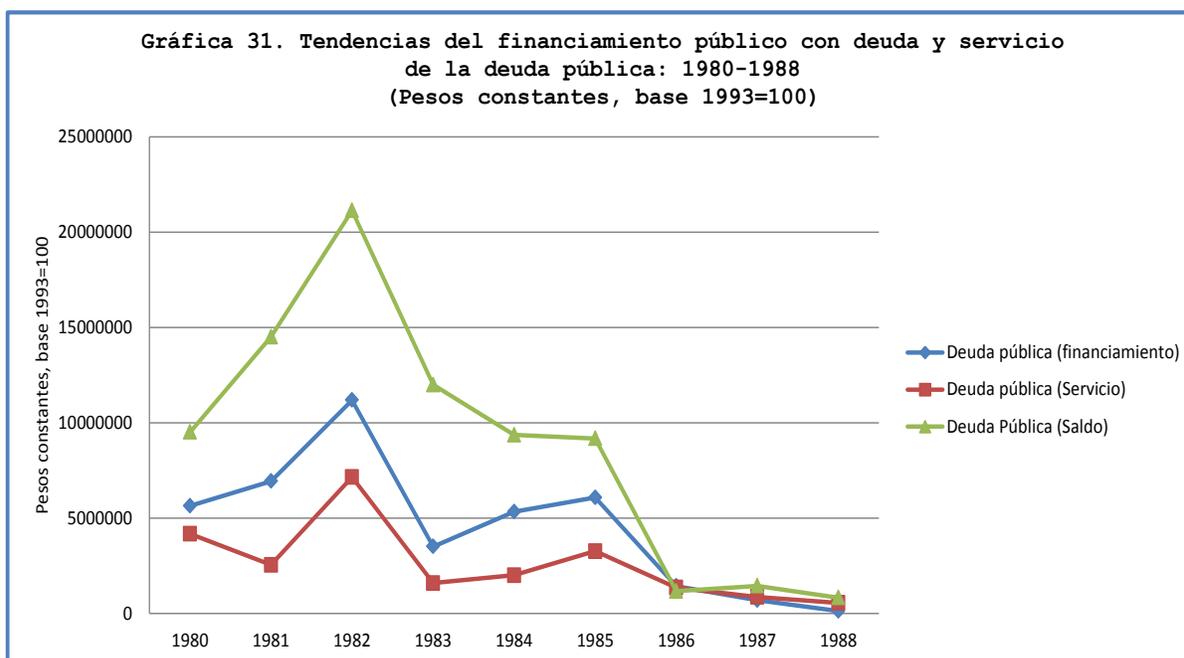
¹⁸¹Ibid. p. 8



Fuente: Realizada con datos del cuadro 23

1982 fue el año con el más alto nivel de endeudamiento de la entidad, en la administración de Hank González. Sin embargo y a pesar del contexto de crisis, en el primer trienio de la administración de Ramón Aguirre, entre 1983 a 1985, se observa como resultado del periodo de reorientación de las finanzas locales una tendencia descendente, de modo que de 1984 y 1985, haciendo el cálculo en valores constantes, se redujeron a los niveles de 1980.

En el segundo trienio se había abatido el monto, sin embargo observemos cual fue el comportamiento del gasto público orientado al servicio de la deuda durante este periodo, aunque los resultados de estas negociaciones que redujeron el saldo de la deuda del Distrito Federal beneficiarían a la siguiente administración local.



Fuente: Los datos de Deuda Pública (Financiamiento y Servicio) son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. "Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007".

El dato del saldo de la Deuda, son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. CEFP/050/200.

Nota: Deflactados los datos con el Índice de Precios Implícito del PIB 1993=100

La caída del financiamiento del gasto por medio de la deuda fue en 1986, año en que se abate el saldo de la deuda y el servicio de la misma se equilibran. En 1987 la tendencia sigue a la baja, mientras que es más alto el servicio de la deuda. En cuanto a la deuda pública en proporción al PIB del Distrito Federal, se observa el siguiente comportamiento.

Cuadro 24. Deuda Pública del Distrito Federal y su proporción del PIB DF: 1980-1988 (Porcentaje del PIB-DF)	
1980	4.4
1981	5.4
1982	8.3
1983	5.6
1984	4.5
1985	4.5
1986	0.5
1987	0.7
1988	0.4

Fuente: La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. CEFP/050/2001. P. 32.

Los últimos años de la administración de Hank González muestran alto porcentaje de la deuda en proporción del PIB del Distrito Federal, siendo 1982 el nivel más alto con el 8.3%. Por otra parte se observa que los esfuerzos de Ramón Aguirre, apoyados por el gobierno federal permiten que a partir de 1983 se inicie una tendencia descendente, abatiendo el saldo de la deuda, para quedar en 5.6% del PIB-DF y el segundo gran esfuerzo en 1986 para quedar en 0.5%.

4.6. APROXIMACIONES CAPITULARES. LAS TENDENCIAS DE LAS FINANZAS DEL DF.

En este capítulo observamos desde el inicio del actual sistema constitucional, al revisar el texto original de la Constitución de 1917 y la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que hay una tendencia centralizadora de las decisiones sobre los recursos que requiere tanto los municipios como el gobernador del Distrito Federal; de manera que es el Presidente y en última instancia, el Congreso, quienes determinan los recursos, origen, montos; y el destino del gasto.

Las dificultades políticas y administrativas, que enfrentó el sistema municipal y el gobierno del Distrito Federal, fueron resueltas a partir de un marco institucional que tendió a una centralización mayor, de manera que las estructuras organizativas tanto estadual como municipales pasaron a depender de manera directa del Ejecutivo Federal. Aquí es donde priva lo nacional sobre lo local.

En este esquema de gran centralismo de funciones en el Presidente y sus agencias, se pretendió ilustrar varios elementos, el primero, a través de los diagramas, la

estructuración que el marco institucional brinda a los procesos estudiados, en cuanto a sus pasos como a las responsabilidades de las organizaciones gubernamentales y sus auxiliares.

El segundo fue revisar la fuerza de las organizaciones partidistas entre 1978-1988, medida a través de los porcentajes en elecciones y su correspondiente fortaleza de acuerdo a los órganos de representación que controlarán, fuera el Poder Ejecutivo o su participación en las cámaras del Congreso, en el esquema de que los poderes federales gobiernan el Distrito Federal, conforme al marco institucional.

Los resultados se ilustran en diversos cuadros y gráficas que cubren las legislaturas LI a la LIII, y comprenden los años de 1979 a 1988, bajo la segunda mitad del régimen del Presidente José López Portillo y toda la administración del Presidente Miguel de la Madrid. En las relaciones entre ambos poderes, integrados por cuadros de la coalición dominante del PRI, es conocida como gobierno unificado.

Sin embargo el periodo presenta en general una tendencia descendente en la votación obtenida en las elecciones presidenciales, como en las cámaras del Congreso. Sin embargo esto no se refleja en la integración de los Poderes, pues de acuerdo con la gráfica 21, lo único que se refleja en esta es la pérdida de votos en el sentido de apoyo del electorado al Presidente, pero en cuanto a la integración de los partidos es claro que el PRI tiene mayorías calificadas en las cámaras del Congreso mientras que la oposición presenta una participación testimonial, por lo que identificamos esta etapa del sistema de partidos como de partido hegemónico.

Con este control político por parte de la coalición dominante del PRI en simbiosis con la coalición gubernamental, se observa que los procesos no tienen otro problema más que el

meramente técnico, por la escasa capacidad de la oposición en enfrentar decisiones que son avaladas por la mayoría priísta. Pero para obtener mayor comprensión sobre estos procesos, se presentó la crónica que la prensa daba de los mismos, concretamente lo sucedido en 1980, 1982, 1984

La primera, de 1980 nos ofrece que a los medios poco interesaba detallar las sesiones y los resultados de estas, simplemente señalaban la aprobación de estos instrumentos de la política fiscal, financiera y de gasto, por las mayorías del PRI. Por otra parte se consideraba que el mes de diciembre era usado para presentar la mayoría de las propuestas del Ejecutivo Federal, de manera que aumentaba el trabajo y se reducía el tiempo para su revisión, cuestión que era acusada tanto por la oposición y la prensa. Y por último que las demandas de las fracciones partidistas de oposición no eran atendidas por la mayoría, su papel era testimonial.

Acaso algunas referencias periodísticas de 1982 y 1983, completadas con la crónica de 1984, nos ofrece otro escenario, donde a pesar del control, se observa un conflicto político el cual se centra en los actores de la coalición gubernamental, en los inicios de una nueva administración federal.

Sin embargo, las características de la gestión pública de la administración de Hank González, duramente criticadas por su sucesor, Ramón Aguirre, muestran una orientación discursiva adoptada desde el más alto nivel y que ilustra las ópticas diferentes entre los gobiernos de los presidente López Portillo y de la Madrid, así como el manejo de los recursos que fueron posteriormente ilustrados a lo largo del capítulo. Por otra parte, este contexto de crisis que heredó el gobierno de Miguel de la Madrid, tendrá su expresión en la crítica de la oposición tanto de derecha como de izquierda, PAN y PSUM, este último que posteriormente al unirse al PMT

creará al PMS y que cederá su registro para crear al PRD en 1989.

Esta oposición se centrará acusando las administraciones federales y su gestión local en el DF, en su participación testimonial al interior de la Cámara de Diputados, pues no tiene acceso al Senado en este periodo, pero también y sobre todo, en la administración de Miguel de la Madrid ventilará en medios de comunicación, como una estrategia para magnificar su participación en el sistema político, como era el caso de las acusaciones de fraude electoral y, en el caso en comento, magnificar las irregularidades que se encontraran en la gestión gubernamental y los resultados de la cuenta pública.

Por supuesto que es el PAN quien más ejerció estas estrategias, incluso también llevando ante las instancias de procuración de justicia, las acusaciones de estas irregularidades cometidas por conspicuos miembros de la coalición gubernamental, con esto señalando el carácter ético de los responsables del gobierno federal.

Es digno destacar la acusación del PAN, pues esta se desprendía del informe de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el endeudamiento realizado por funcionarios de la administración de López Portillo, particularmente Hank González, sin haber contado con la autorización del Congreso, cuestión que era minimizada al final, pues no pasó del alejamiento de este funcionario del servicio público, ante una demanda de acción judicial por la oposición.

En cuanto a la actuación del Jefe del DDF, Ramón Aguirre, esta crónica nos ilustra que las acusaciones de exceso de gasto, sin la aprobación del Congreso, así como del subejercicio, no pasaron de ser usados como instrumentos mediáticos de la oposición, igual que hacía también el gobierno federal al anunciar la investigación y fincamiento

de responsabilidades administrativa y penal a servidores públicos menores para así controlar los daños que pudiera ocasionar en la credibilidad del gobierno ante la opinión pública, pero por otra parte se difundía la obra pública para el Distrito Federal, la cual, como se verá más adelante, fue la mayor durante todo el periodo estudiado.

Por último, con base en los datos de deuda, ingresos y egresos, se hace una interpretación sobre las orientaciones de ambas administraciones, que a pesar de contar con recursos organizativos similares, adoptaron decisiones diferenciadas, en contextos difíciles, aunque las decisiones del gobierno de López Portillo abonaron en las condiciones que tuvo que enfrentar la administración de Miguel de la Madrid.

En cuanto a las finanzas, el acceso a los recursos federales por parte de la entidad es evidencia de ese marco organizacional e institucional de centralidad política, aunque es oportuno recordar que la entidad participaba en 1980 con el 25.15% del PIB nacional y que para 1985, era el 20.96%, mientras que del total del gasto descentralizado, por los mismos años, el DF participaba con 25.17% y 16.46%, siendo su punto más bajo 1986, con el 14.47%. Por otra parte, del gasto total de la federación, el gasto descentralizado tenía una media de 8.31%, lo cual nos ofrece cuenta de lo desproporcionado de los recursos ejercidos por el gobierno federal en esta etapa.

Ahora bien, si un argumento de la amplia participación en el gasto federal descentralizado se debe a que técnicamente el DDF es una dependencia de la administración federal, también podemos argumentar que las demandas de grupos sociales y económicos, serán atendidas con objeto de evitar su politización, o en caso de que fueran abanderadas por la oposición, de anular las demandas gracias al entramado organizativo e institucional.

En cuanto al comportamiento de ambas administraciones, este es distinto, considerando que tienen el mismo esquema o marco organizacional, pues mientras en la administración de Hank se reducen ingresos propios y participaciones federales, hay un aumento desorbitado del uso de la deuda, lo que contrastara en el manejo de Ramón Aguirre, en cuya administración, durante el primer trienio, a la tendencia descendente de los ingresos propios, se reducirá el uso de la deuda lo que permitirá que las participaciones federales sean el ingreso más importante y en crecimiento en su participación de los ingresos locales, a pesar de la tendencia descendente en números relativos y reales.

Para el segundo trienio, esta tendencia de reducir el uso de deuda para financiar el gasto se verá coronada, pues hay un esfuerzo administrativo para acrecentar los ingresos propios. En conjunto se puede afirmar que el crecimiento de la deuda tiene que ver con la falta de controles por parte del Poder Legislativo, cuestión que se observó en las crónicas de 1980 y 1984, pero por otra parte, para corregir los efectos de la deuda, hay una tendencia de dependencia de los recursos federales y un esfuerzo de mejorar el desempeño fiscal por parte de la autoridad local, sobre todo en el segundo trienio de Ramón Aguirre.

Ahora bien, en cuanto al gasto, se observa en el periodo que el primer lugar lo tiene el orientado a obra pública, si bien la gráfica 26 señala enormes gastos en este rubro durante la administración de Hank González, lo cierto es que las acusaciones que resultaban del Informe de la Cuenta Pública de 1982, nos ofrece como ejemplo que había pagos en obras no cumplidas o realizados doblemente.

Mientras que la obra pública en el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, está orientada a la infraestructura hidráulica y de transporte, de esta última valga decir que

fue durante esa administración que se más se invirtió en los sistemas de transporte colectivo, lo que resultó en la ampliación y construcción de líneas del metro.

Respecto al segundo gasto en orden de importancia, el orientado a deuda, va en una tendencia descendente bajo la administración de Ramón Aguirre, lo que demuestra la responsabilidad que asumió el gobierno de Miguel de la Madrid, para no ahogar las finanzas públicas locales, de manera que el servicio para el último año lo situaba en el cuarto lugar. En cuanto al gasto administrativo, que ocupaba el tercer lugar comienza a crecer hasta obtener la primera posición en 1988.

Por otra parte, comparando los porcentajes que representa la deuda en los ingresos y la obra pública en los egresos, en las tendencias se observa la tendencia descendente en ambos, de acuerdo con la gráfica 28, pero visto a precios corrientes de acuerdo con la gráfica 29 hay una tendencia, más notable a partir de 1986, de reducir la participación de la deuda en el gasto en obra pública.

En cuanto a la administración de la deuda pública por parte de las administraciones del Distrito Federal, vemos que en el periodo a precios corrientes hay una tendencia creciente, sin embargo a precios constantes se puede observar la dimensión del problema que significó la deuda y el grado de responsabilidad que tuvo cada administración en su manejo.

Es evidente que creció durante la administración de Hank González, significando un buen porcentaje en las finanzas y a la vez una gran carga en el gasto. El cual le fue heredado a la siguiente administración, la que redujo su valor, pues si para 1982 representaba el 8.3 del PIB del DF, para 1988 era del 0.4 del mismo.

Así visto en el aspecto jerárquico de la estructura administrativa del Ejecutivo Federal, "la unidad de mando",

muestra que hay dos momentos con lógicas diferentes, la primera de un desbordamiento de un problema, agravado por los grandes cambios de la estructura económica mundial, y la falta de pericia de las autoridades hacendarias y administrativas del Distrito Federal durante la administración del Presidente López Portillo y Hank González para controlar el enorme endeudamiento de la entidad.

Y es que, el análisis institucional y organizativo del proceso legal y administrativo en materia de deuda pública, dilucida dos momentos, el técnico, donde su diseño nos ofrece dos actividades completamente diferenciadas: su elaboración, cuya responsabilidad es de la Tesorería del DDF y su supervisión por la SHCP.

Evalutados los aspectos técnicos, la propuesta resultante pasa al espacio político, en el momento en que se incluía en la Ley de Ingresos y se presentaba, a través del presidente en turno, a la autorización del Poder legislativo.

Este poder, integrado mayoritariamente por el partido en el gobierno, el PRI, autorizaba las peticiones del ejecutivo federal sin mayores problemas. La coalición gubernamental concentraba la mayor parte de los recursos organizativos, más que suficientes para orientar el sentido de las políticas fiscales y de ingresos.

En cuanto a la relación entre poderes, en el marco del gobierno unificado, la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados simplemente dejó pasar el problema, por el exceso en el uso de financiamiento mediante deuda, realizado en ocasiones sin la autorización del Congreso, la SHCP y la SPP, dejando en las manos del Ejecutivo cualquier acción de carácter administrativo y judicial¹⁸².

¹⁸² Sánchez Adolfo. Falta veracidad a la información del gasto de 1982: AN” El universal. Viernes 7 de diciembre de 1984. P. 1 y 7.

Ahora bien, el segundo momento nos permite observar una administración orientada al control de daños, usando los mismos recursos organizativos, dando como resultado la paulatina reducción de los pasivos y con esto del pago del servicio de la deuda.

5. FINANZAS Y GASTO PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL EN UN PERIODO DE CAMBIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL: 1989-1997.

El periodo de 1989 a 1997 lo hemos catalogado de transición, derivado de las reformas políticas que modificaron la estructura organizativa e institucional del Distrito Federal. Lo anterior en razón de que la reforma aprobada en 1986 entró en vigor en diciembre de 1988 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), de manera que esta reforma marca el nuevo marco institucional que expondremos en este apartado, seguida de dos reformas a la Constitución, en 1993 y 1996, que se dieron en el periodo.

Por otra parte, la reforma de 1993 en ciertos aspectos entró en vigor inmediatamente, sin embargo ciertas facultades otorgadas a la Asamblea, entrarían en vigor hasta la siguiente legislatura, que iniciaría funciones el 15 de noviembre de 1994. La importancia de esta reforma radica en cambios en el proceso y los actores, por el cual se presentan los presupuestos de ingresos, egresos y cuenta pública, la materia de este capítulo. La reforma de 1996 modificó el marco institucional, pero a partir de 1997, lo cual será estudiado más adelante.

5.1. REFORMA POLÍTICA, LAS MODIFICACIONES AL CAMPO ESTRUCTURADO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

La reforma constitucional de 1986 creó un nuevo órgano de representación ciudadana, la ARDF. Y aunque dicha reforma modificó diversos artículos constitucionales, no modificó sustantivamente el procedimiento hacendario para el Distrito Federal, ni la estructura de gobierno del Distrito Federal, si acaso enriquecía la participación ciudadana con la Asamblea de Representantes.

Los resultados de la elección de 1988 y la conformación de los poderes federales por parte de los partidos políticos están señalados en el cuadro 25.

Cuadro 25. Integración de los Poderes Federales de carácter electivo responsables del gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes: 1988-1991							
AÑOS 88-91			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LIV				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	16.7				100	20.0
	PRI	50.7	1	60	93.75	260	52.0
	PPS	30.5				50	10.0
	PARM					33	6.6
	PMS-PRD			4	6.25	20	4.0
	PST					36	7.2
	Ind.						1
Total	Federal		1	64	100	500	100
	D.F.*					66	100
ORDEN LOCAL	PAN	22				18	27.2
	PRI	27				34	51.5
	PPS	48				3	4.6
	PARM					2	3.1
	PMS-PRD					3	4.6
	PST- PFCRN					6	9.0
I						Núm.	%AR
Leg.	Partido	% Voto	Elección Presidente a nivel local			Asamblea de Representantes	

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos del porcentaje de voto corresponden a la elección presidencial de 1988, adoptados de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

Los números de Senadores son de Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo Las facultades de control del Senado de la República; y de Diputados son de Meyenberg L., Yolanda. Cuadro 1 de "La Cámara de Diputados y la oposición en México" en Pérez, Germán y Antonia Martínez (comp). La Cámara de Diputados en México.

Los datos de los Asambleístas son del Diario de los Debates de la ARDF, Año I, Núm. 4. 7 de octubre de 1988.

A pesar de ganar la presidencia, el PRI y su candidato enfrentaron a una oposición que acusaba de fraude electoral y que en el caso de la izquierda organizó un fuerte movimiento postelectoral. En los resultados era evidente la caída de la

votación para el PRI, sin embargo contaba con más del 50% de la votación, lo cual permitía cierta estabilidad al régimen. En la Legislatura LIV el PRI mantuvo el control del Senado con el 93.75%, el restante eran 4 senadores del FDN, que daban fe de la pérdida de las elecciones en Michoacán y el Distrito Federal. Pero por otra parte el daño más grave era la pérdida del PRI de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, aunque mantenía el gobierno de la misma. Ahora bien, el hecho de que la elección presidencial la perdiera el candidato del PRI en el D.F., fue un elemento que sirvió de base discursiva para deslegitimar el gobierno del Presidente sobre la entidad, y fortalecer la demanda de cambios en su forma de gobierno.

En resumen, el daño no fue más grave para el PRI, debido a la falta de un programa legislativo por parte del FDN, así como los objetivos de corto plazo e intereses de las direcciones de los partidos en él aglutinados, concretamente los que habían sido los históricos partidos satélites del PRI, lo que permitió que el PRI controlara el Congreso y la recién creada Asamblea.

En ese contexto, el PRI llevó adelante una reforma constitucional en materia electoral, a ésta siguió el COFIPE. Éste nuevo marco institucional tenía entre sus novedades la creación de órganos electorales y un tribunal, con funciones limitadas, pero que estaban orientadas a legitimar al régimen. Otras novedades era la creación de un nuevo padrón electoral y una credencial de elector que respondiera a las demandas de la oposición de derecha e izquierda.

Para las elecciones de 1991, el PRI volvió a la senda del triunfo, sin embargo no fue suficiente para hacerse de nuevo con la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, simplemente adquiría mayorías absolutas en ésta y en la

Asamblea. Además de adquirir un senador más, lo cual no modificaba el control que tenía en el Senado.

El Jefe del Departamento, el Lic. Manuel Camacho Solís, gracias a su oficio y perfil negociador, logró que el PRI retomara el control de la ciudad de México¹⁸³, tras largos procesos de negociación con los sectores sociales de la entidad y los partidos de oposición, además de una férrea estrategia de exclusión sobre el recién creado PRD, que era el partido heredero del movimiento del FDN, así como de la izquierda de abolengo del país. Los resultados los vemos en el siguiente cuadro.

Cuadro 26. Integración de los Poderes Federales de carácter electivo responsables del gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes: 1991-1994							
AÑOS 91-94			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LV				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	16.7		1	1.56	89	17.8
	PRI	50.7	1	61	95.32	320	64.0
	PPS	30.5				12	2.4
	PARM					15	3.0
	PMS-PRD			2	3.12	41	8.2
	PFCRN-PC					23	4.6
Total	Federal		1	64	100	500	100
	D.F.*					66	100
ORDEN LOCAL	PAN	22				11	16.6
	PRI	27				40	60.6
	PPS	48				2	3.1
	PARM					1	1.5
	PMS-PRD					7	10.6
	PFCRN-PC					5	7.6
II						Núm.	%AR
Leg.	Partido	% Voto	Elección Presidente a nivel local			Asamblea de Representantes	

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos del porcentaje de voto corresponden a la elección presidencial de 1988, adoptados de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

¹⁸³ Sánchez Gutiérrez, Arturo. "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal". En Isabel Tovar de Arechederra y Magdalena Mas [Comps.]. Macrópolis mexicana. Vol. IV. DDF; Conaculta; Universidad Iberoamericana. México, 1994. P.113

Los números de Senadores y Diputados son de Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo Las facultades de control del Senado de la República. Los datos de los Asambleístas son de Lujambio, Alonso. El Poder Compartido.

A partir del triunfo del PRI en las elecciones de 1991, en mayo de 1992 Camacho inició negociaciones con las fracciones partidistas de la Asamblea, las Cámaras de Diputados y Senadores, así como las directivas locales de los partidos políticos, para hacer concesiones en torno a la estructura de gobierno del Distrito Federal, las cuales se concretaron en una reforma en 1993¹⁸⁴.

Cuadro 27. Integración de los Poderes Federales de carácter electivo responsables del gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes: 1994-1997							
AÑOS 94-97			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LVI				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	26.6		25	19.53	119	23.8
	PRI	50.1	1	98	76.56	300	60.0
	PRD	17.0		5	3.91	71	14.2
	PT					10	2.0
Total	Federal		1	128	100	500	100
	D.F.*					66	100
ORDEN LOCAL	PAN	27				14	21.2
	PRI	43				38	57.6
	PRD	20				10	15.0
	PT					2	3.1
	PVEM					2	3.1
III						Núm.	%AR
Leg.	Partido	% Voto	Elección Presidente a nivel local			Asamblea de Representantes	

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos del porcentaje de voto corresponden a la elección presidencial de 1994, adoptados de Estadísticas Electorales Federales y Locales en México. Elecciones 1990-2000. Disco Compacto. Centro de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral; Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Iztapalapa. Los números de Senadores y Diputados son de Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo Las facultades de control del Senado de la República. Los datos de los Asambleístas son de Lujambio, Alonso. El Poder Compartido.

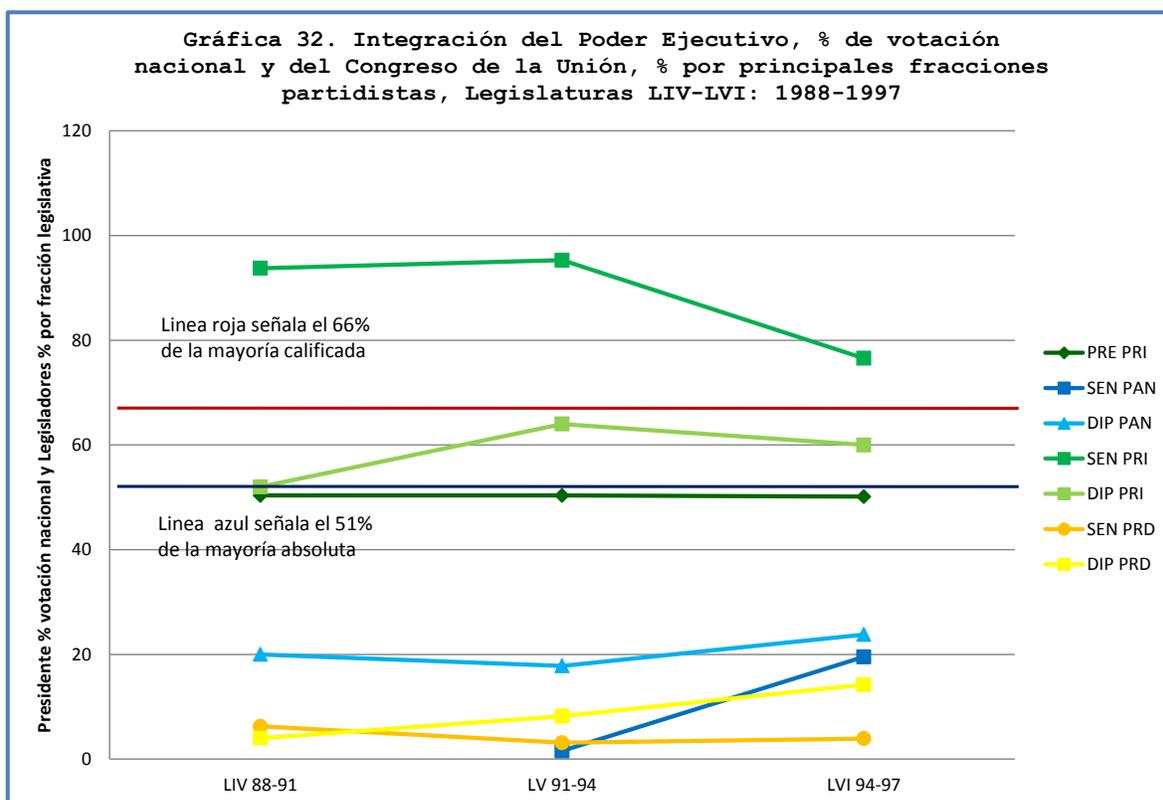
¹⁸⁴ Para ahondar en el tema de la negociación y reforma, ver Rojas Sandoval, Miguel Angel. Op. Cit. Págs. 178-189.

Por otra parte también se dieron reformas al marco electoral en 1993 y 1994, esta última ante la presión ejercida por el levantamiento armado en Chiapas, ocurrido el primero de enero de 1994, lo cual comprometía la legitimidad del régimen.

Las elecciones de 1994 fueron nuevamente un mandato para el PRI, de acuerdo con el cuadro 27.

Nuevamente el PRI tenía legitimidad en el Distrito Federal, por el triunfo de su candidato presidencial en la entidad, asimismo controlaba el Senado, y tenía mayorías absolutas en la Cámara de Diputados y la Asamblea, sin embargo la devaluación producto del "error de diciembre" y la desavenencia con su antecesor, obligaron al Presidente Ernesto Zedillo a buscar acuerdos con las fuerzas de oposición y entrar en nuevos procesos de negociación que culminaron con reformas en lo electoral y para el Distrito Federal.

Para tener una visión de conjunto de este periodo, de las Legislaturas LIV, LV y LVI, presentamos la siguiente gráfica.



Fuente: Realizada con los datos de los cuadros 25, 26 y 27

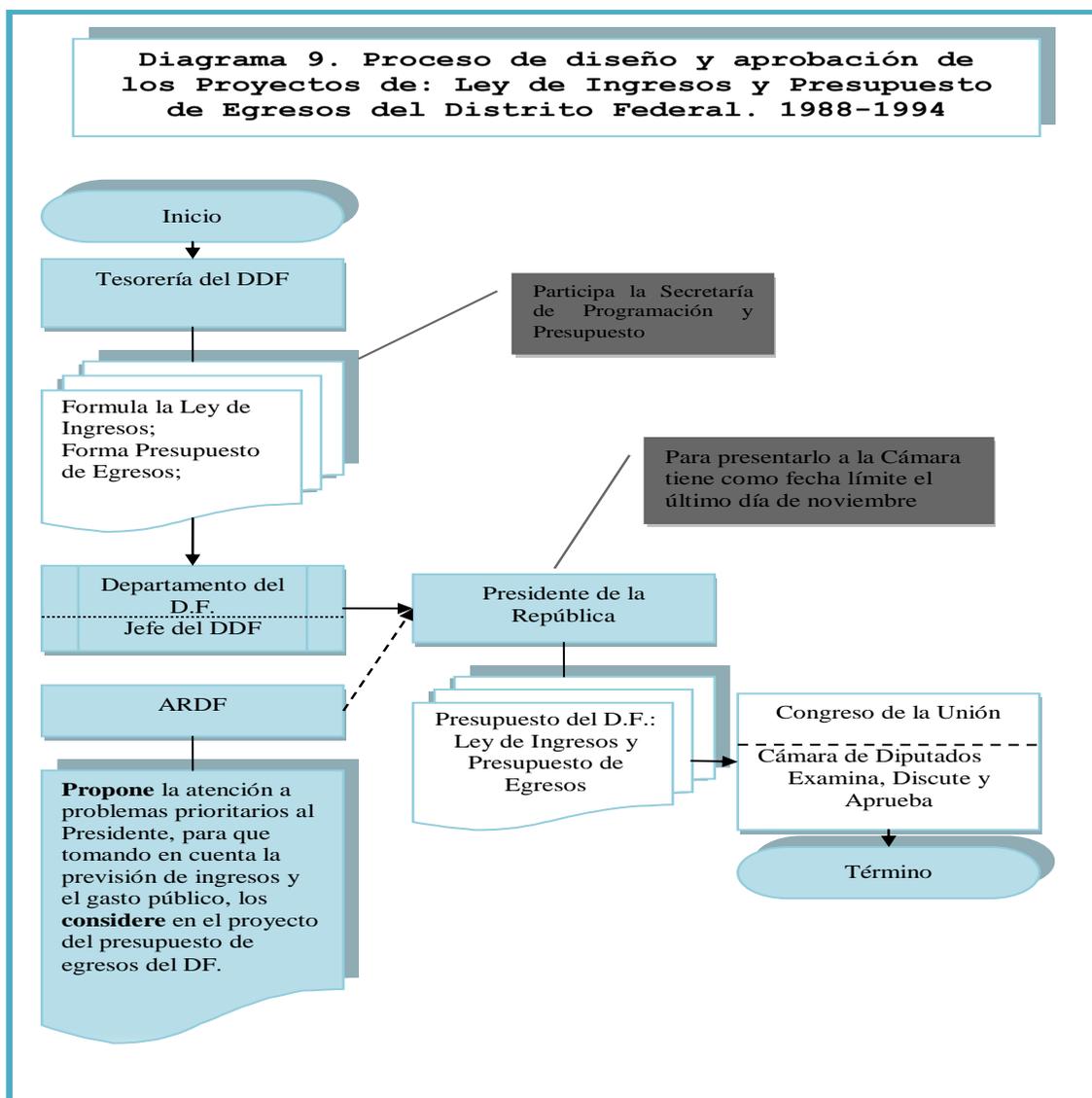
En resumen, en este periodo de 1988 a 1997, los presidentes del PRI aún obtienen votaciones de alrededor del 50%, lo que les permite contar con una base legitimadora, se mantiene la mayoría calificada en el Senado y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero es precisamente la pluralidad en la cámara baja resultante de mayor competencia electoral, y la necesidad de hacer alianzas en el Congreso, que este periodo de cambio lo consideramos de transición.

5.2. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE DEUDA, INGRESOS, EGRESOS Y CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL: 1989-1997.

5.2.1. PROCESOS DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DF.

En el contexto organizativo de 1988 a 1994, el Departamento del Distrito Federal tenía la responsabilidad de los procesos de formulación del anteproyecto de presupuesto anual de

egresos, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto¹⁸⁵; y de los proyectos de disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos con el concurso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁸⁶.



Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, D.F. 1989.

El Reglamento Interior del DDF señalaba a la Tesorería, como la responsable en el aspecto técnico de definir la política fiscal, realizar las proyecciones y cálculos para formular el

¹⁸⁵ Artículo 19, fracción I. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, D.F. 1989.

¹⁸⁶ Fracción XII, *ibid.*

anteproyecto de la ley de ingresos e iniciativas fiscales, con la intervención de la SHCP¹⁸⁷. Para la integración del Presupuesto de Egresos, los diferentes directores generales, subtesoreros y subcoordinadores, formulaban los anteproyectos respectivos, y era la Oficialía Mayor la que integraba el presupuesto general.

Entre las atribuciones, no delegables del Jefe del Departamento, está aprobar los anteproyectos de los presupuestos de egresos e ingresos¹⁸⁸, y la ARDF participaba, de manera acotada en éstos procesos; proponiendo al Ejecutivo Federal la atención de problemas prioritarios, para su consideración tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público¹⁸⁹.

La formulación técnica estaba en manos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, pero con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto¹⁹⁰.

5.2.1.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993 Y MODIFICACIÓN DE LEYES SECUNDARIAS EN 1994.

El 25 de octubre de 1993 se reformó la Constitución y con ésta el orden administrativo y de gobierno del Distrito Federal¹⁹¹. Entre otros cambios, el 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁹², novedoso documento que detallaba el concurso entre los diferentes actores organizativos: los poderes federales y los órganos de gobierno local; y el 30 de

¹⁸⁷ Artículo 8, fracciones I, II y III. *Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal en Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, D.F. 1989

¹⁸⁸ Artículo 5, fracción XVIII. *Ibid.*

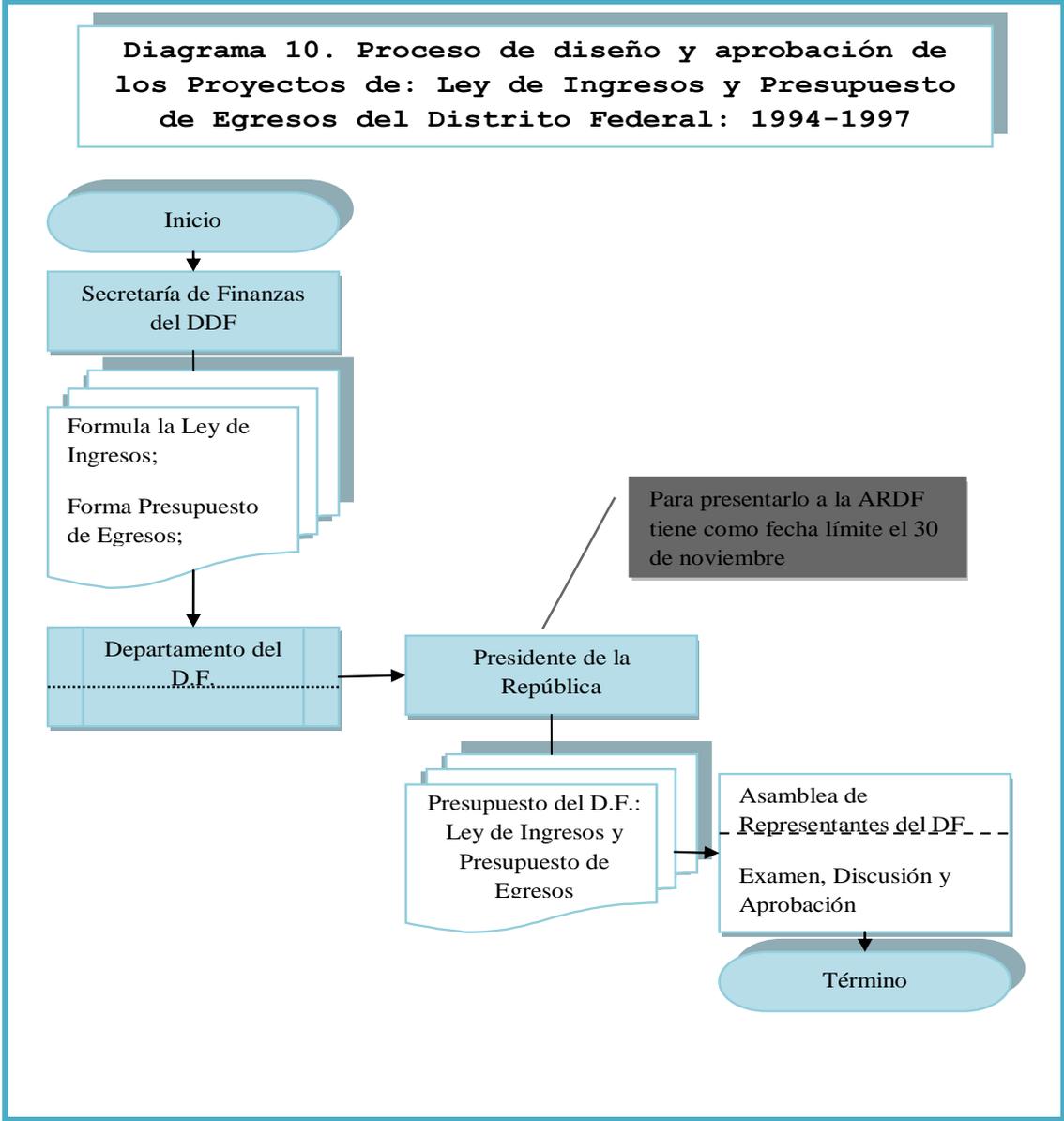
¹⁸⁹ Art. 73 de la CPEUM, fracción VI, Base tercera, inciso B.

¹⁹⁰ Artículo 18, fracción I. *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, D.F. 1989.

¹⁹¹ “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*. México, tomo CDLXXXI, núm. 18, 25 de octubre de 1993.

¹⁹² Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CDXC, núm. 20, 26 de julio de 1994.

diciembre de 1994 se publicó la respectiva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.



Fuente: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXC, núm. 20, 26 de julio de 1994. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1994.

El primer acercamiento nos lleva a describir los cambios en las etapas de diseño, autorización, presentación y aprobación de los procesos de la ley de ingresos, presupuesto de egresos, endeudamiento y cuenta pública.

Respecto a los dos primeros procesos, el artículo 122, fracción V, facultó al Jefe del Distrito Federal para presentar ante la Asamblea la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos, hasta el 30 de noviembre, o en su caso, el 20 de diciembre, cuando iniciara su encargo¹⁹³.

Sin embargo, en el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional, se estableció que en los ejercicios de 1995, 1996 y 1997, el Presidente de la República seguiría ejerciendo esa atribución, y posteriormente la ejercería el Jefe del Distrito Federal. Sin embargo, en los artículos transitorios del Estatuto se establecía como ejercicio límite el de 1996, pues en 1997 se presentarían dichos instrumentos por el Jefe del Distrito Federal¹⁹⁴. Por supuesto, durante ese tiempo el Jefe de Departamento del Distrito Federal estaría a cargo de la administración pública local.

El proceso iniciaba por la Secretaría de Finanzas¹⁹⁵, la cual auxilia en el ejercicio de sus atribuciones al Jefe del Distrito Federal, en la elaboración del presupuesto de ingresos que es la base de la Iniciativa de Ley de Ingresos¹⁹⁶; y en la formulación del Proyecto del Presupuesto de Egresos, presentándolo al Jefe del D.D.F.¹⁹⁷ Este enviaba al Ejecutivo Federal para que lo presentara ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su conocimiento, examen, discusión y aprobación¹⁹⁸, de manera que el 15 de noviembre de 1994, la III Legislatura tenía nuevas atribuciones.

¹⁹³ Art. 67, fracción IX, *ibid*.

¹⁹⁴ Artículo Quinto Transitorio, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el DOF, 26 de julio de 1994.

¹⁹⁵ Art. 26 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en el DOF, 30 de diciembre de 1994.

¹⁹⁶ *Ibid*. Fracción II.

¹⁹⁷ *Ibid*. Fracción XIII.

¹⁹⁸ Art. 42, fracción II. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *op. Cit*.

Por último, en los casos que hubiera necesidad de hacer aclaraciones a solicitud de los assembleístas, el funcionario encargado de las finanzas locales, el Secretario de Finanzas, era el encargado de explicarles la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos¹⁹⁹ del Distrito Federal. Ambos procesos quedan definidos en el diagrama 9.

5.2.2. PROCESOS DE AUTORIZACIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO DEL DF POR ENDEUDAMIENTO.

El tercer proceso abordado en este subcapítulo, es el de la política de deuda pública para el Distrito Federal. En realidad es un subproceso que completa los ingresos locales. Este tiene que ver con el cálculo, elaboración y autorización del monto de endeudamiento, y entre los años de 1988 a 1994, dicho proceso se mantiene de acuerdo a lo reglamentado desde la LODDF de 1978 y por la reforma al artículo 73 constitucional de 1977.

En resumen, la Tesorería del DDF participaba con la SHCP en elaborar los estudios y el programa financiero, intervenir en la contratación y el control de la deuda pública²⁰⁰. Pero también la contratación de créditos y financiamientos dependen de la previa autorización de la Secretaría²⁰¹, conforme a la Ley General de Deuda Pública²⁰². Además debía prevenir los pagos de la deuda conforme al presupuesto de egresos y en apego a la Ley General de Deuda Pública²⁰³.

Por otra parte, esta propuesta es enviada por el Jefe del Departamento al Presidente, quien a su vez la envía a la

¹⁹⁹ Art. 68. Ibid.

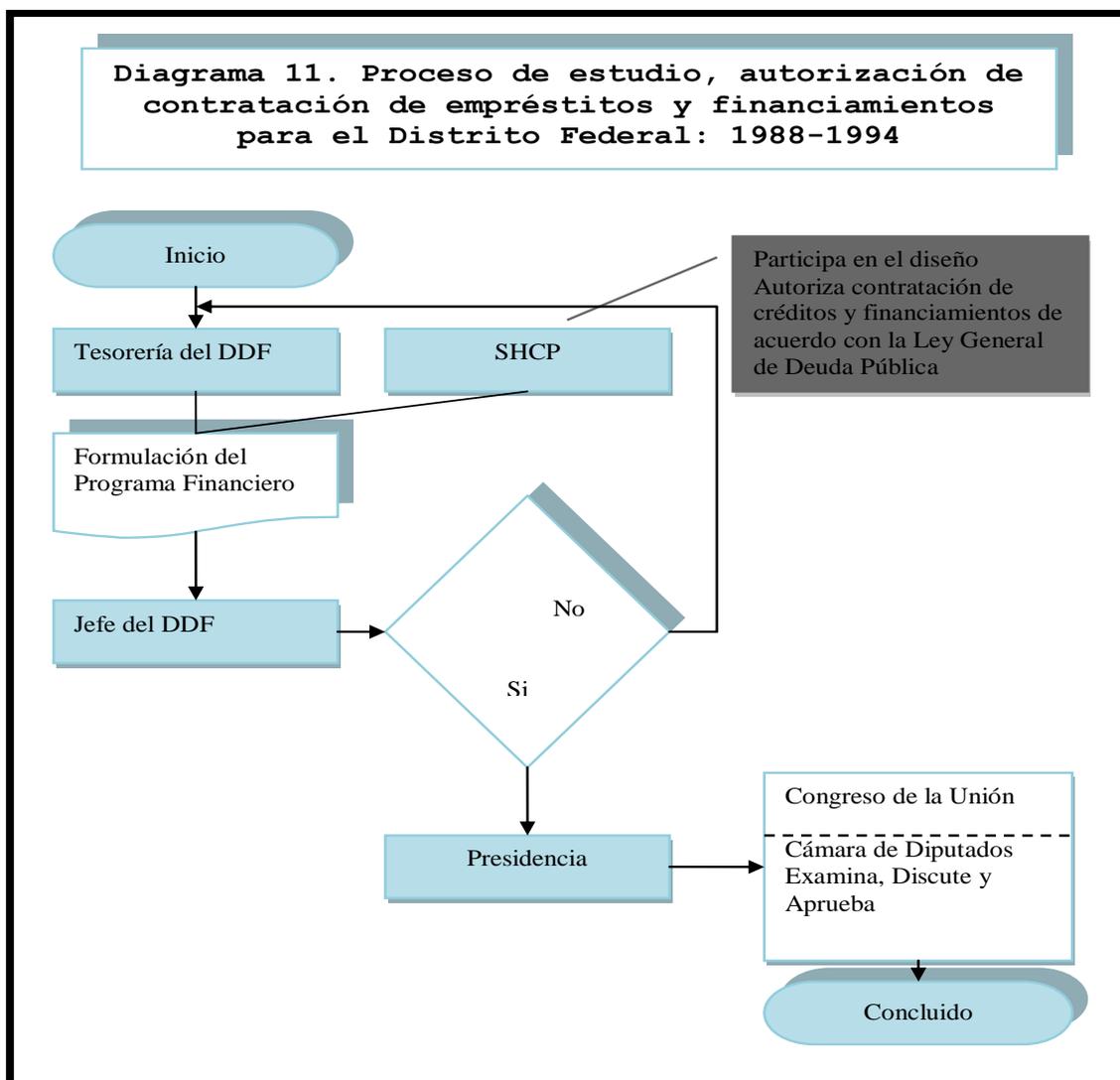
²⁰⁰ Art. 8, fracciones XV y XVI, Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. En: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; Reglamento Interior; Manual de Organización; Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. y disposiciones complementarias. Editorial Porrúa, 11ª edición, México 1989.

²⁰¹ Art. 5, fracción XXIII, Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Ibid.

²⁰² Art. 19, fracción VII, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Ibid.

²⁰³ Art. 19, fracción VIII, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Ibid.

Cámara de Diputados para su examen, discusión y aprobación, aunque esta parte no está debidamente explicitada en la fracción VIII, del artículo 73 de la Constitución.

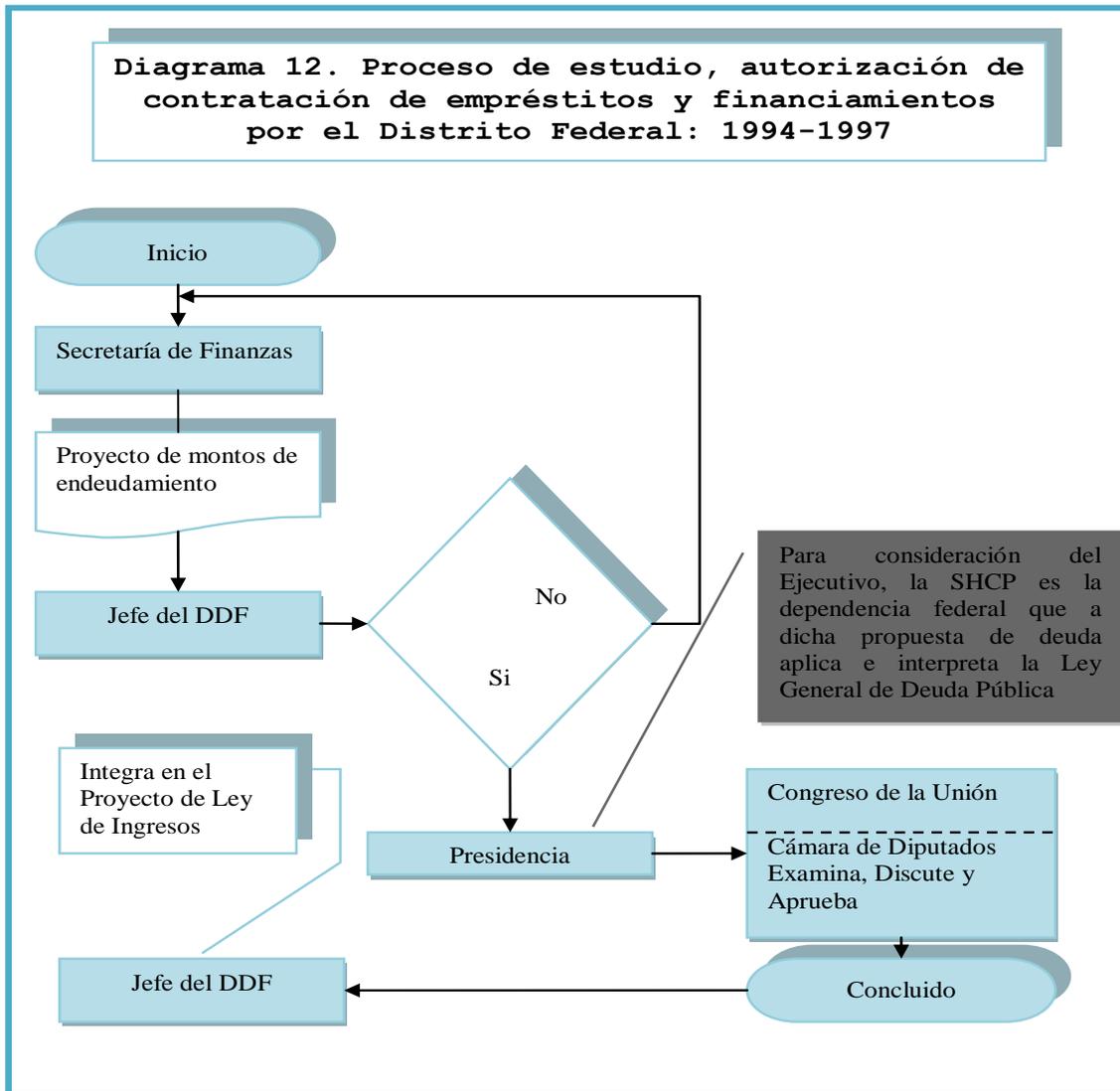


Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, D.F. 1989.

5.2.2.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993 Y MODIFICACIÓN DE LEYES SECUNDARIAS EN 1994.

En 1994 se emitió una nueva Ley orgánica, resultado de la reforma de 1993. El nuevo marco en materia de endeudamiento para el Distrito Federal es más explícito, pues se señalan

las competencias por cada poder público federal y las responsabilidades de los órganos administrativos del DDF.



Fuente: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXC, núm. 20, 26 de julio de 1994.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1994.

La dependencia del D.D.F. responsable de los estudios respectivos era la Secretaría de Finanzas, que elaboraba la formulación de los proyectos de montos de contratación de deuda que se incluirían en la Ley de Ingresos para financiar el presupuesto, los cuales eran puestos a consideración del

Jefe del Distrito Federal²⁰⁴. Este los enviaba a su vez al Ejecutivo Federal²⁰⁵, quien en su responsabilidad constitucional remitía al Congreso la propuesta de endeudamiento para financiar el presupuesto de egresos local e informaba anualmente del ejercicio de estos recursos²⁰⁶ con el informe que le hiciera llegar el Jefe del Departamento. El Congreso aprobaría anualmente los montos de endeudamiento que requiriera el gobierno del Distrito Federal²⁰⁷, apegado a la Ley General de Deuda Pública. Y estaría vigilante de que los recursos provenientes por el endeudamiento fueran debidamente usados, a través de la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados²⁰⁸.

5.2.3. PROCESOS DE CUENTA PÚBLICA Y SU REVISIÓN.

La revisión de la Cuenta Pública tiene como objetivo conocer anualmente los resultados de la gestión financiera del gobierno por parte del legislativo. Se busca comprobar que estos resultados están ajustados a los criterios señalados en el presupuesto y que se ha cumplido con los objetivos contenidos en los programas.

En nuestro caso, sobre este proceso de rendición de cuentas, el entramado y las acciones son más amplios. Dichas acciones, de acuerdo con la ley, se distribuían en la Secretaría General de Planeación y Evaluación, que tenía la atribución de la evaluación y fiscalización de la gestión financiera²⁰⁹;

²⁰⁴ Art. 26, fracción III, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

²⁰⁵ Art. 67, fracción XI. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 1994.

²⁰⁶ Art. 122, fracción II, inciso d), CPEUM y art. 32, fracción V. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 1994.

²⁰⁷ Art. 73, fracción VIII, CPEUM y art. 24, fracción II. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 1994.

²⁰⁸ Art. 25, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 1994.

²⁰⁹ Art. 3, fracción II. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; Reglamento Interior; Manual de Organización; Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. y disposiciones complementarias. Editorial Porrúa, 11ª edición, México 1989.

y la Contraloría General, que se encargaba de auditar, dar seguimiento y control de obras y servicios²¹⁰.

Las actividades de ambas dependencias se circunscriben a las responsabilidades del Jefe del Departamento, de controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto, y evaluar el gasto público, en los términos fijados por las SPP y SECOGEF²¹¹, mientras el control de la deuda se hace por medio de la SHCP con la participación de la Tesorería²¹². Además el Jefe del Departamento debía rendir al Presidente un informe anual del estado que guardan los asuntos del ramo²¹³. Pero también preparar la información que el Presidente debía presentar a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de la cuenta pública anual, con la intervención de la SPP²¹⁴, los primeros diez días del mes de junio²¹⁵.

En el ámbito local el Jefe del Departamento debía enviar a la ARDF informes trimestrales, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. La Asamblea con estos elaboraba un informe anual, previo análisis de la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el pleno de la Asamblea remitía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para su consideración durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal²¹⁶.

²¹⁰ Art. 3, fracción IX. Ibid.

²¹¹ Art. 19, fracción V. Ibid.

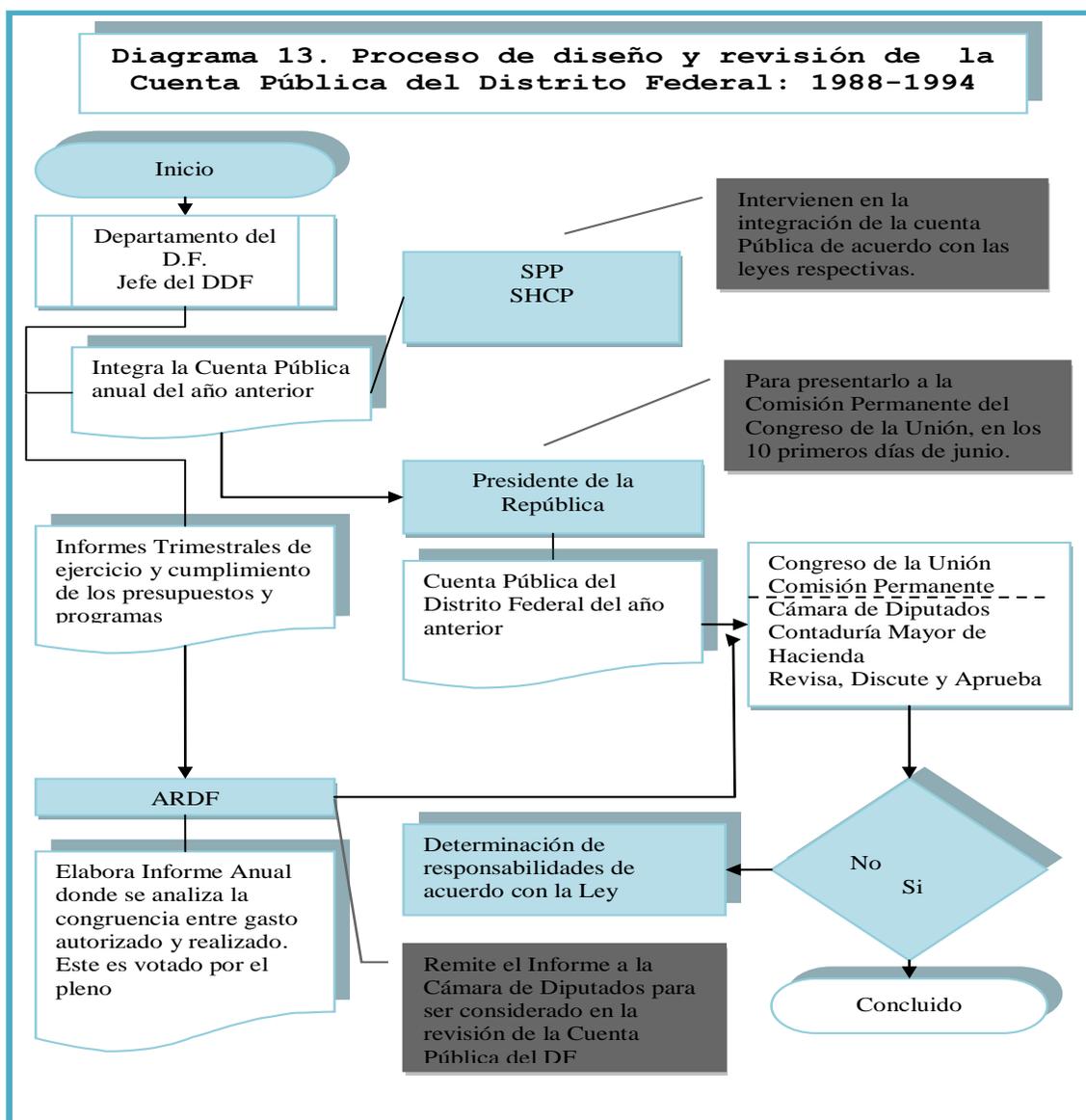
²¹² Art. 19, fracción VII. Ibid.

²¹³ Art. 5, fracción XVI. Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal. En: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; Reglamento Interior; Manual de Organización; Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. y disposiciones complementarias. Editorial Porrúa, 11ª edición, México 1989.

²¹⁴ Art. 19 fracción X. Ibid. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Op. Cit.

²¹⁵ Art. 74, fracción IV. CPEUM.

²¹⁶ Art. 73, fracción VI, Base 3a, Inciso c). CPEUM.



Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, D.F. 1989.

5.2.3.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993 Y DEMÁS LEYES SECUNDARIAS EN 1994.

En torno a las últimas modificaciones que sufrió este proceso, por la reforma constitucional de 1993, se registran los siguientes cambios: respecto a la deuda del Departamento, visto el proceso de su aprobación líneas atrás, ahora en la materia de rendición de cuentas, conforme a los cambios a la Constitución, el Presidente informaría sobre el ejercicio de

los recursos a la Cámara de Diputados²¹⁷, por lo cual el Jefe del Departamento debía hacerle llegar el informe respectivo²¹⁸. En la Cámara, sería la Contaduría Mayor de Hacienda el órgano que vigilaría la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento²¹⁹.

Por su parte el responsable del Departamento debía informar a la Asamblea de Representantes, primero del ejercicio de la deuda²²⁰, segundo debía rendirle, a través de la Comisión de Gobierno, la cuenta pública del año anterior durante los primeros 10 días de junio²²¹, lo anterior para comprobar que dicho ejercicio de los recursos era conforme a lo autorizado y de acuerdo a las normas, conociendo los resultados de la gestión financiera y de gobierno a nivel local a través de un órgano, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea²²².

Y tercero, también debía enviar trimestralmente informes sobre la ejecución de los presupuestos y programas aprobados, los cuales serían analizados y usados en la revisión de la cuenta pública. Es importante señalar que de los resultados que manifestaran incumplimiento, tanto administrativo como legal, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley en la materia²²³.

La dependencia del Departamento del Distrito Federal, responsable de realizar la integración de la cuenta pública, es la Secretaría de Finanzas²²⁴, la cual no estaba contemplada en la ley orgánica anterior.

²¹⁷ Art. 32, fracción VI. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 26 de julio de 1994.

²¹⁸ Art. 67, fracción XII. Ibid.

²¹⁹ Art. 25. Ibid.

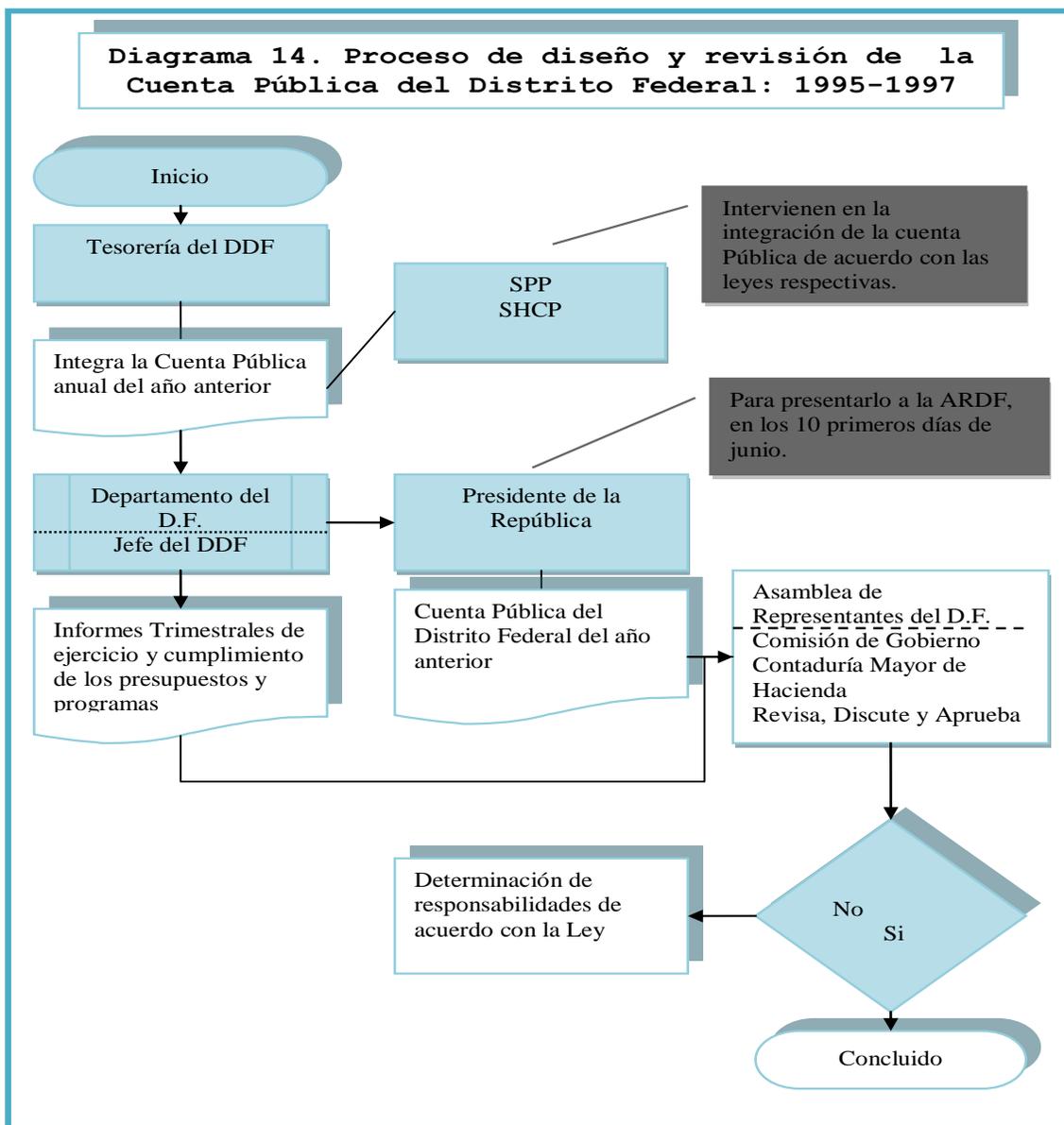
²²⁰ Art. 73, fracción VIII. CPEUM. Reforma de 1993.

²²¹ Art. 122, fracción IV, inciso c). CPEUM. Art. 67, fracción X. EGDF. Op. Cit.

²²² Art. 43. EGDF. Ibid.

²²³ Art. 42, fracción XII. EGDF. Ibid.

²²⁴ Art. 26, fracción XV. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1994.



Fuente: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXC, núm. 20, 26 de julio de 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1994.

Es importante resaltar que en los artículos transitorios de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, era señalado que la cuenta pública para 1994 sería presentada por el Presidente ante la Cámara de Diputados y para los años de 1995 y 1996 los presentaría ante la Asamblea de Representantes²²⁵. Precisamente, bajo ese acuerdo transitorio,

²²⁵ Art. Octavo Transitorio del “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer

es que se supeditó el orden del proceso referido, de acuerdo con el gráfico anterior.

5.3. CONFLICTO POLÍTICO POR LAS FINANZAS PÚBLICAS FEDERALES Y DEL DISTRITO FEDERAL 1989-1997.

Revisada la estructura organizativa e institucional que regulaba las finanzas públicas locales, procedemos a revisar algunos casos en los que se observa la transformación de las relaciones entre las diferentes fuerzas políticas al interior de los órganos de gobierno del Distrito Federal y la emergente Asamblea de Representantes.

Recordemos que a nivel nacional se observan procesos electorales competidos, y en este contexto de politización nacional, en la ciudad de México dicho fenómeno es más intenso, particularmente el periodo 1988-1991 donde la causa cardenista y el PAN mantuvieron altos márgenes de votación y presencia estable en la Asamblea, lo cual centralizó el debate político de la ciudad,

En este incipiente orden local, la Asamblea inició como un órgano de representación ciudadana, a pesar de que la Cámara de Diputados detentaba la función legislativa local. La Asamblea fue un centro de crítica a la política financiera del Departamento del Distrito Federal, y particularmente el tema de la deuda pública local y el manejo financiero fue recurrente. Para 1989 era claro que la crítica a la administración de Ramón Aguirre no partía de las propias filas del PRI, sino de la oposición del PAN y de los partidos agrupados en el FDN.

Sin embargo, es pertinente hacer la crónica de lo que sucedía en el Congreso de la Unión, integrado por los resultados de las elecciones de 1988 y que dieron base al fortalecimiento

párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. México, tomo CDLXXXI, núm. 18, 25 de octubre de 1993.

del sistema de partidos, particularmente en su participación numérica en la Cámara de Diputados y la apertura del Senado a la oposición.

Asistimos a un nuevo esquema de juegos, aunque en el mismo entramado organizativo e institucional. Para ilustrar lo anterior, describimos la crónica de los procesos de ley de ingresos, presupuesto de egresos, endeudamiento y cuenta pública, que se sucedieron en 1988.

El 18 de diciembre, el Jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, comparecía ante la Cámara de Diputados, para explicar la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos²²⁶. Enfrentaba a la pluralidad política acompañado de su equipo de trabajo, destacando Manuel Aguilera, Secretario General; Alejandra Moreno Toscano, Secretaria de Desarrollo Social y Carlos Sales Tesorero del Distrito Federal.

El cintillo a ocho columnas ponía en relieve la línea del gobierno del presidente Salinas, el ámbito público no era exclusivo de la gestión del Estado, y para la ciudad de México, en esa orientación de la política pública, se dejaba en claro que no había posibilidades, por la falta de recursos, para invertir en obra pública.

En ese tenor, iniciaba lo que sería la paulatina reducción de la inversión por parte del gobierno y en su lugar la apertura al sector privado a inversiones en las grandes obras públicas.

Ante las presiones de mayor apertura política para el Distrito Federal, sobre todo la demanda de la creación de un gobierno local para la entidad, el Jefe del DDF mencionaba ante los diputados de las diferentes bancadas, que habría respeto a la democracia, amplias libertades de expresión, asociación de grupos y manifestación. Prometía que se

²²⁶ Martínez, Irma Rosa. "Dejo de ser exclusivo del Estado el ámbito público." El Universal. 19 de diciembre de 1988. P. 1 y 10

fortalecería el régimen de partidos y habría reformas electorales y para el Distrito Federal²²⁷.

Pero esta mayor participación política para los ciudadanos del DF en el discurso oficial, también señalaba mayor corresponsabilidad económica por parte de éstos, para así financiar la propuesta del presupuesto, que presentó el 15 de diciembre, de 5.8 billones de pesos.

Al acusar la falta de ingresos para obra, delineaba las acciones que la administración a su cargo realizaría, entre estas el saneamiento de las finanzas internas, lo cual habría que entender como la necesaria ampliación del padrón de contribuyentes, no habría alzas en los impuestos, servicios y aprovechamientos del Departamento. Lo anterior porque no había la posibilidad de contar con recursos adicionales, pues se reconocía que los ingresos descansaban en las participaciones federales, 50% y 16% en subsidios, ante esto las necesidades debían ser cubiertas con recursos propios.

En cuanto al gasto, señalaba que este no sería clientelar, sino que promovería el desarrollo económico.

Sin embargo en sesión a puerta cerrada de la Comisión del Distrito Federal, presidida por Luz Lajous Vargas, se aprobaban aumentos del 50% en cuotas y derechos, así como el cobro por la verificación automotriz²²⁸.

Sin embargo la autorización de las leyes de ingresos, tanto federal como del Distrito Federal tuvieron que pasar por un proceso de negociación, sobre todo la federal. El jueves 22, al presentarse la discusión en el pleno de la Cámara de Diputados, entre los anuncios que mostraban la concesión de ciertos punto de importancia, la prensa al día siguiente en su encabezado de ocho columnas daba cuenta de la limitación

²²⁷ Rodríguez, Leopoldo. "Se perfeccionará la democracia en nuestra capital." Ibid. Págs. 1 y 10

²²⁸ Alonso, Felipe. "Aprueban priistas los presupuestos que envió el DDF". El Universal. 21 de diciembre de 1988. Págs. 1 y 8

de la facultad del Presidente, para contraer deuda externa al modificarse el artículo 2, en su segundo párrafo de la Ley General de Deuda, de esta manera una demanda de la oposición era negociada con la autorización del más alto nivel.

En cuanto al monto de endeudamiento para 1989 quedaba en 10,500 millones de dólares, con la salvedad de contar, en caso de contingencia extrema, con un 50% adicional de este monto²²⁹.

En resumen, la Ley de Ingresos presentada por el gobierno federal, después de un largo proceso de negociación, en el que se le hicieron 100 modificaciones, entre éstas 11 de fondo, fue aprobada por 383 votos a favor, 5 en contra y 3 abstenciones. Al día siguiente, el viernes 23, tras 21 horas de sesión no tuvo la misma suerte tanto la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, se aprobaban con la mayoría del PRI, 230 votos a favor y el voto en contra de la oposición²³⁰.

En otra arena, José Ángel Conchello mencionaba en su participación en la Asamblea²³¹, que la recesión económica en las finanzas locales se orientó a la reducción de presupuesto a ciertos servicios, entre estos los sistemas de transporte públicos operados por el Departamento del Distrito Federal, como es el caso de la empresa de transporte Ruta 100²³², a la par de que se promovió la apertura de servicios y obra pública al capital privado, tal como lo manifestara Manuel

²²⁹ Samaniego, Fidel y Leopoldo Rodríguez. "Limitan al Ejecutivo la facultad de endeudarse." El Universal. 23 de diciembre de 1988. Págs. 1 y 16

²³⁰ Samaniego, Fidel y Leopoldo Rodríguez. "Aprueban la Cámara la "miscelánea" y los ingresos y egresos del DF." El Universal. 24 de diciembre de 1988. Págs. 1 y 14

²³¹ Monge, Raúl. "El caso de los 100,000 millones que Ramón Aguirre dejó como adeudo". Proceso No. 0635- 17. 2 de enero de 1989.

²³² Robles, Manuel. "El gobierno abandona Ruta 100 y da impulso a minibuses y combis". Proceso No. 0646-13. 20 de marzo de 1989.

Camacho Solís en actividades de promoción y fomento de la participación de los empresarios en dichas actividades²³³.

Por otra parte los medios críticos al gobierno señalaban de la política de ingresos local la tendencia de actualizar anualmente los precios de los servicios e impuestos locales; asunto nada nuevo pues desde la administración de Ramón Aguirre se había hecho la actualización a la par del proceso inflacionario, con la evidente intención de reducir la enorme diferencia del gasto, que tenía que ser cubierta con deuda y recursos federales²³⁴, pero que a lo largo del tiempo fue reduciendo la contratación de deuda para cubrir su déficit, por supuesto con un crecimiento de los recursos aportados por el gobierno federal en el rubro de participaciones federales. Sin embargo, el papel de la oposición partidista sigue siendo testimonial, pues no se evidencia alguna comisión que investigara las acusaciones vertidas quedando en simples cuestionamientos ventilados ante los medios de comunicación. Otro caso ejemplar nos lo ofrece el año de 1991, cuando se efectuaron las elecciones intermedias en las que el PRI recuperó distritos electorales perdidos en la elección federal de 1988, y que resultó en una recomposición de las fuerzas en el Congreso y la Asamblea de Representantes. Se entendía que el Presidente Salinas obtenía a su favor el consenso ciudadano para ejecutar su programa de gobierno, de esta manera el Ejecutivo desplegó una serie de reformas a partir de ese año, concretamente la figura jurídica del ejido y las relaciones del estado y las iglesias, entre otros²³⁵.

²³³ Durante la creación y presentación del Consejo de Fomento de Inversiones, el Jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, presentaba un programa de regeneración del Centro Histórico, Paseo de la Reforma, Xochimilco, Santa Fé, e invitaba a los empresarios a invertir en infraestructura y servicios de la ciudad. Monge, Raúl. "Inversión privada en obras públicas, ofrece el gobierno; los empresarios, felices". Proceso No. 0638-13. 23 de enero de 1989.

²³⁴ Alcocer V., Jorge. "Parias de la Federación". Proceso No. 0698-16. 19 de marzo de 1990.

²³⁵ "1991, año crucial en que cayeron barreras y desaparecieron tabúes". El Universal. 26 de diciembre de 1991. Págs. 1, 12 y 13

Mientras aquella era la agenda federal, en el terreno local, el Jefe del DDF y diversos legisladores del PRI, anunciaban una reforma política para el Distrito Federal para 1992.

El Jefe del Departamento del DF Manuel Camacho Solís, tras presentar el proyecto de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, argumentaba que la Cámara podía hacer algunos ajustes a dichos instrumentos considerando la opinión de la Asamblea de Representantes.

Con esto respondía los cuestionamientos de la oposición dirigidos a su administración, y abundaba que ante la demanda de mayor gasto social (educación, vivienda y transporte) por parte de los partidos opositores, debían cuidarse los ingresos. Si había la intención de aumentar el gasto entonces deberían ellos proponer el aumento en impuestos para ampliar los recursos que se orientarían a estos rubros²³⁶.

El 10 de diciembre, en sesión de la Cámara de Diputados era aprobada la Ley de Ingresos de la Federación y posteriormente la del Distrito Federal de 12.8 billones de pesos, junto con la autorización al ejecutivo de contratar créditos por 6.2 billones de pesos. Estos instrumentos no sufrieron modificaciones y el PRI aprobó con su mayoría, a la que se sumó la fracción del PFCRN, resultando 279 votos a favor y en contra el voto del PAN, PRD, PPS y PARM, en lo que la prensa calificaba como una sesión de trámite²³⁷.

Para completar el proceso anterior, el lunes 16 la Cámara de Diputados aprobó las reformas enviadas por el Ejecutivo Federal, sobre la Ley de Hacienda del Distrito Federal, con 289 votos de la mayoría del PRI. La reforma acordaba el ajuste en los servicios prestados por el Departamento, pero también se endurecían las sanciones en una clara tendencia a

²³⁶ “Para no elevar impuestos se debe cuidar el gasto del DDF.” La Jornada. 10 de diciembre de 1991. P. 21

²³⁷ Alemán Alemán, Ricardo. “Presupuesto superavitarario en la Ley de Ingresos para 1992” La Jornada. 11 de diciembre de 1991. p. 12

perseguir la evasión fiscal. Estas medidas eran consideradas por la oposición como "terrorismo fiscal", si por una parte se entiende como un acto que buscaba disminuir la evasión, encareciendo su ejercicio al determinarse sanciones de 9 años de prisión a los grandes defraudadores, por otro lado se consideraba delincuente fiscal al que omitiera el pago de derechos o el impuesto predial²³⁸.

Nuevamente se observa que la oposición pasaba al plano testimonial y declarativo, pues sus votos no podían limitar a la mayoría del PRI.

Incluso el jefe del Departamento, Manuel Camacho, en clara estrategia que buscaba contener los resultados negativos de esta decisión de la mayoría del PRI, anunciaba que el DDF adoptaba la decisión de asumir el costo del IVA en el cobro del agua, con objeto de compensar a los ciudadanos, aclarando que no era una decisión de la SHCP²³⁹.

En el caso de la Cuenta Pública del Distrito Federal, el jueves 13 se aprobaban los dictámenes de ésta y la federal, respecto del ejercicio de 1990. Sobresaliendo en la del DF un aumento en la captación de ingresos en 21.3% respecto a lo autorizado por el Congreso. En este caso también la aprobación era por parte de los diputados del PRI y el PFCRN, con la votación en contra del PAN, PRD y PPS, tras un debate de 29 oradores²⁴⁰.

Mientras tanto, en el Senado, el martes 17 eran resueltas 6 iniciativas de Ley del Ejecutivo, entre estas la Ley de Ingresos de la Federación y la miscelánea fiscal, aprobadas por la mayoría del PRI: en el caso de la primera 53 votos frente a 3, del PAN y PRD, y la segunda 45 a favor y 3 en

²³⁸Romero, Ismael y David Aponte. "Aprobada la Ley de Hacienda del DDF; se sancionará a profesionales de la evasión fiscal". El Universal. 17 de diciembre de 1991. Págs. 18. Y "Fue aprobada la Ley de Hacienda para el Distrito Federal; prevé sanciones por errores dolosos". La Jornada. 17 de diciembre. P. 21

²³⁹Ballinas, Víctor. "Decisión del DDF, absorber el IVA en el cobro del agua". *Ibid.* P. 23

²⁴⁰Romero, Ismael y David Aponte. "Aprobó la Cámara las cuentas públicas de la Federación y del DF". El Universal. 13 de diciembre de 1991. Págs. 26

contra²⁴¹. El miércoles eran aprobados por la mayoría, con el voto en contra del PRD, de los dictámenes de la Ley de Ingresos y de Hacienda del Distrito Federal para 1992²⁴².

Respecto al último instrumento, el jueves se realizó la votación para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, donde nuevamente la mayoría hizo sentir su fuerza, con 270 votos a favor y 35 en contra PRD, PARM y PPS; y la salida de la bancada del PAN por un conflicto de carácter electoral en Celaya Guanajuato²⁴³.

El siguiente día, viernes 20, en una sesión ríspida el PRI junto al PFCRN y la mitad del PAN, aprobaban la destrucción de los paquetes electorales de 1988, propuesta por el presidente de la Gran Comisión, Fernando Ortíz Arana. Al final de esta discusión se aprobaba el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, por 12.8 billones de pesos sin mayores comentarios por parte de la prensa²⁴⁴.

Posteriormente circulaba en medios, que el DDF ejercería cerca de la mitad de ese presupuesto, 6.5 billones, en cuatro programas prioritarios, de un total de 12: Ecología, transporte, vivienda y seguridad.²⁴⁵

²⁴¹ Franco, Eleazar. “En cinco horas, el Senado despachó seis iniciativas de ley del Ejecutivo”. El Universal. 18 de diciembre de 1991. Págs. 1 y 20, y Rivera, Miguel Angel. “Sin cambios, el Senado aprobó la Ley de Ingresos y las miscelánea”. La Jornada. 18 de diciembre de 1991. P. 19

²⁴² Franco, Eleazar. “Aprobó el Senado que Hacienda supervise cajas de ahorro y casas de cambio”. El Universal. 19 de diciembre de 1991; y Lovera, Sara. “Aprobó el Senado las reformas en materia de derechos humanos”. La Jornada. 20 de diciembre de 1991. P. 17

²⁴³ Romero, Ismael y David Aponte. “Aprobado, el Presupuesto de Egresos”. El Universal. 20 de diciembre de 1991. Págs. 1 y 22; y Alemán, Ricardo. “Aprueba la cámara en lo general el Presupuesto de Egresos 1992”. La Jornada. 20 de diciembre de 1991. P. 31

²⁴⁴ Romero, Ismael y David Aponte. “Bronca en la cámara al aprobarse la quema de las boletas de 1988.” El Universal. 21 de diciembre de 1991. Págs. 1, 8 y 23; Alemán, Ricardo. “Se aprobó en la Cámara destruir los paquetes electorales del 88”. La Jornada. 21 de diciembre de 1991. Págs. 1 y 8

²⁴⁵ Se informaba que se ejercerían: en ecología 1 billón 197 mil millones; transporte 3 billones 264 mil millones; vivienda 216 714 millones de pesos; y seguridad 1 billón 835 mil millones de pesos. Esto se invertiría en hospitales y unidades médicas, infraestructura hidráulica, vialidades, como el arco norte y la ampliación del anillo periférico, puentes, construcción de la línea 8 del metro y mantenimiento a instalaciones y trenes; así como la reparación y mantenimiento de autobuses de ruta 100. En Arroyo Francisco. “Destinará el DDF más de \$6.5 billones a cuatro programas prioritarios en 1992”. El Universal. 29 de diciembre de 1991. P. 9

Como bien se observa, a pesar de no contar con una mayoría calificada, el PRI adquiriría capacidad para modificar la Constitución, así como imponía los criterios del gobierno para cada uno de estos instrumentos de las políticas de deuda, financiera y gasto, a través de la negociación con el PAN y el PFCRN.

El tercer ejemplo para este periodo es del año 1995, elegido en primer lugar para ilustrar las modificaciones en el entramado institucional del Distrito Federal, pues ahora el Presidente enviaba tanto la Ley de Ingresos y el Presupuesto ante el pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En segundo lugar, porque a finales de 1994 el país sufrió una crisis económica, debido a la falta de liquidez financiera, ambos puntos son algunos de los elementos del contexto.

Así, en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo y la administración de Oscar Espinoza Villarreal, el Secretario de Finanzas, Javier Beristain Iturbide, explicaba los instrumentos financiero y del gasto a la Asamblea. En su comparecencia anunció nuevas contribuciones señaladas en el Código Financiero y solicitó la aprobación del Presupuesto del DDF, de 28,897 millones de nuevos pesos, el cual representaba el 6% del PIB del DF, además de que la Ley de Ingresos, presentaba un total de 23,104 millones, con un monto de endeudamiento por 5,100 millones²⁴⁶, cifras que aún perfilaban un déficit en las finanzas locales.

En el contexto de la crisis económica, la oposición descalificó la política macroeconómica y acusó el probable manejo político del gasto. Por su parte los legisladores del PRI festejaban el cambio al sentido del gasto, apoyando al discurso de Beristain, de representar un "cambio estructural"

²⁴⁶Ballinas, Víctor y Alonso Urrutia. "Propone el gobierno capitalino a la ARDF 3 nuevos impuestos". La Jornada. 1 de diciembre de 1995. P. 50

pues con el endeudamiento se financiaría la reactivación económica de la ciudad²⁴⁷.

Y es precisamente a partir de esta fecha que el endeudamiento crece, si bien ya a partir de 1992 comienza esta tendencia en el uso de deuda pública para financiar el gasto, para 1994 era 3.7% del total, 1995 representó el 5.6%, y en 1996 dio un salto al ser 17.4%, lo que representó un cambio de la anterior ortodoxia financiera que se había manejado a partir del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid y la administración del Jefe del DDF, Ramón Aguirre y que siguió con Manuel Camacho Solís.

Por otra parte, en este periodo comienza a darse el fenómeno de no considerar a la entidad dentro de ciertas partidas federales, pues en esa misma sesión, el pleno de la Asamblea aprobó la propuesta de Fauzi Hamdan, de enviar una solicitud a la Cámara de Diputados, para que el Distrito Federal fuera incorporado en la asignación de la partida 26 de transferencias federales, registrado en el Presupuesto de Egresos que se presentó un día antes por el gobierno federal ante dicha soberanía, y que no contemplaba a la entidad.

Por otra parte, el asambleísta del PEM Arturo Sáenz, advertía sobre el alto endeudamiento propuesto, el riesgo que supondría en el equilibrio de las finanzas locales y su potencial uso como capital político por el PRI para ganar el terreno perdido para las elecciones de 1997.

Pero también se expresaban amagos, como ejemplo René Bejarano, al frente de un grupo identificado como "Frente Ciudadano", declaraba que se manifestarían el 6 de diciembre para exigir que no se votara al vapor los instrumentos de la política financiera del DF²⁴⁸.

²⁴⁷ Ballinas, Víctor y Alonso Urrutia. "Debate sobre el presupuesto 1996: críticas de la oposición y celebración de priístas" y "Cambio estructural, de fondo, para una nueva orientación de las finanzas públicas: Beristain". Ibid. P. 51

²⁴⁸ Olayo, Ricardo. "Protestarán contra la aprobación al vapor de la Ley de Ingresos." Ibid. P. 52

Llama la atención que se ventiló en los medios la decisión del Departamento de emitir bonos, cómo uno de los instrumentos de deuda usados para captar estos recursos, lo cual derivó en una discusión sobre la pertinencia, uso, alcances y riesgos de contratar esos recursos²⁴⁹.

En las reuniones de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Asamblea, el Tesorero Pedro Vázquez Colmenares ofrecía detalles sobre experimentar con la colocación de 70 millones de nuevos pesos, durante la primera semana de enero²⁵⁰, aunque el Director de Programación y Presupuesto del DDF, Claudio Urencio amplió la proyección a 300 millones, argumentado que se usaría en proyectos ecológicos, transporte masivo, sistema hidráulico.

Es digno señalar un argumento a favor del techo de endeudamiento, se decía que el DDF destinaba entre el 5 y 6% de su presupuesto al pago de deuda, cuando los estándares internacionales eran de entre 6 y 8% para el pago de intereses²⁵¹.

De conformidad con lo establecido en el marco institucional, la solicitud de endeudamiento local se incluye en la Ley de Ingresos federal, en esa ocasión este instrumento era aprobado por el Senado, 75 votos del PRI contra 25 del PAN y PRD²⁵².

Sin embargo, la necesidad de recursos frescos obligó al DDF a adoptar aumentos en los servicios públicos los cuales modificaban la propuesta de la Ley de Ingresos, este aumento fue duramente criticado por Dolores Padierna, esposa de René Bejarano, los aumentos eran de hasta 50% en los cobros de

²⁴⁹ “Con los bonos, más riesgo para el gasto del DDF en 96” La Jornada. 4 de diciembre de 1995. p. 52

²⁵⁰ Urrutia, Alonso. “En enero, el DDF colocará bonos por N\$70 millones”. La Jornada. 5 de diciembre de 1995. P. 42

²⁵¹ Ballinas, Víctor. “Urencio: emitirá el DDF bonos por N\$70 a 300 millones en 96”. La Jornada. 12 de diciembre de 1995. P. 42

²⁵² Aponte, David y José Antonio Román. “Se aprobó en el Senado la Ley de Ingresos de la Federación para 96”. La Jornada. 8 de diciembre de 1995. P. 57

derechos, licencias, permisos, predial y agua potable, mientras que era de 150% en el servicio de transporte masivo, metro, tren ligero y trolebuses²⁵³.

Sin embargo las reacciones no fueron limitadas al ámbito político, las alzas al metro causaron molestias e indignación en el público usuario de dicho servicio. El PRI, en voz de Roberto Campa, líder del partido en el DF, asumiría el costo político. Mientras, José Luis Luege Tamargo del PAN, justificaba el apoyo del PAN al aumento, con el objeto de mejorar la prestación del servicio y Leopoldo Ensástiga, anunciaba movilizaciones de presión para dar marcha atrás²⁵⁴.

Al final, la mayoría priísta se impuso en la autorización de la política fiscal del DDF: Ley de Ingresos y Código Financiero sin modificación alguna solicitada por la oposición, tras 12 horas de discusión y con el voto en contra del PAN y PRD²⁵⁵. Mientras en las calles la oposición organizaba marchas en contra de las medidas impositivas²⁵⁶.

Lo anterior sucedió el miércoles 20, al ser aprobada por el pleno de la Asamblea el presupuesto de egresos con el voto del PRI y a pesar de que el PAN y PRD señalaban inexactitudes en el documento, no se aceptaron cambios, ni aún correcciones de forma al documento²⁵⁷.

5.4. LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL: 1989-1997.

Antes de entrar en los datos locales, se aborda el comportamiento del gasto federal descentralizado durante este periodo, de acuerdo con los datos del cuadro 28.

²⁵³ “Hoy sube la tarifa de metro, trolebús y tren ligero a 1 peso” y Najar, Alberto. “Prevé el DDF aumentos de hasta 50% en diversos servicios”. *La Jornada*. 16 de diciembre de 1995. P. 38 y 40

²⁵⁴ Najar, Alberto. “indignación por el alza al metro”. *La Jornada*. 17 de diciembre de 1995. P. 1 y 20

²⁵⁵ Ballinas, Víctor y Alonso Urrutia. “Con el voto priísta, alzas a 42 impuestos en el DF”. *La Jornada*. 19 de diciembre de 1995. Págs. 35 y 52

²⁵⁶ Posada García, Miriam. “Mitin de la Asamblea de Barrios en la ARDF contra más impuestos”. *Ibid.* P. 33

²⁵⁷ Urrutia, Alonso. “Aprobado, el presupuesto de egresos del DDF”. *La Jornada*. 21 de diciembre de 1995. P.

Cuadro 28. Gasto federal descentralizado: 1989-1997 (millones de pesos corrientes)						
Año	Gasto Neto del Sector Público	Gasto programable (GP)	Gasto no programable (GNP)	Gasto descentralizado		Total Gasto descentralizado (a y b)
				GP (a)	GNP (b)	
1989	171,440.4	88,273.2	83,167.2	1,306.4	14,553.0	15,859.4
1990	210,837.1	117,122.1	93,715.0	2,809.9	20,757.5	23,567.4
1991	227,732.1	148,879.1	78,853.0	4,349.2	26,046.8	30,396.0
1992	258,832.9	178,266.2	80,566.7	21,436.8	31,828.5	53,265.3
1993	286,285.3	206,987.2	79,298.1	30,623.6	36,505.9	67,129.5
1994	327,655.0	249,480.5	78,174.5	36,921.1	41,446.1	78,367.2
1995	429,724.7	290,423.6	139,301.1	43,294.5	49,115.3	92,409.8
1996	587,421.7	403,449.5	183,972.2	57,756.4	70,840.7	128,597.1
1997	755,815.9	528,123.9	227,692.0	78,167.2	94,528.4	172,695.6

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

Es de importancia recordar que esta serie de datos, que inicia en 1989, se inserta en un contexto en el que se hacían esfuerzos para controlar los procesos inflacionarios, siguiendo la ortodoxia financiera y los pactos económicos.

Cuadro 29. Gasto federal descentralizado: 1989-1997 (Porcentajes)							
Año	% del PIB	Gasto Neto del Sector Público	Gasto programable (GP)	Gasto no programable (GNP)	Gasto descentralizado		Total Gasto descentralizado (a y b)
					GP (a)	GNP (b)	
1989	31.46	100.0	51.49	48.51	0.76	8.49	9.25
1990	28.69	100.0	55.55	44.45	1.33	9.85	11.18
1991	24.09	100.0	65.37	34.63	1.91	11.44	13.35
1992	23.03	100.0	68.87	31.13	8.28	12.30	20.58
1993	22.79	100.0	72.30	27.70	10.70	12.75	23.45
1994	23.02	100.0	76.14	23.86	11.26	12.65	23.91
1995	23.32	100.0	67.58	32.42	10.07	11.43	21.50
1996	23.22	100.0	68.68	31.32	9.83	12.06	21.89
1997	23.77	100.0	69.87	30.13	10.34	12.51	22.85

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

En estos datos se aprecian dos tendencias, la primera es la reducción del gasto como porcentaje del PIB nacional, que del 31.46% de 1989 pasó al 23.77% en 1997. La segunda es el aumento gradual del gasto descentralizado en relación con el total del gasto, el cual en 1989 registraba el 9.25% y para 1997 era del 22.85%, lo cual nos permite suponer que en este periodo de transición, hay un elemento de negociación, la descentralización del gasto público y su ejercicio por las entidades y municipios (ver el cuadro 29).

El promedio del gasto descentralizado durante esta etapa es del 18.66%, más del doble registrado en la etapa anterior de 1980 a 1988. Por lo cual el siguiente paso será observar cuanto de estos recursos fueron a financiar el gasto del D.F. Del total del gasto descentralizado que le ha sido entregado al Distrito Federal, es evidente que a precios corrientes la tendencia es positiva.

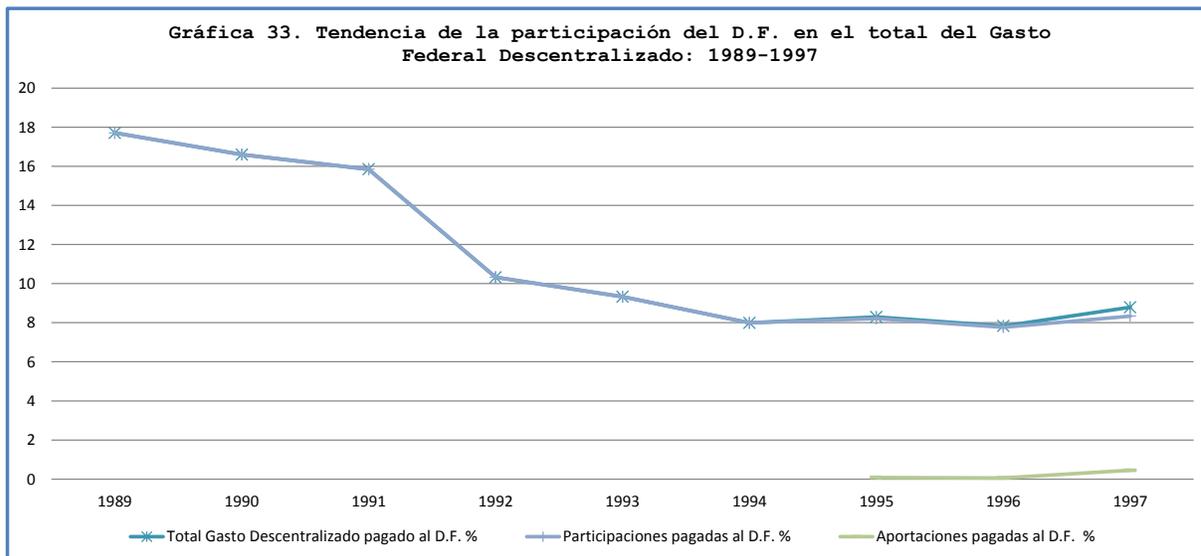
Cuadro 30. Comparativo, total del gasto federal descentralizado y gasto descentralizado para el Distrito Federal en participaciones y aportaciones: 1989-1997 (miles de millones de pesos corrientes y estructura porcentual)								
Año (1)	Gasto Federal Descen-tralizado (2)	% (3)	Total Gasto Descen-tralizado pagado al D.F. (4)	% (5)	Partici-paciones pagadas al D.F. (6)	% (7)	Aporta-ciones pagadas al D.F (8)	% (9)
1989	15,859.4	100.0	2,808.79	17.71	2,808.79	17.71		
1990	23,567.4	100.0	3,912.45	16.60	3,912.45	16.60		
1991	30,396.0	100.0	4,819.87	15.85	4,819.87	15.85		
1992	53,265.3	100.0	5,500.33	10.32	5,500.33	10.32		
1993	67,129.5	100.0	6,263.65	9.33	6,263.65	9.33		
1994	78,367.2	100.0	6,267.73	7.99	6,267.73	7.99		
1995	92,409.8	100.0	7,664.12	8.29	7,591.07	8.21	73.05	.08
1996	128,597.1	100.0	10,069.27	7.83	9,995.27	7.77	74.00	.05
1997	172,695.6	100.0	15,194.65	8.80	14,400.76	8.34	793.89	.46

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos de la columna 2 son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

Los datos de las columnas 4, 6 y 8 ver: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Carpeta de Indicadores Básicos de Finanzas Públicas. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, D.F. Agosto, 2000

Sin embargo, en relación al total del gasto descentralizado ejercido por la federación, se ha reducido su participación, pues si en 1989 era del 17.71%, para 1997 era de 8.80%.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 30

A partir de la gráfica 33, si observamos de 1989 a 1991, es donde se advierte que se participa de un mayor porcentaje de los recursos, precisamente después de la debacle electoral de 1988, por lo que se puede inferir la orientación del gasto y los resultados electorales de 1991. Sin embargo, de 1992 a 1994 se tiene entre el 10% y 8% de participación del total del gasto descentralizado. Sin embargo los resultados electorales de las elecciones de 1994 fueron buenos para el PRI. Por último, entre 1995 a 1997 se estaciona el porcentaje en alrededor del 8%.

5.4.1. INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Descritos los datos sobre el gasto federal descentralizado, procedemos a distinguir, con base en los datos, la tendencia de los ingresos durante el periodo 1989-1997.

**Cuadro 31. Finanzas Públicas del Distrito Federal: 1989-1997
(Ingresos totales en miles de pesos corrientes y estructura porcentual)**

Año	Ingresos Totales		Ingresos Propios		Deuda Pública (financiamiento)		Participaciones Federales		Transferencias (Aportaciones Federales)	
1989	5,108,654.00	100.0	2,286,141.00	44.7	13,721.00	0.3	2,808,792.00	55		
1990	7,707,275.00	100.0	3,693,398.00	47.9	101,419.00	1.3	3,912,458.00	50.8		
1991	9,562,665.00	100.0	4,689,208.00	49	53,578.00	0.6	4,819,879.00	50.4		
1992	12,251,078.00	100.0	6,603,533.00	53.9	147,214.00	1.2	5,500,331.00	44.9		
1993	13,914,494.00	100.0	7,254,534.00	52.2	396,306.00	2.8	6,263,654.00	45		
1994	15,493,297.80	100.0	8,649,480.70	55.8	576,080.10	3.7	6,267,737.00	40.5		
1995	17,991,147.10	100.0	9,311,267.20	51.8	1,015,748.30	5.6	7,591,077.10	42.2	73,054.50	0.4
1996	26,223,152.60	100.0	11,594,982.70	44.2	4,558,885.50	17.4	9,995,278.70	38.1	74,005.70	0.3
1997	35,419,878.90	100.0	16,669,902.50	47.1	3,555,320.50	10	14,400,764.00	40.7	793,891.90	2.2

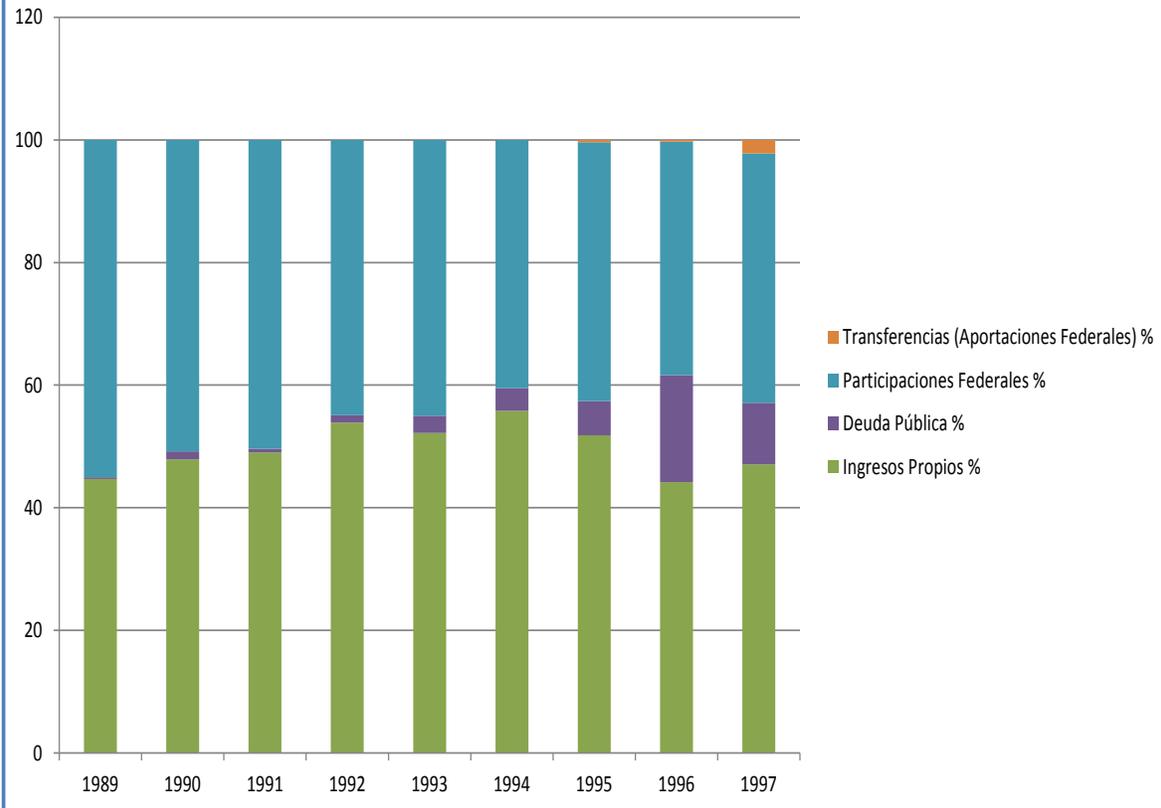
Cuadro elaboración propia

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/03_estadisticas_de_finanzas_publicas

En este periodo se registra el crecimiento de los ingresos propios al inicio de la serie, que en 1989 fue de 44.7% y para 1994 era de 55.8%, observándose una progresiva tendencia positiva, sólo se registra una tendencia negativa en 1993, con 52.2% del total de los ingresos. Respecto a la tendencia del uso de empréstitos, para 1989 inicio en 0.3% y pasó a 3.7% en 1994.

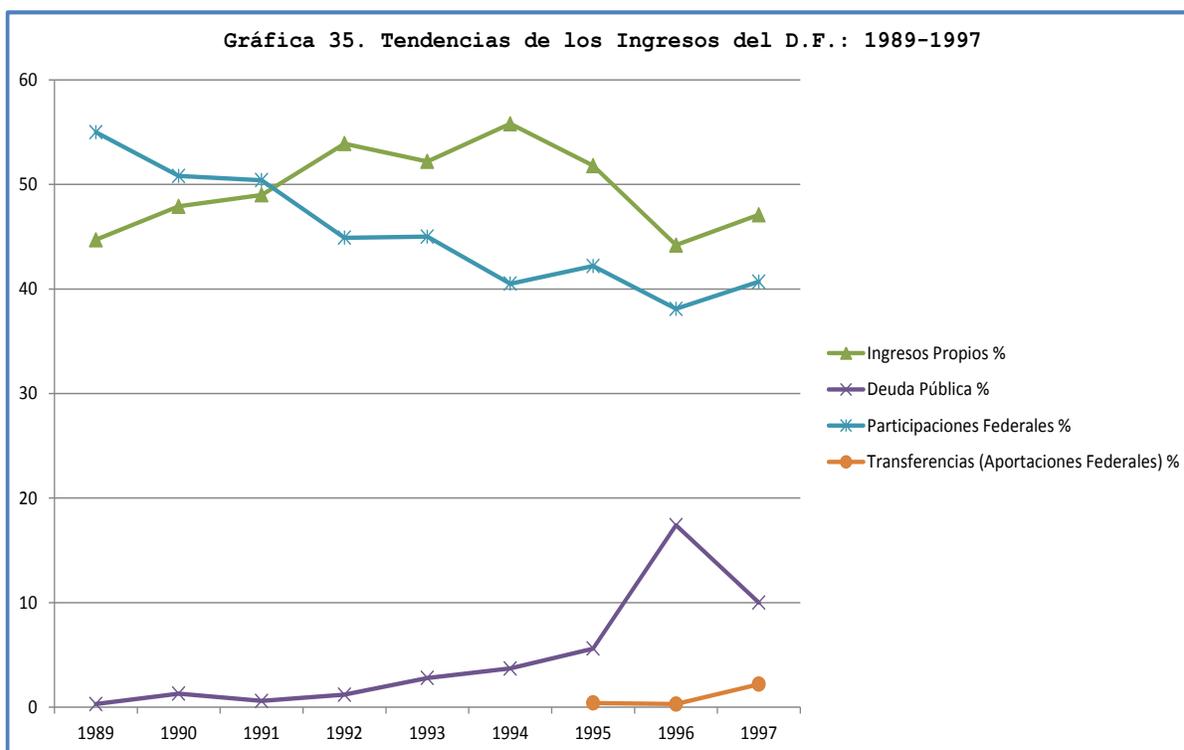
Es evidente que la administración de Manuel Camacho Solís se orientó a fortalecer los ingresos propios y reducir el uso de deuda pública para financiar el gasto. Sin embargo las participaciones federales fueron superiores durante los primeros tres años (1989-1991) a los ingresos propios, aun a pesar de tener una tendencia descendente pasando de 55% de 1989 a 40.5% de 1994, ya en la administración de Manuel Aguilera.

Gráfica 34. Composición porcentual de los Ingresos del D.F.: 1989-1997



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 31

Los años de 1992 a 1994, nos ofrecen una tendencia ascendente en los ingresos propios, que permite sobrepasar el total de los recursos federales, aunque aún es alta la dependencia de los recursos federales, pues de 44.9% pasó a 40.5%.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 31

Los siguientes 3 años de la serie, que son de 1995 a 1997, son los del presidente Zedillo, quien designó para administrar el Distrito Federal a Oscar Espinosa Villarreal. En su administración, la política de ingreso tiene un cambio en sus tendencias, pues éstas son negativas tanto en ingresos propios, como en participaciones federales. Para completar los ingresos que requería la ciudad de México se optó por acudir nuevamente al endeudamiento, así en 1995 de 5.6% salta en 1996 a 17.4%, para quedar en 1997 en 10%, año en que resultado de la reforma de 1996 se elegía el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

5.4.2. GASTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En materia de gasto público, el periodo 1989-1997 abarca el sexenio del presidente Carlos Salinas y el primer trienio del presidente Ernesto Zedillo.

Cuadro 32. Gasto Público del Distrito Federal: 1989-1997 (Miles de pesos)						
Concepto/ Año	Gasto Total	Administrativo1/	Obra Pública	Transferencias	Servicio de la Deuda pública	Disponibi- lidades
1989	5,108,654.0	2,667,079.0	1,394,362.0	552,822.0	68,064.0	426,327.0
1990	7,707,275.0	4,234,749.0	2,055,954.0	965,328.0	67,892.0	383,352.0
1991	9,562,665.0	5,644,722.0	2,523,748.0	1,274,516.0	91,037.0	28,642.0
1992	12,251,078.0	7,202,312.0	3,146,097.0	1,821,741.0	80,928.0	
1993	13,914,494.0	8,332,723.0	3,168,173.0	2,251,141.0	162,457.0	
1994	15,493,297.5	9,572,960.0	2,838,570.5	2,782,272.7	299,494.3	
1995	17,991,147.1	11,467,663.5	2,537,107.8	3,348,410.7	630,168.2	7,796.9
1996	26,223,152.6	15,821,401.6	5,477,398.8	3,792,666.4	1,031,986.0	99,699.8
1997	35,419,878.9	23,374,157.5	5,650,468.1	4,083,404.9	1,948,652.4	363,196.0

Cuadro elaboración propia

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/03_estadisticas_de_finanzas_publicas

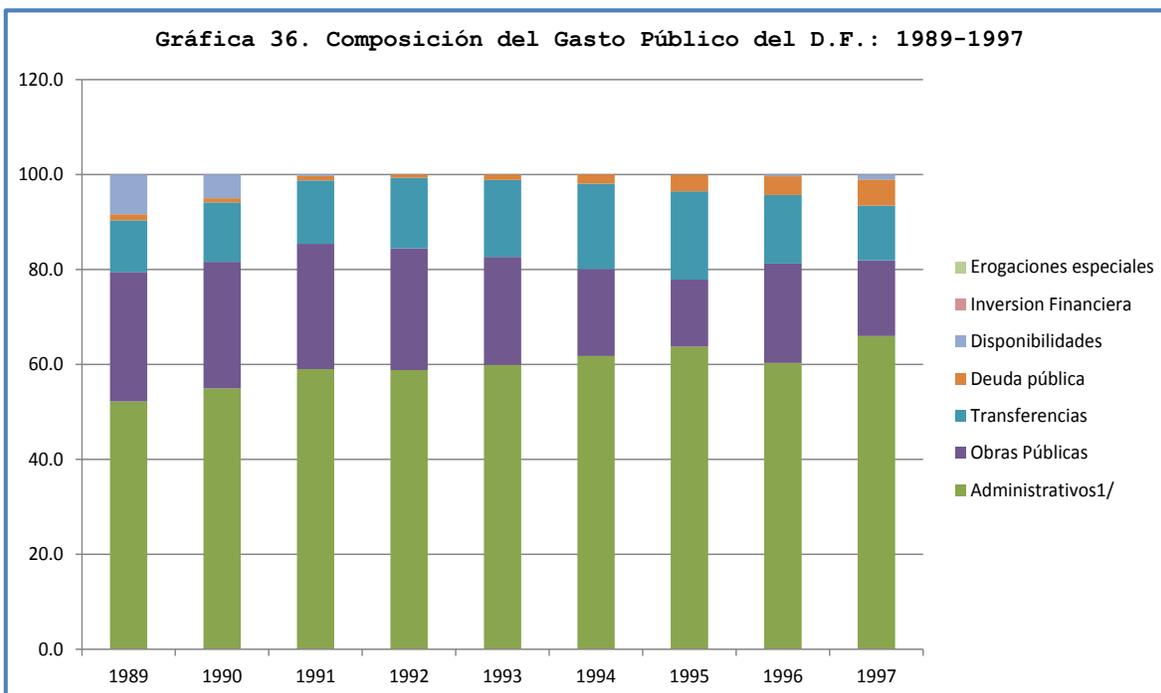
Si revisamos la estructura porcentual, tendremos una mejor comprensión del gasto por rubros, que para efectos del análisis está organizado de la siguiente manera: gastos administrativos (personales de operación, etc.), obra pública, transferencias, deuda pública y disponibilidades.

Cuadro 33. Gasto Público del Distrito Federal: 1989-1997 (Estructura porcentual)						
Concepto/Año	Gastos Totales	Advs.	Obra Pública	Transf.	Deuda	Disp.
1989	100	52.2	27.3	10.8	1.3	8.3
1990	100	54.9	26.7	12.5	0.9	5.0
1991	100	59.0	26.4	13.3	1.0	0.3
1992	100	58.8	25.7	14.9	0.7	
1993	100	59.9	22.8	16.2	1.2	
1994	100	61.8	18.3	18.0	1.9	
1995	100	63.7	14.1	18.6	3.5	
1996	100	60.3	20.9	14.5	3.9	0.4
1997	100	66.0	16.0	11.5	5.5	1.0

Cuadro elaboración propia

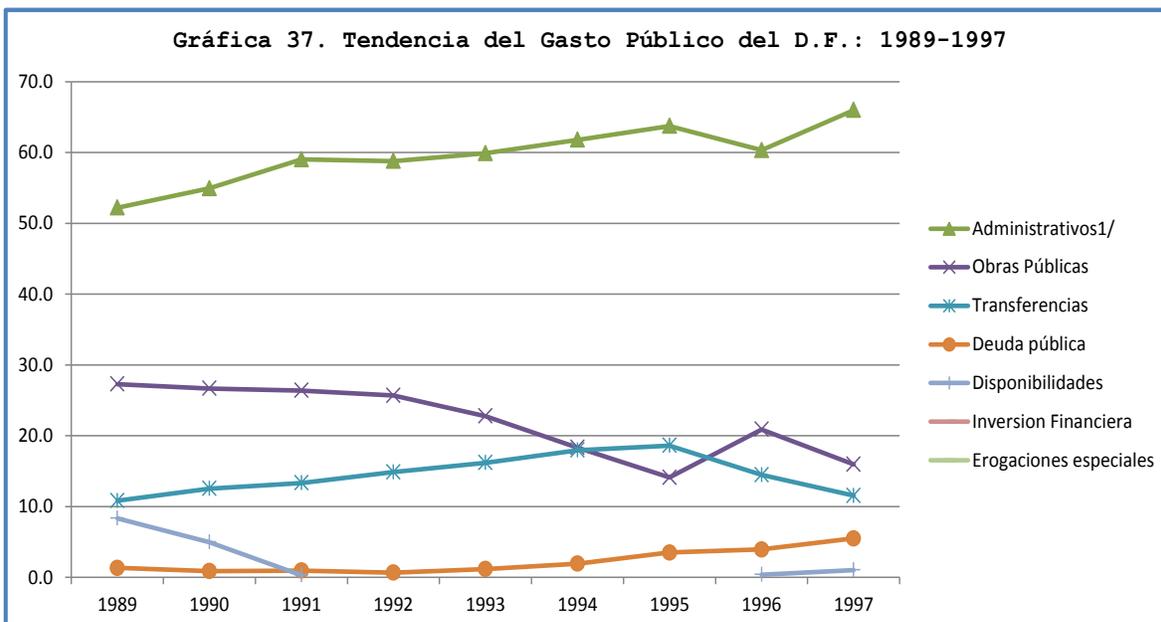
Fuente: Los datos usados son los mismos del cuadro 32

Entre 1989 y 1994, en las administraciones de Manuel Camacho y Manuel Aguilera, se observa una tendencia de aumento en el gasto administrativo, en 1989 era el 52.2% y para 1994 estaba en 61.8%, un aumento de 9 puntos.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 33

En ese mismo sentido, en la administración de Espinosa Villarreal también creció el gasto en el rubro administrativo, pues de 63.7% en 1995 subió a 66% en 1997. En resumen cerca del 14% aumentó el gasto administrativo durante todo el periodo.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 33

Por otra parte, el gasto en obra pública presentó una tendencia a la baja, del 27.3% al 18.3% de 1989 a 1994. En 1995 llegó a su nivel más bajo, pues se situó en 14.1%, para 1997 repuntaba cerca de 2 puntos porcentuales para quedar en 16%.

Como mencionamos, en este periodo el costo del servicio de la deuda es bajo, lo cual implicaba la reorientación en el uso de los recursos durante la administración del Presidente Salinas, (con Camacho y Aguilera), sin embargo es con el Jefe de Departamento Espinoza Villarreal que comienza a crecer el costo, llegando a ser el 5% del total del gasto.

5.4.3. INVERSIÓN Y ENDEUDAMIENTO

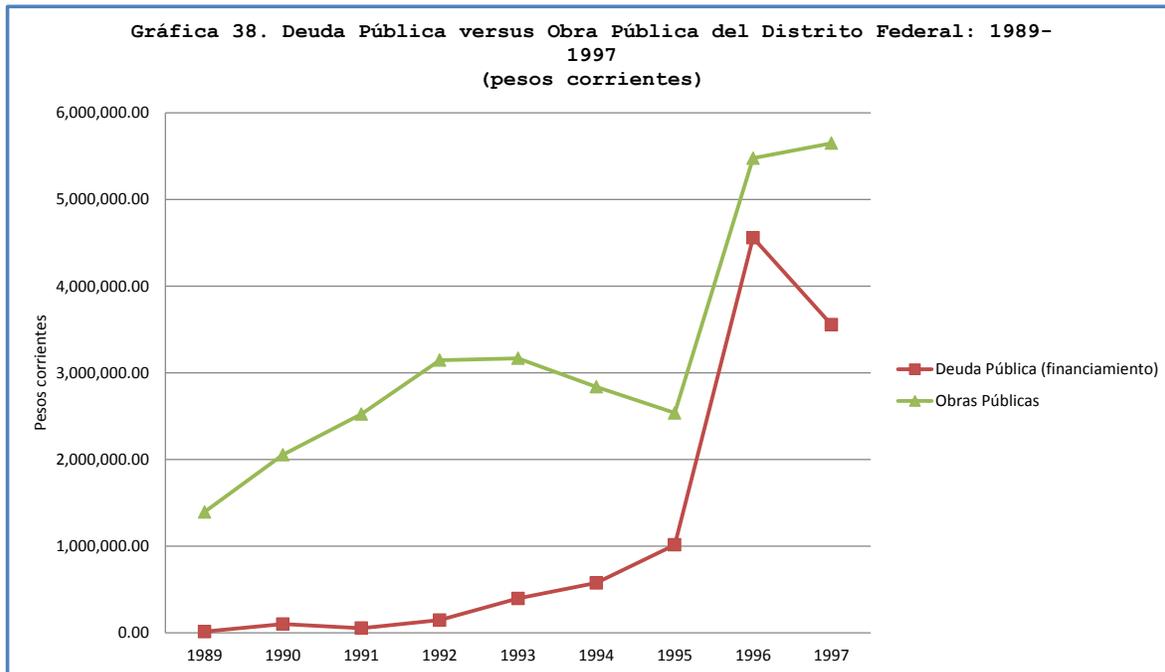
En este apartado, nos interesa ver la relación que guarda la inversión en obra pública y el financiamiento, vía deuda pública, como parte de la gestión del Departamento del Distrito Federal, en los últimos años como entidad dependiente del Ejecutivo Federal. En este periodo hay varios comportamientos que serán descritos con base en el cuadro 34.

Cuadro 34. Comparativo de deuda pública y gasto en obra pública: 1989-1997				
(miles de pesos corrientes y estructura porcentual)				
Año	Financiamiento por deuda pública		Gasto en obra pública	
1989	13,721.0	0.3	1,394,362.0	27.3
1990	101,419.0	1.3	2,055,954.0	26.7
1991	53,578.0	0.6	2,523,748.0	26.4
1992	147,214.0	1.2	3,146,097.0	25.7
1993	396,306.0	2.8	3,168,173.0	22.8
1994	576,080.1	3.7	2,838,570.5	18.3
1995	1,015,748.3	5.6	2,537,107.8	14.1
1996	4,558,885.5	17.4	5,477,398.8	20.9
1997	3,555,320.5	10	5,650,468.1	16.0

Cuadro elaboración propia

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/005_indicadores_y_estadisticas/03_estatales/03_estadisticas_de_finanzas_publicas

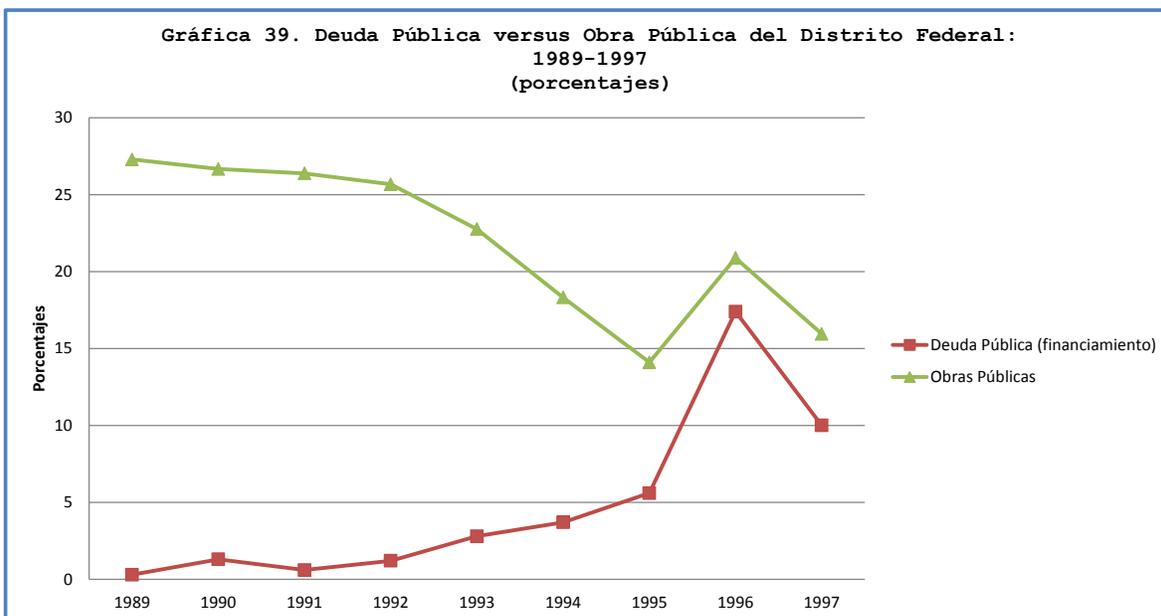
A pesos corrientes hay un crecimiento en el monto de financiamiento por deuda, pero entre 1989 y 1994 se mantiene estable, durante las administraciones de Camacho y Aguilera, con un crecimiento moderado, la única fecha donde cae es en 1991. El disparo en las cantidades es a partir de 1995, que empata con la administración del Espinoza Villareal.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 34

Por otra parte, en números nominales, también hay un crecimiento en la inversión entre 1989 a 1993, para los siguientes dos años la tendencia es negativa, repuntando a partir de 1996 hasta 1997, fecha de fin del periodo.

Vistos los datos de endeudamiento en términos relativos, comparados con el total de los ingresos, estos montos son reducidos, pues entre 1989 a 1994, en el gobierno salinista y la administración de Manuel Camacho Solís, en el primer año significó el 0.3% de los ingresos y para 1994 fue el 3.7%. En contraparte, en esos años, el gasto en obra pública en 1989 significó el 27.3% del total ejercido en ese año, para 1994 se había reducido al 18.3% del total ejercido, tal como se puede apreciar en la gráfica 39.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 34

Respecto a los tres últimos años del periodo, que son los primeros de la administración de Espinoza Villareal aumenta la participación en los ingresos del financiamiento por deuda y se reduce la participación en el gasto a la obra pública.

La reducción en el uso de recursos monetarios originados en créditos y empréstitos para financiar los ingresos de la administración del Distrito Federal, es una tendencia que buscó mejorar los ingresos propios del Distrito Federal, si bien se mantuvo baja entre 1989-1994, se observa una tendencia ascendente, pero por otra parte se dependió de las participaciones federales.

En cuanto al gasto en inversión, a pesar de lo cuantioso, en términos relativos muestran también una tendencia descendente en su participación total de los recursos ejercidos por la administración de Manuel Camacho Solís.

La política de finanzas públicas local en el periodo de Camacho Solís y posteriormente con Manuel Aguilera, permitió una reducción significativa del uso de empréstitos, sin embargo en contraparte las finanzas locales dependen de los recursos federales, y el acceso a las arcas federales parece

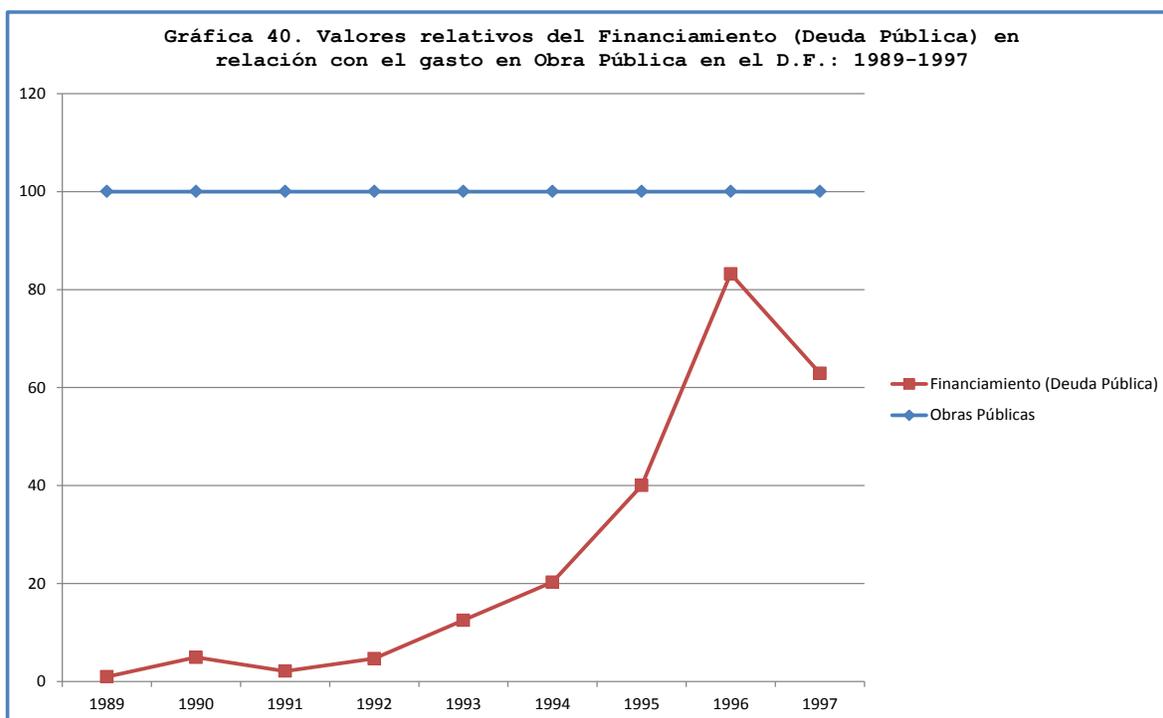
no tener restricciones debido a la unidad de mando, pues en el Distrito Federal el ejercicio de gobierno es por parte del presidente Salinas.

Respecto a los años de 1995 a 1997, que empata con el gobierno del Presidente Zedillo y la administración de Oscar Espinoza Villarreal, como Jefe del Departamento, en la coyuntura de la crisis de 1995, se puede entender que ante la falta de recursos propios y federales, se hubiera optado por financiar el gasto mediante deuda pública, no olvidemos que la deuda pública debe ser usada para financiar el gasto de inversión o reestructura la deuda.

Para mayor detalle, si la participación del financiamiento por deuda en los ingresos totales resultó en 1995 del 5.6%, para 1996 daba un enorme salto del 17.4% y quedaba en 1997 en 10%. Cómo se podrá observar de 1994 a 1995 creció entre un 57% el monto solicitado para completar el presupuesto de ingresos, pero de 1995, año de la crisis, a 1996, el crecimiento fue de 448.8%.

Esta deuda se orientó a importantes inversiones en transporte colectivo, concretamente metro y trolebuses, sistema hidráulico, mejoramiento del medio ambiente, seguridad pública y justicia, entre otros.

Por su parte, el gasto orientado en obra pública representó entre 1995 a 1997, 14.1%, 20.9% y 16% del total del gasto ejercido por la administración de Espinoza Villarreal, de manera que la tendencia descendente se mantenía, salvo 1996, año que ligeramente subió en 6.8 puntos respecto al anterior, sin embargo para 1997 caía al 16% del total del gasto.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 34

La gráfica 40 presenta el financiamiento por deuda en relación con el total de los recursos ejercido en obra pública. Es evidente que en los primeros seis años de la serie se usan recursos propios para las inversiones en lugar de empréstitos. Pero a partir de 1995 hay una falta de recursos propios, los recursos de origen federal no son suficientes y las finanzas locales por sí mismas no soportan el gasto en inversión, de manera que la deuda financiaba el 40% del gasto en ese rubro, para 1996 era cercano al 83% y al concluir 1997, el 62.9%, el último año que la entidad sería gobernada por el Presidente de la República y administrada por un Jefe de Departamento administrativo.

Por último, consideremos que las solicitudes de endeudamiento fueron autorizadas por la Cámara de Diputados, gracias a la mayoría priísta²⁵⁸.

²⁵⁸ Deuda Pública del Distrito Federal (1993-2006). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CEF/052/2005. Octubre de 2005. Pág. 13.

5.4.4. DEUDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Se ha abundando que en el periodo que hemos denominado de transición, 1989-1997, en el terreno político es evidente que los cambios promovidos por la coalición gobernante del PRI beneficiaron a los partidos de oposición, fortaleciéndolos de manera que debieran ser considerados en los procesos de negociación.

Pero también es importante señalar las graves presiones financieras que fue objeto el gobierno federal, así como los problemas de gestión de la ciudad más grande del país, cuyo territorio es el Distrito Federal.

Cuadro 35. Saldo de la Deuda Pública del Distrito Federal por su origen: 1989-1997 (Miles de pesos corrientes)			
Año	Total	Interna	Externa
1989	378,639.0	359,783.0	18,856.0
1990	521,014.0	505,148.0	15,866.0
1991	613,927.0	601,180.0	12,747.0
1992	715,495.2	710,220.8	5,274.4
1993	960,570.7	950,504.4	10,066.3
1994	1,473,290.0	1,460,639.8	12,650.2
1995	2,465,346.0	2,447,454.7	17,891.3
1996	7,390,400.0	6,426,900.0	963,500.0
1997	11,789,230.3	11,732,993.7	56,236.6

Fuente: De los años de 1989 a 1997 se adoptaron los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados, CEFP/050/2001.

Líneas atrás hemos visto paso a paso la estructura de los ingresos y los egresos, la relación de la inversión y la participación del financiamiento por endeudamiento, así que por último observaremos en este periodo el comportamiento y manejo de la deuda.

A precios corrientes se observa una fuerte tendencia a aumentar el saldo de la deuda pública del Distrito Federal, la mayor parte es deuda interna, siendo muy reducida la participación del exterior, excepto en 1996, cuando el saldo de esta se incrementó, como observamos anteriormente en la solicitud de deuda de ese año.

El aumento es exponencial, pero es importante recordar que en el periodo se dieron los pasos para controlar la inflación, sin embargo a partir de 1994 comienza a crecer la proporción de la deuda en relación con el año anterior, cerca del 53%, perdiéndose el equilibrio que se había mantenido en los años precedentes durante el gobierno de Salinas.

Cuadro 36. Saldo de la Deuda Pública del Distrito Federal: 1989-1997 (Cifras en miles de pesos constantes, base 1993=100)		
Año	Total	Variación porcentual
1989	754,260.95	-9.4
1990	810,601.32	7.5
1991	773,207.80	-4.6
1992	784,534.21	1.5
1993	960,570.70	22.4
1994	1,358,497.00	41.4
1995	1,647,407.95	21.3
1996	3,785,096.03	129.8
1997	5,128,539.55	35.5

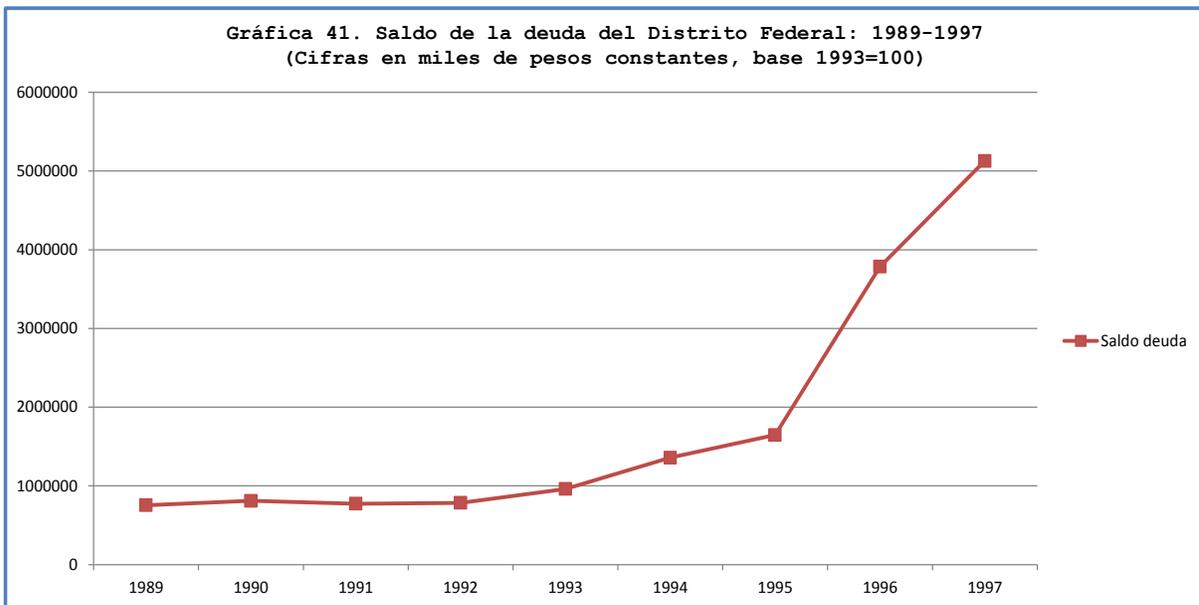
Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. CEFP/050/2001.

Nota: Deflactado con el Índice de Precios Implícito del PIB 1993=100

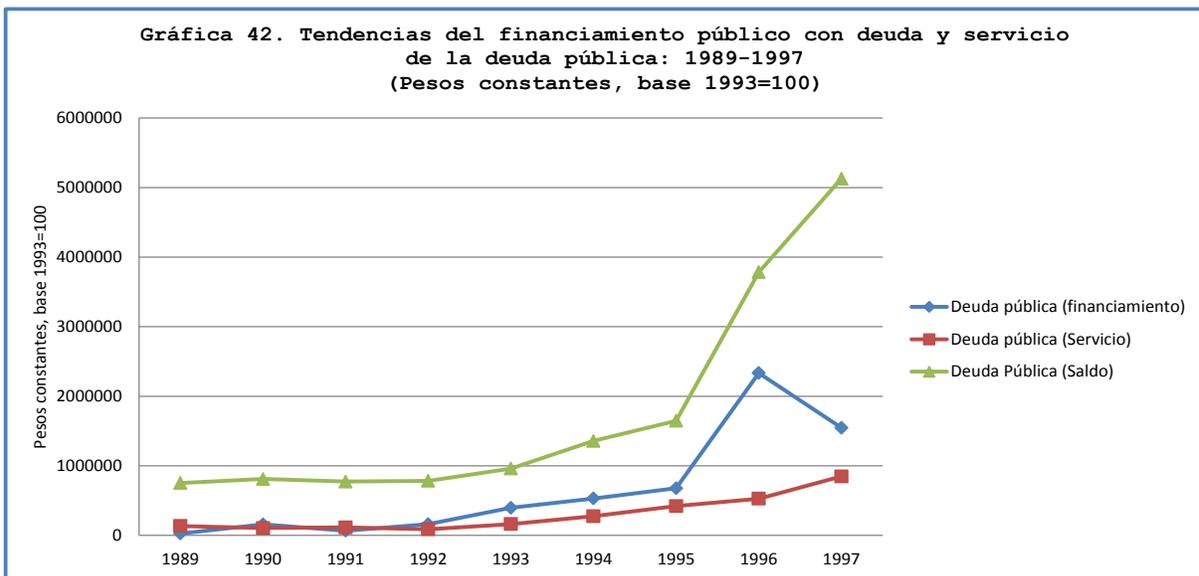
Revisada con detenimiento a precios base de 1993 (ver el cuadro 36), en el año de 1989 el valor de la deuda estaría estimado en 754 millones 260 mil pesos, con la tendencia en ligero y controlado ascenso hasta 1993, para 1994 hay un salto de 41.4%²⁵⁹. A partir de ese año subirá 21.3%, 129% y 35%, en 1995, 1996 y 1997 respectivamente.

²⁵⁹ Hay estudios que dan cuenta de que el crecimiento de la deuda en el periodo fue de una tasa median anual del 38.8% en términos reales. En: La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CEFP/050/2001. Noviembre de 2001. Pág. 9.



Fuente: Realizada con datos del cuadro 36

De 1989 a 1993 se mantuvo, a precios de 1993, abajo de mil millones de pesos. A partir de 1994 inicia su crecimiento.



Fuente: Los datos de Deuda Pública (Financiamiento y Servicio) son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. "Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007".

El dato del saldo de la Deuda, son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. CEFP/050/2001.

Nota: Deflactados los datos con el Índice de Precios Implícito del PIB 1993=100

Es en el gobierno de presidente Zedillo, en la administración del Jefe del DDF Oscar Espinoza Villarreal, que se manifiesta esta tendencia de aumento en el saldo de la deuda pública del Distrito Federal, en el contexto de la crisis de 1994 y ante la caída de los ingresos de la entidad, se optó por la vía del endeudamiento para financiar las inversiones en obra pública. Esto se puede observar a detalle en la gráfica 42.

La tendencia del servicio de la deuda en los primeros seis años se mantuvo estable y por debajo en relación con el financiamiento por deuda. Lo que redujo la cantidad de recursos para cubrir intereses y pasivos del saldo de la deuda, permitiendo orientarlos a otros sectores del gasto, como sería la inversión productiva y en programas para la ciudad, cuestión que cambió a partir de 1995.

Por último, otra variable para ilustrar el control del endeudamiento en esta etapa, es comparar la participación de la deuda pública del Distrito Federal con su PIB, veamos el cuadro 37.

Cuadro 37. Deuda Pública del Distrito Federal y su proporción del PIB DF: 1989-1997 (Porcentaje del PIB-DF)	
1989	0.4
1990	0.4
1991	0.4
1992	0.3
1993	0.3
1994	0.5
1995	0.6
1996	1.4
1997	1.8

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La Deuda Pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. CEFP/050/2001.

El saldo de la deuda fue uno de los más bajos, sobre todo entre 1989 a 1995, pues estaba por debajo de un punto del PIB del DF, a partir de ahí, nuevamente inicia su crecimiento.

En resumen, primero debemos resaltar los resultados de la política financiera y de deuda del gobierno del presidente Miguel de la Madrid que posteriormente siguió el presidente Salinas, era claro que se seguían las políticas en materia de deuda y que eran una consecuencia planeada desde el anterior gobierno, donde Salinas se desempeñó como Secretario de Programación y Presupuesto.

Bajo esa directriz la administración de Manuel Camacho Solís siguió administrando una deuda de bajo nivel en proporción al PIB del Distrito Federal, reduciendo el costo de la misma y permitiéndole usar recursos para la inversión en infraestructura. Sin embargo, los primeros años del gobierno zedillista, aumentó el monto del saldo, debido a los efectos de la crisis.

5.5 APROXIMACIONES CAPITULARES

Este capítulo inicio con la estructuración de los Poderes Públicos que gobiernan al DF, así como con la integración de la ARDF. Lo interesante de este periodo, que hemos llamado de transición, fue la pérdida del PRI de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y la consolidación de ésta como un órgano plural, característica compartida con la Asamblea.

Por otra parte, las votaciones recibidas por los presidentes son alrededor del 50%, lo cual todavía le permite al régimen contar con recursos de apoyo por parte del electorado, así como mantener la mayoría calificada en el Senado tal como lo muestra la gráfica 32.

Respecto al marco institucional de los procesos financieros, de gasto y cuenta pública, se observa en este la aplicación de los cambios propuestos en 1986, así como los resultados de la reforma constitucional de 1993, con las publicaciones del Estatuto de Gobierno del D.F. y la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., ambos en 1994, sobre todo la

modificación que facultó a la Asamblea de recibir del Presidente, el Presupuesto sobre Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, en lugar del Congreso. Aunque la facultad de decisión sobre los montos de endeudamientos sigue reservada al Congresos de la Unión.

Como resultado de los cambios en la integración de la Cámara de Diputados y la emergencia de la ARDF, a partir de 1988 concurrimos a observar cambios en la forma de hacer política. Ejemplo de esto es la estrategia del Jefe del DDF, de acercamiento a los medios de comunicación, así como a sectores y partidos políticos, entendiendo que debía definir la agenda antes de que la oposición lo hiciera.

El primer elemento fue de carácter discursivo con el reconocimiento a la pluralidad política, garantizando en su comparecencia ante los Diputados, el respeto a la oposición; y segundo, la orientación de menos participación estatal, tal como lo declaraba al resumir que el ámbito público no era exclusivo para la gestión del estado. Si bien demandaba la corresponsabilidad de los ciudadanos, aseguraba que los recursos no serían usados de manera clientelar.

Pero esto también se dio en el nivel nacional, la administración del Presidente Salinas se veía obligada a hacer concesiones y negociar para alcanzar sus objetivos, en su relación con la Cámara de Diputados, tal como lo mostró la crónica de ese año. Por otra parte, si bien se podrían hacer arreglos en lo federal y conseguir apoyos, no siempre resultaba en lo local, pues la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del D.F. se aprobaban con el voto de la mayoría del PRI y teniendo en contra el conjunto de la oposición.

Sin embargo los resultados de la elección de 1991 y la reorganización de las fuerzas partidistas en el Congreso y la Asamblea, le dieron un buen margen de maniobra al gobierno

federal. En ese contexto el Presidente enviaba a la LV legislatura un paquete de reformas de carácter estructural que eclipsó los procesos estudiados en este trabajo.

Como ejemplo del cambio en las capacidades del PRI, en los casos abordados de aprobación de las Leyes de Ingresos de la federación y del Distrito Federal, esto se lograba por la mayoría del PRI y con el concurso del PFCRN y en ocasiones del PAN, mientras el resto de los partidos votaba en contra de dichos instrumentos, los cuales no sufrían modificación alguna.

Ahora bien, este mismo comportamiento se mantenía en el Senado, donde el PRI conservó a lo largo del periodo su mayoría calificada.

El tercer ejemplo es en el año de 1995, en el primer trienio del gobierno del Presidente Zedillo, quien mantenía los controles organizativos, pues a pesar de que ya no se presentaban ante la Cámara los procesos de ingresos, egresos y cuenta pública, sino ante la Asamblea de Representantes, es similar la magnitud de fuerzas que presenta esta administración con el pasado trienio de Carlos Salinas, sin embargo enfrentaba la crisis financiera y económica de finales de 1994.

En ese contexto difícil, es de alguna manera explicable que el gobierno de tinte tecnocrático, diera la vuelta a su ortodoxia administrativa y en su propuesta de Ley de Ingresos promoviera un crecimiento del endeudamiento para financiar el gasto, este quiebre a la postre significaría un aumento en el saldo de la deuda del D.F. Además destaca que en ese periodo inicie la colocación de bonos como una forma más de obtener recursos financieros vía deuda.

Tanto la autorización del techo de endeudamiento contó con el apoyo de la mayoría del PRI en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como el Senado; lo mismo sucedía en la

Asamblea sobre los procesos de ingresos, fiscal, egresos y cuenta pública.

Sin embargo en otras variables si se aplicaba la ortodoxia financiera, tal como lo demostró el aumento a las tarifas del servicio público de transporte operado por el DDF, así como de los servicios, derechos, licencias, predial y agua. Esto ocasionaría movilizaciones por parte de organizaciones ligadas al PRD.

En el orden federal se observa una tendencia descendente de participación del gobierno en el PIB, del 31.46% al 23.77%, alrededor de 8 puntos de diferencia. Por otra parte, creció la bolsa del gasto descentralizado, del 9.25% al 22.85% en el mismo periodo de 1988 a 1997. De esa bolsa, el D.F. aumentó en pesos corrientes sus ingresos, sin embargo, en valores relativos, su participación que era del 17.71% cayó al 8.80% respectivamente.

Observado detenidamente, en la administración de Camacho estos ingresos conocidos como participaciones federales, representaron de 1989 a 1991 arriba del 50% de los ingresos del D.F., cifra que decayó durante el siguiente trienio, para quedar en 1994 en el 40%, este fue el promedio en la administración de Espinoza Villarreal.

Respecto a ingresos propios, estos registran en contraparte una tendencia ascendente de 1989 a 1994, para posteriormente descender a 47.1% del total de ingresos en 1997, y es que a partir de 1992 este rubro fue el pilar de los ingresos, seguido de las participaciones federales. El uso de deuda para financiar el gasto, en general se mantuvo marginal, hasta que con Espinoza Villarreal, como señalamos en la crónica de 1995, saltó hasta el 17.4% de 1996, y quedar en 10% de los ingresos en 1997.

En cuanto a los egresos, las administraciones de Camacho y Espinoza se orientaron al gasto administrativo, del 52.2% al

66% entre 1989-1997 respectivamente, mientras el gasto en obra pública decaía, del 27.3% al 16% del total ejercido, por otra parte, el tercer rubro, las transferencias se mantuvieron estables entre el 10.8% al 11.5% del periodo, al igual que el servicio de la deuda en la administración de Camacho, que de 1.3% pasó al 1.9%, entre 1989-1994, situación que cambio con la administración de Espinoza, que en 1995 orientó el 3.5% y para 1997, era del 5.5%.

La obra pública del periodo fue financiada con recursos federales, siendo marginal la participación de la deuda entre 1989 a 1994 que representó el 20% del total ejercido, para 1995 y 1996 se duplicó anualmente y en 1997 cerró en 61%.

Respecto al saldo de la deuda y su administración, a pesos corrientes, está subió de manera exponencial durante el periodo (ver cuadro 35), resultado de la decisión de financiar el gasto con endeudamiento. Para ilustrarlo aún más, si de 1989 a 1995, paso del 0.4% al 0.6% del PIB del D.F., en 1996 era de 1.4% y para 1997 subió a 1.8% del PIB.

La ortodoxia financiera cedió ante las necesidades que presentó el contexto de crisis económica, sin embargo, si la intención era mantener bajo el control del PRI la entidad, después de las elecciones de 1997, los resultados no fueron los deseados.

6. FINANZAS Y GASTO PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL EN EL PERIODO DE EMERGENCIA DE NUEVAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y SU MARCO INSTITUCIONAL. GOBIERNO DIVIDIDO, COHABITACIÓN Y ALTERNANCIA POLÍTICA: 1998-2007.

En este capítulo, describiremos el nuevo marco institucional, producto de la reforma de 1996 tanto en materia electoral como en el entramado organizativo del gobierno del Distrito Federal. Es decir, que señalaremos cuales fueron estas nuevas organizaciones gubernamentales y como se integraron, creando un nuevo espacio estructurado de la acción gubernamental para el Distrito Federal.

Segundo, se aborda como en sus procesos de política presupuestal, financiera y de gasto público, impactaron estos cambios, atendiendo la correlación de fuerzas al interior de los órganos políticos en los órdenes federal y local, por parte de los partidos políticos.

En fin, nos encontramos con un entramado organizativo novedoso, con actores fortalecidos y otros en franco retroceso político en la capital del país. Y estos nos permiten observar inéditas prácticas políticas debido a la concurrencia de los poderes federales y órganos locales en el gobierno de la entidad. Sobre todo, la incidencia del orden federal está circunscrita a la seguridad y procuración de justicia por el Presidente, la autorización de montos de endeudamiento para financiar el gasto por el Congreso de la Unión, la remoción del Jefe de Gobierno por el Senado y por último el hipotético caso de juicio político, de la cual nos interesa la segunda, los montos de deuda, en el cual también participa el Ejecutivo Federal, de acuerdo con la ley respectiva.

6.1. INTEGRACIÓN DEL CAMPO ESTRUCTURADO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

La reforma constitucional de 1996²⁶⁰ dio resultados inmediatos en 1997, pues cambió el entramado político del Distrito Federal con la emergencia de la Jefatura de Gobierno como órgano de gobierno local cuya titularidad era por elección directa, asimismo la anterior Asamblea adquiriría el rango de órgano legislativo, curiosamente manteniendo su cláusula de gobernabilidad, que adquirió en la reforma de 1993, donde el partido político que obtuviera como mínimo el 30% de la votación y el mayor número de asambleístas elegidos por mayoría relativa obtendría automáticamente el derecho de serle asignados por representación proporcional el número de representantes faltantes para tener la mayoría absoluta. Por otra parte se cuenta con el tope máximo, que es el hecho de que ningún partido político puede tener por ambos principios más del 63% del total de representantes en la Asamblea, regla que no ha sido usada.

Pasemos a revisar la conformación del poder público del Distrito Federal y la distribución de atribuciones y facultades entre ambos órdenes de gobierno. Entre los cambios se eliminó la facultad del Congreso de legislar en las materias conferidas a la Asamblea Legislativa²⁶¹, aunque conserva la importante de emitir el Estatuto de Gobierno²⁶², que es la base legal que ordena a los órganos de gobierno locales como concurrentes con los poderes federales.

Sin embargo, la más importante, que ratificaba la anterior reforma, era que el Congreso legislaría en materia de deuda del Distrito Federal, con esto se obligaba al Jefe de

²⁶⁰Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

²⁶¹Art. 73, fracción VI. CPEUM. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

²⁶²Art. 122, párrafo A, fracciones I y II. CPEUM. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996

Gobierno a entrar en francos procesos de negociación y se limitaba su actuación²⁶³.

Las elecciones de 1997 ofrecieron una nueva fisonomía al entramado organizativo del gobierno del Distrito Federal por los cambios que se dieron en la integración tanto en el Congreso de la Unión, como en la recién creada Jefatura de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cuadro 38. Integración de los Poderes Federales y Órganos Locales del Distrito Federal de carácter electivo responsables del gobierno del Distrito Federal: 1997-2000							
AÑOS 97-00			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LVII				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	26.6		32	25.00	117	23.4
	PRI	50.1	1	73	57.03	238	47.6
	PRD	17.0		17	13.28	120	24.0
	PT			1	.78	12	2.4
	PVEM					5	1.0
	Ind.				5	3.91	8
Total	Federal		1	128	100	500	100
	D.F.		1			66	100
ORDEN LOCAL	PAN	15.5				11	16.6
	PRI	25.5				11	16.6
	PRD	48.1	1			38	57.6
	PT					3	4.6
	PVEM					3	4.6
I						Núm.	%AL
Leg.	Partido	% Voto	Jefe de Gobierno			Asamblea Legislativa	

Cuadro elaboración propia.

Fuente: En el orden federal se usaron los porcentajes de la elección presidencial de 1994, de: Estadísticas Electorales Federales y Locales en México. Elecciones 1990-2000. Disco Compacto. Centro de Formación y Desarrollo, IFE; CEDE-UAMI.

Los datos del Legislativo Federal son del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la SEGOB. Consultado el 19 de octubre de 2011.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso>

En el orden local, se usaron los porcentajes de la elección de 1997, en: Resultados de los cómputos de entidad de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. IFE. México, 1997.

Los datos de los integrantes de la Asamblea son del Diario de los Debates de la ALDF. Año I, núm. 2. 17 de septiembre de 1997.

El cuadro 38 nos permite observar esta nueva fisonomía, pues la elección ocurrida a mitad del mandato constitucional del

²⁶³ Art. 122, párrafo A, fracción III. CPEUM. Ibid.; y Art. 24, fracción II. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 4 de diciembre de 1997.

Presidente Zedillo, donde se renovó la cuarta parte del Senado, por el método de representación proporcional hizo que el PRI perdiera su mayoría calificada, aunque mantuvo en este cuerpo la mayoría absoluta.

En la Cámara de Diputados el escenario era inédito, pues ante las constricciones del marco legal del Congreso de la Unión, esas reglas no contemplaban la pérdida de la mayoría absoluta del PRI, que la quería hacer valer a partir de su mayoría relativa, sin embargo, la negociación política por parte de los líderes opositores abrió la puerta para una reorganización de las responsabilidades y con esto de redistribución de los recursos entre las distintas fracciones atendiendo a la proporción de sus fuerzas²⁶⁴.

Mientras, la novedosa elección de Jefe de Gobierno, que dirigió la atención de la opinión pública y centralizó los esfuerzos electorales de los partidos resultó en el triunfo del candidato del PRD con un alto margen de aceptación de la ciudadanía, pero dicho triunfo no representó la mitad de los votos obtenido en el Distrito Federal, su votación fue de 48.1%. Sin embargo, el PRD obtenía la mayoría absoluta de la Asamblea.

En resumen, la integración de la LVII Legislatura significó en los hechos el esquema de gobierno dividido entre Poderes Federales. El triunfo del PRD en las elecciones de Jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea, resultó en gobierno unificado. La relación entre ambos ejecutivos, el Presidente y el Jefe de Gobierno, cuyos titulares emanaban de las filas de partidos distintos, PRI y PRD respectivamente, nos mostraba el esquema de la cohabitación política.

²⁶⁴Para una descripción precisa y clara explicación del paso que significó este evento en el proceso de la alternancia política y con esto la consolidación de la democracia, consulte el lector el capítulo IV “*La alternancia y el gobierno dividido*”, del texto Temas de Federalismo. ¿De la Centralización a la Fragmentación? de Fernando Pérez Correa.

Las elecciones del año 2000, con este nuevo marco electoral y organizativo, dieron resultados sorprendentes. Tendían a la pluralidad política, con un sistema de tres partidos importantes. En ésta se renovaron los poderes federales y los órganos de gobierno locales, quedando la nueva integración de éstos señalada en el cuadro 39.

Cuadro 39. Integración de los Poderes Federales y Órganos Locales del Distrito Federal de carácter electivo responsables del gobierno del Distrito Federal: 2000-2003							
AÑOS 00-03		EJECUTIVO		LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LVIII				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	42.5	1	46	35.9	204	40.8
	PRI	36.1		60	46.9	208	41.6
	PRD	16.6		16	12.5	55	11.0
	PT					8	1.6
	PVEM				3.9	16	3.2
	CDPPN			1	.8	1	.2
	PSN					3	.6
	PAS					2	.4
	Ind.					3	.6
Total	Federal		1	128	100	500	100
	D.F.		1			66	100
ORDEN LOCAL	PAN	33.4				17	25.7
	PRI	22.8				16	24.2
	PRD	34.5	1			19	28.8
	PT					1	1.5
	PVEM					8	12.1
	CDPPN					2	3.1
	DSPPN					3	4.6
II						Núm.	%AL
Leg.	Partido	% Voto	Jefe de Gobierno			Asamblea Legislativa	

Cuadro elaboración propia.

Fuente: En el orden federal se usaron los porcentajes de la elección presidencial de 2000, en IFE. "Atlas Electoral Federal de México 1991-2006. Disco Compacto. Versión 1.0. México, 2006

Los datos del Legislativo Federal son del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la SEGOB. Consultado el 19 de octubre de 2011.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso>

En el orden local, se usaron los porcentajes de la elección de 2000, en IEDF. "Estadística Electoral Local 2000".

Los datos de los integrantes de la Asamblea son del Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, núm. 3. 17 de septiembre de 2000.

En el orden federal, la Legislatura LVIII se integró de manera plural en ambas cámaras del Congreso de la Unión, ni

un partido por sí mismo obtuvo la mitad más uno en cada cámara, y la titularidad del Poder Ejecutivo era ganada por el candidato del PAN con 42.5% del total de la elección. Respecto al ámbito local, la Jefatura de Gobierno era ganada en una cerrada elección por el candidato del PRD, con 1.1 punto porcentual de diferencia con el candidato del PAN, en cuanto a la Asamblea Legislativa, en su II Legislatura, tampoco había partido que controlara, pues ninguno contaba con el 51% de la representación.

Cuadro 40. Integración de los Poderes Federales y Órganos Locales del Distrito Federal de carácter electivo responsables del gobierno del Distrito Federal: 2003-2006							
AÑOS 03-06			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LIX				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	42.5	1	47	36.72	148	29.6
	PRI	36.1		57	44.53	202	40.4
	PRD	16.6		15	11.72	97	19.4
	PT					6	1.2
	PVEM			5	3.91	17	3.4
	CDPPN			1	.78	5	1.0
	PASC						
	PNA						
	Ind.			3	2.34	25	5.0
Total	Federal		1	128	100	500	100
	D.F.		1			66	100
ORDEN LOCAL	PAN	33.4				16	24.2
	PRI	22.8				7	10.6
	PRD	34.5	1			37	56.1
	PT						
	PVEM					5	7.6
	CDPPN						
	PMP					1	1.5
III						Núm.	%AL
Leg.	Partido	% Voto	Jefe de Gobierno			Asamblea Legislativa	

Cuadro elaboración propia.

Fuente: En el orden federal se usaron los porcentajes de la elección presidencial de 2000, en IFE. "Atlas Electoral Federal de México 1991-2006. Disco Compacto. Versión 1.0. México, 2006

Los datos del Legislativo Federal son del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la SEGOB. Consultado el 19 de octubre de 2011.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso>

En el orden local, se usaron los porcentajes de la elección de 2000, en IEDF. "Estadística Electoral Local 2000".

Los datos de los integrantes de la Asamblea son del Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, Única. 13 de septiembre de 2003, y núm. 1. 17 de septiembre de 2003.

Los esquemas de gobierno dividido se repitieron en ambos órdenes de gobierno, así como la cohabitación política entre el PAN y el PRD.

Las elecciones intermedias de 2003 cumplieron con su cometido de ser un instrumento de apoyo a la gestión de cada uno de los titulares de los órganos ejecutivos, en ambos órdenes, y sus partidos, con la renovación de la Cámara de Diputados en el orden federal y de la Asamblea Legislativa en el local.

La reorganización del poder nos brinda el siguiente entramado, de acuerdo con el cuadro 40, en el ámbito federal el PRI se mantiene en ambas cámaras como la mayoría relativa, en la Cámara de Diputados obtiene 202 legisladores que le significan 40.4% del total.

Por su parte, en el ámbito local, la ciudadanía del Distrito Federal le otorga la mayoría absoluta al PRD, contando con 37 legisladores que representan el 56%, así que el PAN ve reducir su participación en ambas estructuras legislativas.

En resumen, en la Legislatura LIX del Congreso de la Unión en su relación con el Ejecutivo Federal ofrece el esquema de gobierno dividido, mientras que en el orden local, hay gobierno unificado, viéndose favorecido el Jefe de Gobierno de una mayoría en la III Legislatura de la Asamblea. En un esquema de cohabitación de relaciones ríspidas y amenazantes entre los titulares de la Presidencia y la Jefatura de Gobierno.

Para obtener una visión completa del periodo, se presentan los resultados de las elecciones de 2006 en la integración de los Poderes Federales y Órganos Locales. Lo que refuerza con sus datos la formulación de las características de este periodo de estudio.

Cuadro 41. Integración de los Poderes Federales y Órganos Locales del Distrito Federal de carácter electivo responsables del gobierno del Distrito Federal: 2006-2009							
AÑOS 06-09			EJECUTIVO	LEGISLATIVO			
Leg.	Partido	% Voto	Presidente	Senadores		Diputados	
LX				Núm.	% CS	Núm.	% CD
ORDEN FEDERAL	PAN	35.9	1	52	40.62	207	41.4
	PRI	22.2		33	25.78	106	21.2
	PRD	35.3		26	20.31	127	25.4
	PT			5	3.91	11	2.2
	PVEM			6	4.69	17	3.4
	CDPPN			5	3.91	18	3.6
	PASC					5	1
	PNA					9	1.8
	Ind.			1	.78		
Total	Federal		1	128	100	500	100
	D.F.		1			66	100
ORDEN LOCAL	PAN	27.2				17	25.7
	PRI	21.5				4	6.05
	PRD	46.3	1			34	51.5
	PT					1	1.5
	PVEM					3	4.6
	CDPPN					1	1.5
	PSD					2	3.1
	PNA					4	6.05
IV						Núm.	%AL
Leg.	Partido	% Voto	Jefe de Gobierno			Asamblea Legislativa	

Cuadro elaboración propia.

Fuente: En el orden federal se usaron los porcentajes de la elección presidencial de 2006, en IFE. "Resultados del cómputo final del tribunal electoral del poder judicial de la federación", en Estadística de las Elecciones Federales de 2006.

<http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html>

Los datos del Legislativo Federal son del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la SEGOB. Consultado el 19 de octubre de 2011.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso>

En el orden local, se usaron los porcentajes de la elección de 2006, en IEDF. "Sistema de Consulta de los resultados de las elecciones locales 2006". <http://www.iedf.org.mx/eel/eel06/index.html>

Los datos de los integrantes de la Asamblea son del Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, núm. 1. 17 de septiembre de 2006.

Las elecciones en el orden federal fueron muy competidas por la titularidad del Ejecutivo, igualmente en la integración del Senado y la Cámara de Diputados. En el primer caso se dio una cerrada elección, cuyos resultados fueron menores a 1% entre el primer y segundo lugar, hecho que dio pie a

acusaciones de fraude y a un ríspido conflicto postelectoral entre ambas fuerzas políticas PAN y PRD, y sus aliados²⁶⁵.

La titularidad del Ejecutivo Federal la mantenía el PAN, con Felipe Calderón que obtenía el 35.9% de la votación, seguido por el candidato de Alianza por el Bien de Todos, el perredista Andrés Manuel López Obrador, anterior Jefe de Gobierno, quien obtuvo a su vez 35.3%, lo que dio pauta a un enconado conflicto político. Mientras, en ambas Cámaras del Congreso el PAN obtenía las mayorías relativas, pero no el control de las cámaras.

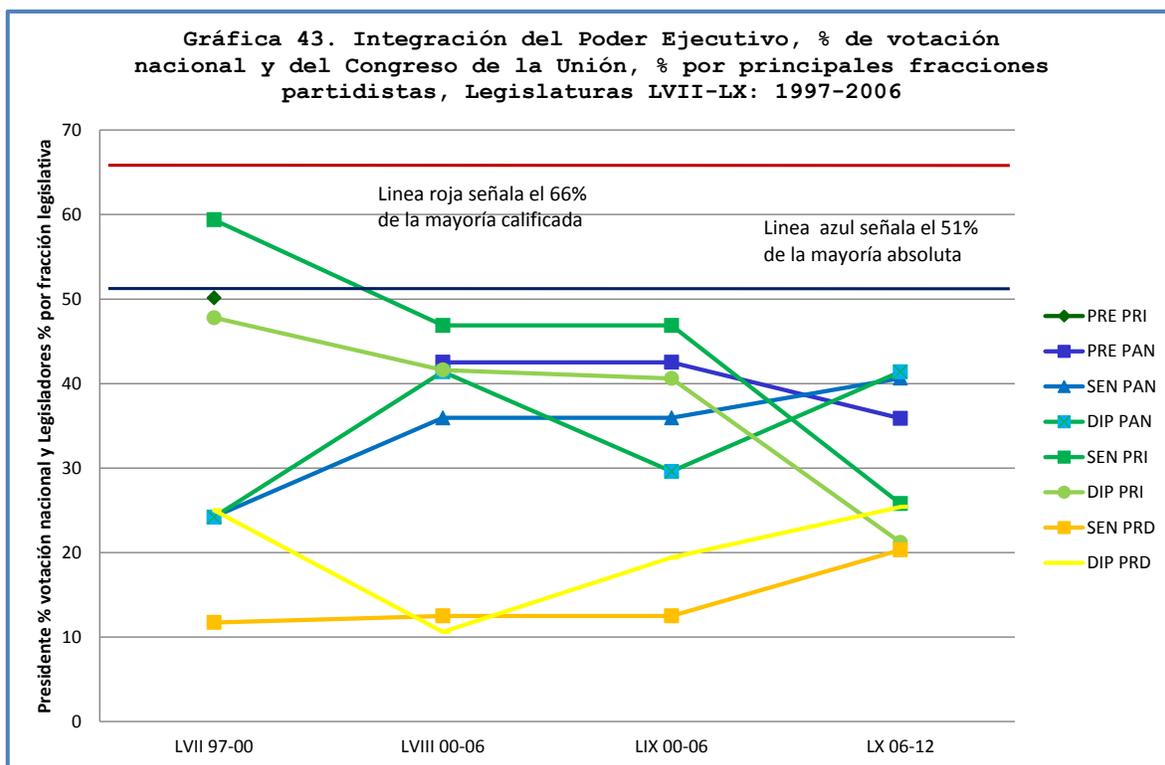
En el ámbito local, el candidato del PRD, Marcelo Ebrard retenía para su partido la titularidad de la Jefatura de Gobierno, con el 46.3% de la votación, mientras que en la Asamblea obtenían el control con 34 diputados, el 51.5% de los integrantes de este cuerpo legislativo.

En resumen, tenemos en el orden federal un gobierno dividido, con un alto costo de legitimidad por el conflicto postelectoral y el encono político que existe entre sectores de ambas fuerzas políticas en la actualidad. En el ámbito local, hay un gobierno unificado para el PRD, lo cual ofrece otro esquema de cohabitación política en la ciudad de México. Para apreciar de manera visual lo que significan los cambios, presentamos en la gráfica 43 las tendencias de la integración de los Poderes Federales.

La gráfica permite visualizar como los presidentes son elegidos con menos porcentajes de votación y enfrentan una pluralidad de fuerzas políticas representadas en el Congreso, la única mayoría calificada en este periodo es precisamente la que el PRI tiene en el Senado en la Legislatura LVII,

²⁶⁵Para tener una amplia visión a partir de diversas posiciones de académicos y especialistas, sobre las elecciones de 2006, consulte el lector 2 de julio: Reflexiones y alternativas, coordinado por Jacqueline Peschard Mariscal. FCPyS-UNAM. México. 2007.

fuera de ahí es claro que no hay partido que controle por sí mismo alguna de las dos cámaras.



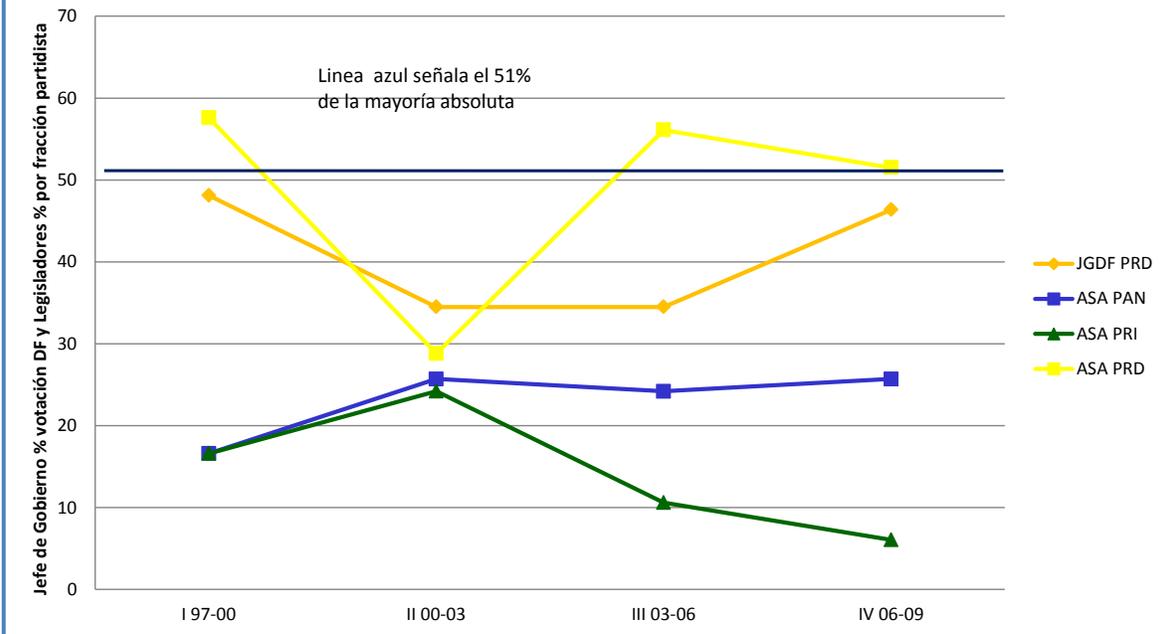
Fuente: Realizada con los datos de los cuadros 38, 39, 40 y 41

En cuanto al orden local, la gráfica 44 nos ofrece sus características particulares.

Claramente nos muestra que de cuatro legislaturas, hay gobierno unificado en la I, III y IV, manifestándose el gobierno dividido en la II Legislatura de la Asamblea, resultado de la alta competencia entre el PRD y el PAN.

Por último presentamos una gráfica que representa la concurrencia entre ambos órdenes en el gobierno del Distrito Federal, en ámbitos claramente definidos y delimitados en su actuación y responsabilidad.

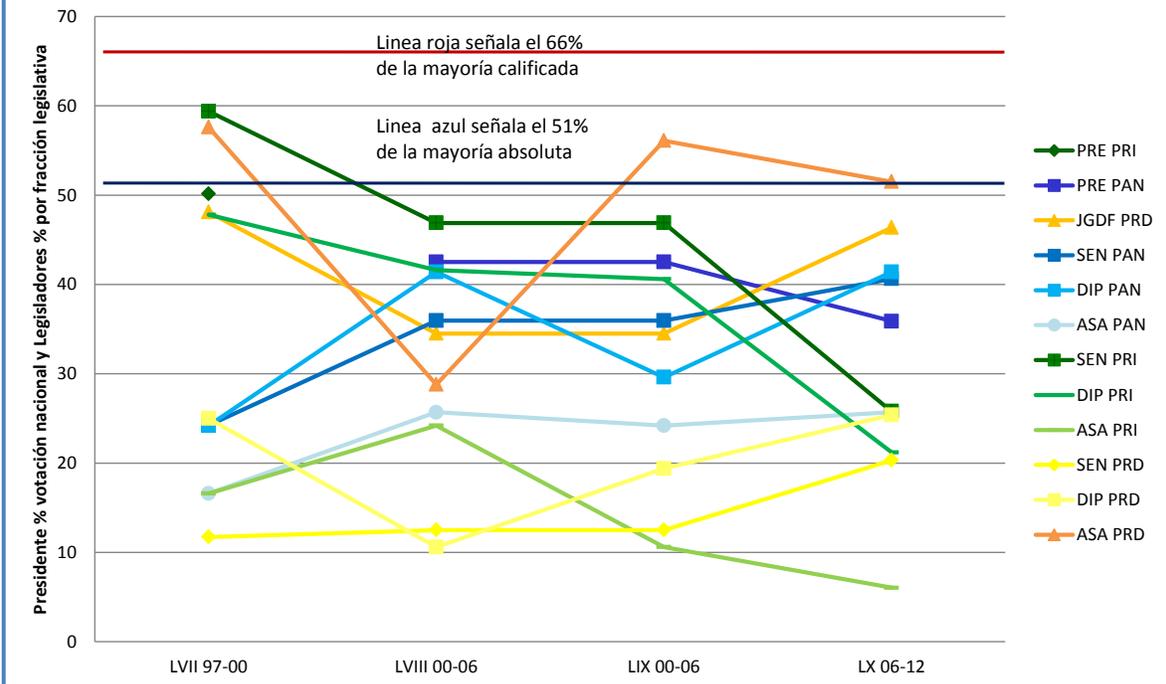
Gráfica 44. Integración de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal: Jefe de Gobierno y Asamblea Legislativa, Legislaturas I-IV: 1997-2006



Fuente: Realizada con los datos de los cuadros 38, 39, 40 y 41

Sin embargo, para los procesos que observaremos tienen un gran impacto, concretamente el proceso de la solicitud de montos de endeudamiento.

Gráfica 45. Integración de los Poderes Federales y Órganos Locales que gobiernan el Distrito Federal: 1997-2006



Fuente: Realizada con los datos de los cuadros 38, 39, 40 y 41

Las formulaciones son simples, estamos en un periodo de alta competencia electoral, donde la pluralidad se manifiesta con diversas intensidades en el Congreso y la Asamblea. También la alternancia y la cohabitación son hechos trascendentales, en el orden federal y local respectivamente, manifestándose claramente en el orden federal la posibilidad de acceso de cualquier partido a la primera magistratura, así como a contar con mayoría relativa en alguna cámara en algunos casos, pues la regularidad es el esquema de gobierno dividido para el Presidente en turno.

Si consideramos los datos aportados en cada trienio, tenemos las posibilidades de conformación de alianzas para alcanzar mayorías absolutas que en las votaciones de estos procesos legislativos, permitan ver las opciones.

En el ámbito local resalta en toda la serie de datos, que hay un predominio del PRD en ambos órganos de gobierno, sin embargo a nivel nacional, sus recursos organizativos en ambas Cámaras del Congreso no le permiten participar desde una posición de fuerza en los procesos de negociación, en asuntos que tienen que ver con las atribuciones que el Congreso tiene en materia de gobierno sobre el Distrito Federal.

Por otra parte, la cohabitación política de los titulares tanto de la Presidencia, primero en manos del PRI y después el PAN; con los de la Jefatura de Gobierno, del PRD; han sido ríspidas, marcadas por el desencuentro del pasado y la animosidad de la contienda electoral del futuro, de manera que el presente está marcado entre ambos elementos que alimentan las estrategias y actitudes políticas de los actores políticos.

En este nuevo campo estructurado de la acción gubernamental del Distrito Federal, con ambos órdenes de gobierno, se observan a los actores relevantes y su fuerza. Se identifica

su capacidad de incidencia en relación con las organizaciones gubernamentales que controlan, sus recursos y la coyuntura política les permiten realizar los juegos organizativos en el marco institucional formal, pero también en la informalidad, para alcanzar sus objetivos o concluir con los procesos de gobierno, de los cuáles veremos los conflictos en los siguientes puntos.

6.2. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE DEUDA, INGRESOS, EGRESOS Y CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Revisado el campo estructurado de la organización gubernamental del Distrito Federal, ahora revisaremos las modificaciones al marco institucional, enfatizando los procesos de carácter financiero, que incluye el endeudamiento; gasto y cuenta pública, así como las responsabilidades de los actores que concurren en estos.

6.2.1. PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO DEL DF POR ENDEUDAMIENTO.

En primer lugar consideramos el proceso de financiamiento del gasto mediante endeudamiento, por lo cual revisaremos el marco institucional que regula este proceso. No olvidemos que este es un subproceso que se integra a la Ley de Ingresos que debe ser presentada por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa, pero donde inciden los Poderes Federales, de manera que este paso es previo antes de ser presentado como parte de la propuesta financiera que debe presentar el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con el marco institucional, la Secretaría de Finanzas del JGDF, elabora el proyecto de los montos de endeudamiento ajustándose a lo que establece el Código

Financiero²⁶⁶, referido a calcular el monto de acuerdo a la capacidad de pago²⁶⁷ y destinarlo a inversiones que garanticen su pago o mejorar la estructura de la deuda²⁶⁸; y lo somete a consideración del Jefe de Gobierno²⁶⁹. Éste a su vez, después de aprobarla, la remite a consideración del Ejecutivo Federal en los términos que señala la Constitución²⁷⁰ y la Ley General de Deuda Pública.

En este último documento legal, se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de revisar y evaluar administrativamente, así como emitir las disposiciones necesarias para su cumplimiento²⁷¹, de manera que las propuestas de endeudamiento pasan a su revisión. Concluida ésta, el Presidente la envía al Congreso²⁷², anualmente, integrada en la iniciativa de Ley de Ingresos del gobierno federal.

Por su parte, el Congreso ejerce su facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que solicita el gobierno del Distrito Federal²⁷³. Al ser autorizados serán el límite para contratar los créditos que se requieran para

²⁶⁶ Art. 271 del Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31 de diciembre de 2001. Éste fue vigente hasta el 26 de diciembre de 2003, fecha en que se modificó y cambió al Art. 328 del Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 2008. Vigente hasta el 29 de diciembre de 2009 por la publicación del Código Fiscal del Distrito Federal.

²⁶⁷ Art. 273 del Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31 de diciembre de 2001. Esta fue vigente hasta el 26 de diciembre de 2003, fecha en que se modificó y cambió al Art. 330 del Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 2008. Es interesante hacer notar que en el artículo 273 se menciona la previa autorización de la SHCP, que posteriormente es eliminada, pues no lo considera el artículo 330.

²⁶⁸ Art. 275 del Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31 de diciembre de 2001. Esta fue vigente hasta el 26 de diciembre de 2003, fecha en que se modificó y cambió al Art. 332 del Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 2008.

²⁶⁹ Art. 30, fracción III. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 1998 y art. 328 del Código Financiero del D.F. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 2008 (anterior a 2003, el art. 271 del mismo ordenamiento).

²⁷⁰ Art. 122, Sección B, fracción III. CPEUM. Ibid; y art.67, fracción XIV. EGDF. Ibid.

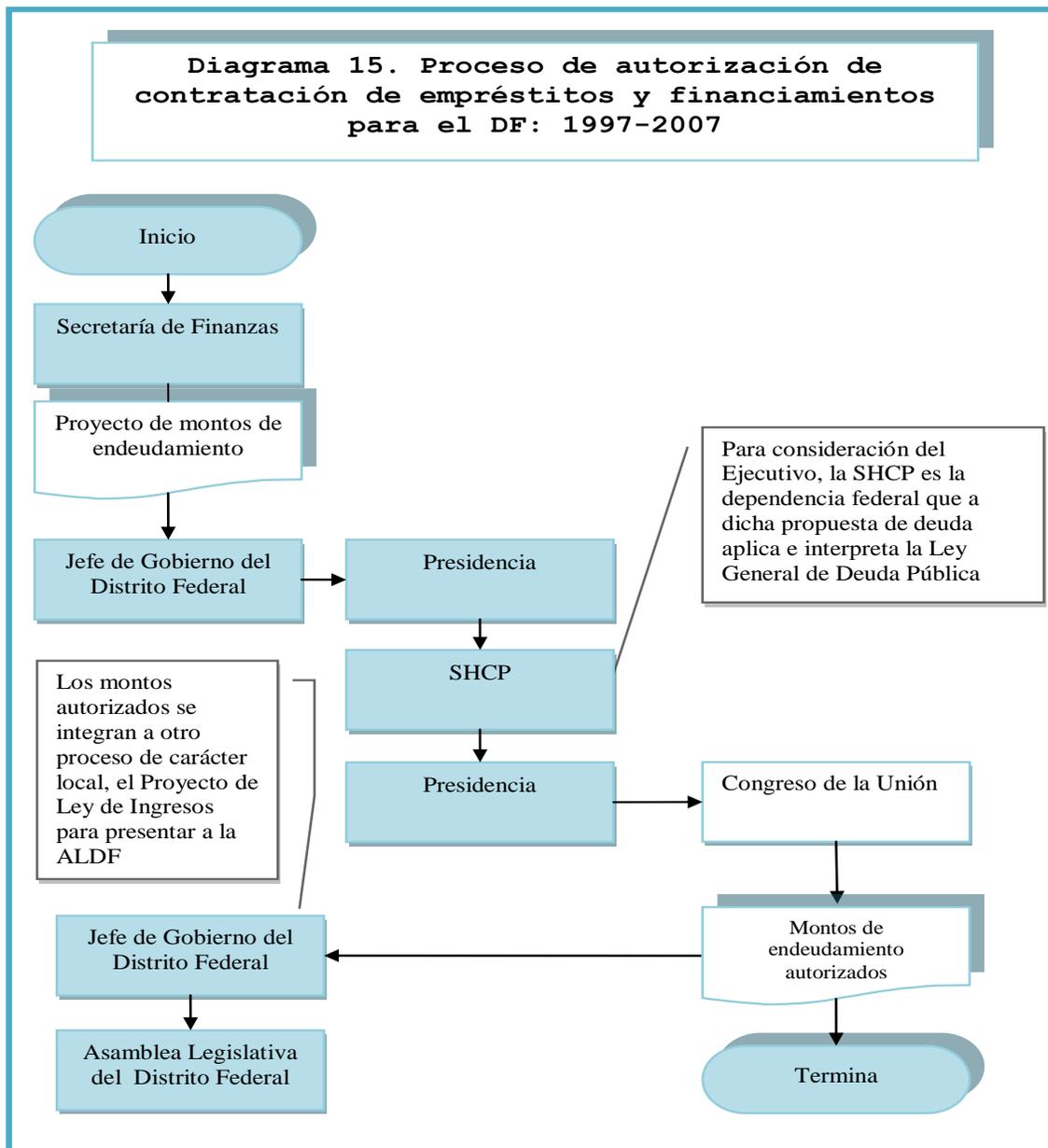
²⁷¹ Art. 3. Ley General de Deuda Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1976. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. 21 de diciembre de 1995.

²⁷² Art. 32, fracción III, EGDF. Ibid. Originalmente la referencia estaba en la fracción V del Estatuto; y art. 10. LGDP. Op. Cit.

²⁷³ Arts. 73, fracción VIII y 122, sección A, fracción III. CPEUM; art. 9. LGDP. Ibid.

completar el financiamiento del presupuesto del Distrito Federal²⁷⁴.

Aquí debemos señalar además que se ratifica que el Presidente debe informar al Congreso del uso de los recursos autorizados por la vía de deuda²⁷⁵ ante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados²⁷⁶.



Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 1998

²⁷⁴ Art. 12. LGDP. Ibid.

²⁷⁵ Art. 32, fracción IV, EGDF. Ibid. Originalmente la referencia estaba en la fracción VI del Estatuto. El art. 336 del Código Financiero del DF, obliga a la Secretaría de Finanzas para elaborar dichos informes.

²⁷⁶ Artículo 25. EGDF. Ibid.

Abundando, este proceso es complejo, técnica y políticamente; primero el aspecto técnico se divide en dos agencias, una local, la Secretaría de Finanzas; y otra federal, la Secretaría de Hacienda; la primera normada por el Código Financiero y la Ley General de Deuda Pública, la segunda solamente por la Ley. En segundo lugar, la complejidad política, pues el Jefe de Gobierno la envía al Presidente, quien la remite para su previa revisión a la SHCP, antes de enviarla al Congreso.

En este punto es interesante, porque si antes de la reforma de 2003 al Código Financiero del D.F., era explícita la actividad de la Secretaría local con la SHCP, se infiere que cada orden de gobierno trabaja independientemente, más aún que los ejecutivos de cada nivel han pertenecido a partidos políticos diferentes, respondiendo a agendas y programas distintos.

El Presidente remite la propuesta de los montos de financiamiento al Congreso de la Unión, por lo tanto, ambas Cámaras deben de estudiar, discutir y autorizar dichos montos, de manera que si consideramos la integración plural de éstas y que obedecen los grupos parlamentarios a estrategias diferenciadas y en conjunto a la lógica federal, entonces el partido que controla el gobierno del Distrito Federal si es minoritario en ambas Cámaras, requerirá de mayores recursos para cabildear la autorización de los montos propuestos; en caso contrario, de contar con mayorías en las cámaras del Congreso tendría allanado el camino para lograr la autorización de su propuesta.

6.2.2. PROCESOS DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL: 1997-2006.

En paralelo, esperando la autorización y definición del monto de endeudamiento así como los montos federales que serán distribuidos entre las entidades de los ramos que integran las participaciones y aportaciones; se preparan los escenarios con los presupuestos resultantes de la negociación y la votación en el Congreso de la Unión.

El acuerdo institucional determina como atribución de la Secretaría de Finanzas la elaboración de la Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como las modificaciones al Código Fiscal, para ser presentados a consideración del Jefe de Gobierno²⁷⁷.

En esta parte es digno considerar que dicha secretaría recibe de los otros órganos de gobierno y autónomos, además de la administración central, desconcentrada y paraestatal de la administración pública del Distrito Federal sus respectivos proyectos de presupuesto para ser integrados al Presupuesto de Egresos, como ejemplo, la Asamblea prepara su proyecto de presupuesto que envía al Jefe de Gobierno para que este lo incluya en el presupuesto que presentará ante la misma²⁷⁸, lo mismo corresponde al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que elabora "el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, incluido el Consejo de la Judicatura" para ser presentado al Jefe de Gobierno²⁷⁹.

El Jefe de Gobierno tiene la facultad genérica de "presentar iniciativas de ley o decretos ante la Asamblea²⁸⁰".

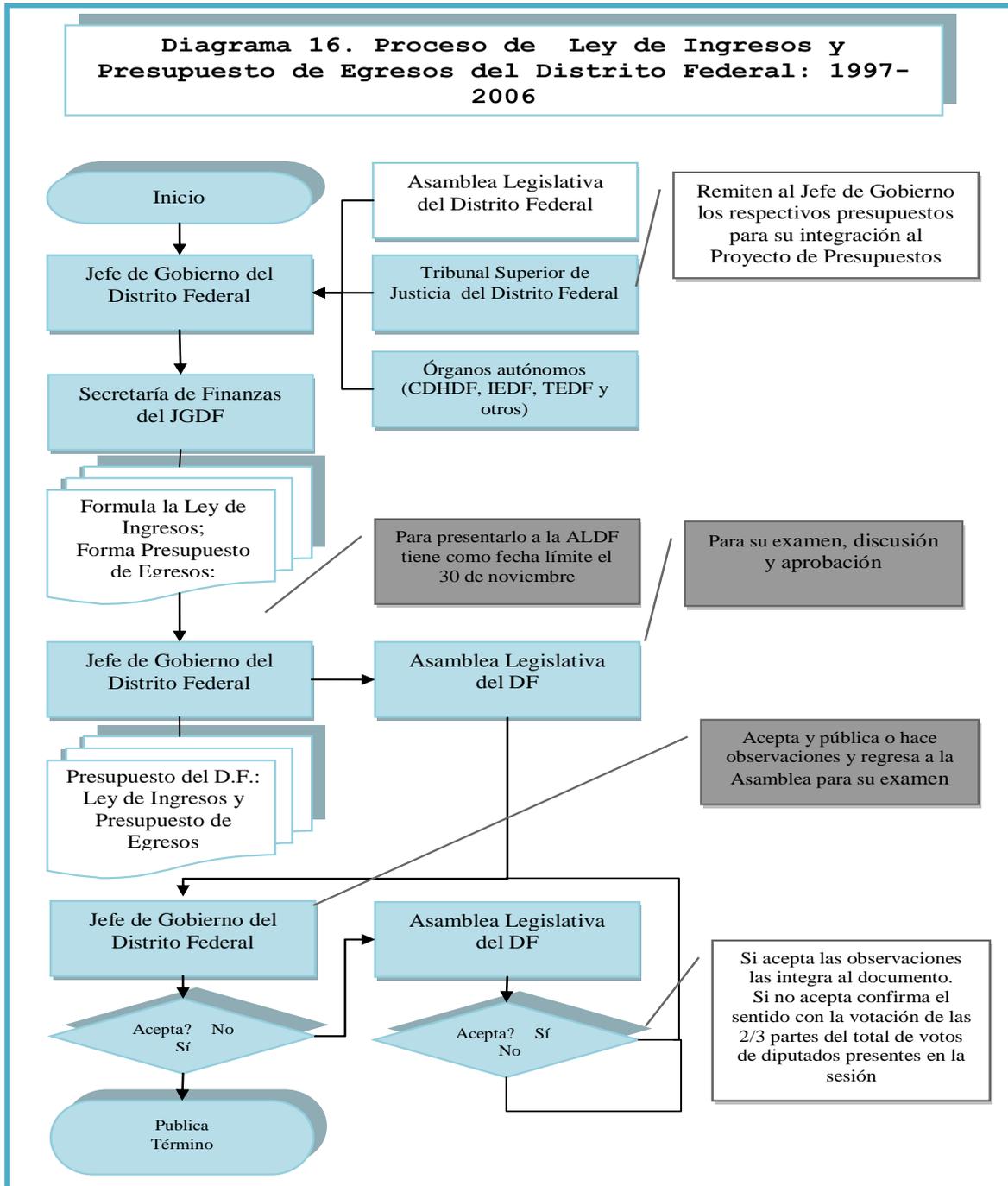
²⁷⁷ Art. 30, fracción XVIII. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 1998.

²⁷⁸ Art. 42, fracción III. EGDF. Ibid.

²⁷⁹ Art. 201, fracción IX. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Publicada en: Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de enero de 1996. Diario Oficial de la Federación. 7 de febrero de 1996.

²⁸⁰ Art. 122, Base Segunda, fracción II, inciso c). CPEUM. Ibid

Diagrama 16. Proceso de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal: 1997-2006



Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 1998

Sin embargo, en el Estatuto queda establecido de manera explícita que tiene la facultad exclusiva de presentar las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos²⁸¹,

²⁸¹ Art. 46, fracción III. EGDF. Ibid.

antes del 30 de noviembre, ante la Asamblea Legislativa, o hasta el 20 de diciembre en caso de que asumiera el cargo, y para explicar estos documentos comparecerá el Secretario de Finanzas ante la Asamblea²⁸².

Por su parte la Asamblea Legislativa tiene la facultad "de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos²⁸³", pero deben ser aprobadas primero las contribuciones, es decir la ley de ingresos, la cual no debe presentar montos de endeudamiento superiores a los aprobados de manera previa por el Congreso.

Un punto de previsión, es que al final del proceso legislativo el Jefe de Gobierno recibe para su expedición los proyectos de leyes o decretos, y de ser el caso, puede ejercer la facultad de hacer observaciones y devolverlos a la Asamblea, en los diez días posteriores y en caso que esta se encuentre en receso, lo hará el primer día hábil en que ésta se reúna. En caso de no haber devolución se deberá promulgar, en caso contrario, la Asamblea debe discutirlo de nuevo.

Aquí se presenta otro nudo, pues hay 2 opciones, la primera es aceptar las observaciones, considerarlas en el documento y publicarlo o reenviarlo a la Asamblea para confirmar el primer sentido del producto legislativo, en un proceso que requiere cabildeo y ser apoyado por las dos terceras partes del total de votos de los diputados presentes en la sesión, éste es el requisito para que sea promulgado²⁸⁴.

Como se observa de inicio, ambos procesos son complejos y llegar a su conclusión en buenos términos se observa complicado sin los recursos organizativos necesarios. En el caso del presupuesto de egresos, la Secretaría de Finanzas lo integra recibiendo los presupuestos de la administración

²⁸² Art. 67, fracción XII. EGDF. Ibid.

²⁸³ Art. 122, Base Primera, fracción V, inciso b). CPEUM. Ibid; y art.42, fracción II, EGDF. Ibid.

²⁸⁴ Art. 48. EGDF. Ibid.

pública central, desconcentrada y paraestatal²⁸⁵, con las agencias del GDF puede negociar los montos, sin embargo también debe recibir las propuestas de los otros órganos de gobierno y los autónomos, y para este segundo grupo de actores colectivos deben ser respetados los montos de presupuesto por ellos solicitados.

En el caso de la elaboración de la Ley de Ingresos, esta es una elaboración muy técnica por parte de Finanzas y debe responder a la lógica de finanzas sanas, de manera que se requieren tasas impositivas que brinden recursos adicionales para obra pública. Por otra parte, el gobierno local tiene una legitimidad alcanzada en las urnas, que lo obliga a atender los reclamos de sectores sociales, de reducción de las tasas impositivas y obtener beneficios, que en caso de no ver cubiertas su expectativas puede resultar en la pérdida de apoyo electoral, lo cual implica una mediación compleja y complicada por las contradicciones que enfrenta.

Ahora bien, el envío a la Asamblea Legislativa, para su estudio, discusión y aprobación; requiere de un cabildeo previo con las fuerzas políticas representadas en ésta, más aún con la posibilidad de que se encuentre en manos de una mayoría opositora o en el caso, que a pesar de ser controlada por el PRD, hay en ocasiones diferencias entre las distintas facciones al interior de éste partido, que ponen en peligro la unidad en las decisiones.

En el caso de un gobierno sin mayoría, o con un comportamiento inestable de la mayoría perredista en la Asamblea, es potencial que la Asamblea al regresar éstos instrumentos financieros autorizados y con cambios, al Jefe de Gobierno, éste puede aceptarlos y publicar para su aplicación, o puede rechazarlo y enviarlo nuevamente a la

²⁸⁵ Arts. 435 y 436. Código Financiero del D.F. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 2008 (anterior a 2003, consultar en los arts. 376 y 377 del mismo ordenamiento).

Asamblea con observaciones. Ésta a su vez puede hacer los cambios señalados o por el contrario, confirmarlo con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión.

6.2.3. PROCESO DE CUENTA PÚBLICA.

Por último, presentamos el proceso de revisión de la Cuenta Pública, junto con otros informes que debe entregar el Jefe de Gobierno, destacando uno sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante el endeudamiento y los informes trimestrales del ejercicio del gasto.

La Secretaría de Finanzas²⁸⁶ elabora la Cuenta Pública y es presentada al Jefe de Gobierno, quien a su vez la debe remitir a la Asamblea Legislativa²⁸⁷, para su revisión junto con el informe del ejercicio de los recursos provenientes del endeudamiento²⁸⁸. El examen de estos informes y la Cuenta Pública es por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda²⁸⁹. En cuanto a plazos, la presentación debe realizarse en los 10 primeros días del mes de junio²⁹⁰. Por último se señala que en caso de necesidad de solicitar ampliación de fechas, estas deben ser plenamente justificadas²⁹¹.

Además el Jefe de Gobierno debe rendir a la Asamblea, "dentro de los 45 días posteriores a la fecha de corte del periodo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública"²⁹².

²⁸⁶ Art. 30, fracción XV. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 1998.

²⁸⁷ Art. 67, fracción XIII. EGDF. Ibid.

²⁸⁸ Art. 67, fracción XV. EGDF. Ibid.

²⁸⁹ Art. 122, Base Primera, fracción V, inciso c). CPEUM. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996; y arts. 42, fracción XIX, y 43. EGDF. Ibid.

²⁹⁰ Art. 43, EGDF. Ibid.

²⁹¹ Art. 42, fracción IV. EGDF. Ibid.

²⁹² Arts. 67, fracción XVIII y 42, fracción XX. EGDF. Ibid.

ratificó la participación de la Asamblea, como lo preveía la reforma de 1993, lo que consolidó una novedosa estructura de incentivos que transformaría las relaciones entre los actores políticos, en el espacio local.

6.3. CONFLICTO POLÍTICO POR LAS FINANZAS PÚBLICAS FEDERALES Y DEL DISTRITO FEDERAL: 1998-2006.

Se ha manifestado a lo largo del capítulo como las elecciones de 1997 fueron el punto de inflexión de una nueva realidad política en el país. Al integrarse la Cámara de Diputados y los órganos de gobierno local de manera plural, se puso en funcionamiento el marco institucional diseñado en la reforma del Distrito Federal de 1996, de la cual observaremos el camino y recurrencia del conflicto político en los procesos de las finanzas públicas del gobierno local, derivado de las facultades concurrentes entre los Poderes Federales y los Órganos de Gobierno locales.

Se distinguen tres escenarios que impactan en los procesos de las finanzas y el gasto público: el primero es la cohabitación de ejecutivos en el mismo territorio, con un gobierno federal priísta frente a una administración perredista. Segundo, en el orden federal el presidente Zedillo había perdido el control del Congreso, a pesar de que el PRI se mantenía con el control del Senado, en la Cámara de Diputados el PRI era la primera minoría, en este esquema de gobierno dividido enfrentaría problemas para poder imponerse, inaugurándose una nueva etapa en las relaciones entre poderes en el orden federal²⁹⁴.

En el tercer escenario, la administración local contaba con una mayoría en la Asamblea, lo cual le permitía un mayor

²⁹⁴Para una excelente descripción de este periodo, consultar: Pérez Correa, Fernando. Temas del Federalismo. ¿De la Centralización a la Fragmentación? UNAM. FCPS. México, 2003. Capítulo IV. La alternancia y el gobierno dividido. Págs. 73-87.

control a la administración cardenista, sin embargo, las futuras integraciones de este órgano demostrarían que en ocasiones se podría perder esa mayoría sobre la Asamblea o el control, pues a pesar de contar con mayoría, el hecho de que la estructura de un partido débil y fragmentado en su coherencia interna, obligaría a pactar con las tribus mayoritarias encareciéndose el proceso de negociación y por ende, de gestión gubernamental.

Al describir el marco institucional que regulan los procesos de elaboración de la política financiera del Distrito Federal y encuadrarlo en los diferentes contextos organizativos, se observa una diversidad de escenarios complejos, revisemos la crónica de algunos casos para ilustrarlo.

El primer caso que abordaremos será precisamente el del proceso de solicitud de aprobación del monto de endeudamiento de 1997.

Previo a que asumiera el primer Jefe de Gobierno electo, la Secretaría de Finanzas al mando de Javier Beristain Iturbide, durante la administración de Espinoza Villarreal, se encargó de elaborar los estudios para determinar el monto de endeudamiento, así como los proyectos de egresos e ingresos locales. Debía informar a la Comisión de Enlace encabezada por Armando López Fernández, a la postre Secretario Particular del Jefe de Gobierno y quien posteriormente, en la administración de Rosario Robles en 1999, ocuparía la Secretaría de Finanzas. En esa Comisión participaba, entre otros, Antonio Ortiz Salinas, quien sería designado Secretario de Finanzas por Cárdenas, siendo responsable desde el 5 de diciembre de 1997 hasta 1999.

El proceso de transición del gobierno local demostró no ser tan terso. El gobierno electo, a través de la Comisión, solicitó un monto de deuda por la cantidad de 8,200 millones de pesos, para el financiamiento del gasto de 1998, sin

embargo la administración de Villarreal lo envió por 7,500 millones de pesos, este diferendo de opiniones se ventiló en los medios de comunicación con la manifiesta y declarada inconformidad de los integrantes cardenistas de la Comisión. Por otra parte, se solicitó al gobierno federal asumiera los pasivos de la deuda del Distrito Federal, argumentando la potencial insolvencia financiera que tendría el recién gobierno electo. Este enfrentamiento también se ventiló en los medios de comunicación²⁹⁵.

El primer paso era la solicitud del monto de deuda, pero veamos cual era el escenario que presentaba el Congreso, concretamente la Cámara de Diputados, en su relación con el Ejecutivo Federal.

La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados inició controlada por una alianza de partidos opositores al PRI, en dicho escenario las propuestas del Presidente en materia de política financiera tuvieron un severo revés, a pesar de que su bancada contaba con un dictamen ya negociado con PAN y PRD²⁹⁶. El Presidente solicitó a los legisladores del PRI en el Senado detener la propuesta de la oposición, lo cual se hizo en dos ocasiones²⁹⁷.

El Ejecutivo acusaba de incongruente a la bancada del PRD, que pretendía por un lado reducir el monto del IVA y con esto los ingresos federales²⁹⁸, mientras el nuevo gobierno del Distrito Federal solicitaba que el gobierno federal absorbiera la deuda pública de la entidad²⁹⁹. También criticaba al conjunto de los partidos de oposición

²⁹⁵Zúñiga M, Juan Antonio. “En riesgo, la capacidad de pagar la deuda capitalina.” En: La Jornada. 6 de diciembre de 1997.

²⁹⁶González Amador Roberto, Oscar Camacho, Ciro Pérez y Elizabeth Velasco. “La Cámara de Diputados aprobó reducción del IVA al 12 por ciento”. La Jornada. 5 de diciembre de 1997. Lo cerrado de la votación nos permite observar lo factible de vender los apoyos para una u otra propuesta.

²⁹⁷Pérez Correa, Fernando. Op. Cit. Pág. 81

²⁹⁸Vargas, Rosa Elvira y Antonio Vázquez. La Jornada. 5 de diciembre de 1997.

²⁹⁹Zúñiga M, Juan Antonio. “En riesgo, la capacidad de pagar la deuda capitalina.” En: La Jornada. 6 de diciembre de 1997.

representados en el Congreso y los acusaba ante industriales y gobernadores³⁰⁰, por no atender la necesidad de la nación y responder a los intereses partidistas. Al ventilarlo ante la opinión pública, a través de los medios de comunicación, se adivinaba la estrategia y presión para que se aceptara la propuesta fiscal y de gasto del gobierno federal.

Sin embargo, el recelo entre PAN y PRD llevó al quiebre de la alianza del G-4, la propuesta del ejecutivo federal fue aceptada después de una negociación con el PAN, y con esto, el monto de endeudamiento por 7,500 millones de pesos para el Distrito Federal.

La iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados por 351 votos y 131 en contra el 11 de diciembre, ese mismo día era turnado al Senado, donde fue aprobado el 12 de diciembre de 1997 con una votación de 96 a favor y 8 en contra³⁰¹.

Por su parte, autorizado el monto de endeudamiento e integrado a la iniciativa de ingresos local, el Jefe de Gobierno los remitió a la Asamblea Legislativa, el 20 de diciembre, conforme a lo estipulado en el Estatuto de Gobierno, en cuanto a la distribución de la fortaleza partidista en la estructura organizativa del poder público en el orden local, había una clara diferencia frente a lo nacional, pues el PRD controlaba tanto la Jefatura de Gobierno como la Asamblea Legislativa, en un esquema de gobierno unificado.

El 29 de diciembre se realizó en la Asamblea la sesión en la que se votó el paquete financiero. Entre los primeros asuntos de la orden del día estaba la aprobación del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública relacionado con la

³⁰⁰ Aranda, Jesús. "Cuestiona Zedillo al bloque; urge diálogo: AN-PRD" En: La Jornada, 8 de diciembre de 1997.

³⁰¹ La información sobre la votación se consultó en: Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>

revisión de la Cuenta Pública de 1996, donde se aprobó con 60 votos a favor y cero en contra³⁰². Ese mismo día se presentó el Decreto de Reformas y Adiciones al Código Financiero, el cual en lo general se aprobó con 38 votos a favor, 20 en contra y una abstención³⁰³.

El siguiente fue precisamente la Ley de Ingresos, pero es importante destacar el discurso oficial basado en la ortodoxia fiscal, sujeta en un ejercicio de finanzas sanas. En este discurso, la Jefatura de Gobierno cubre los aumentos definiéndolos como actualizaciones de cuotas, tarifas y contribuciones, lo cual fue señalado por el PAN y PRI, sobre todo los representantes de este último, lo consideraban una incongruencia discursiva del entrante gobierno de Cárdenas³⁰⁴. El discurso oficial se ceñía a cubrir la racionalidad financiera, pero los priístas deseaban que se entendiera esa lógica por encima del discurso, pues desde su perspectiva no había otra forma de contar con los recursos para solventar el gasto público.

Mientras el PAN se oponía al paquete financiero, la discusión se centró por parte del PRI en la ley de ingresos y en algunos artículos del Código Financiero sobre ciertas partidas etiquetadas como previsiones y que el PRI, llamándolas partidas secretas, consideraba de uso discrecional por parte del Jefe de Gobierno. Además solicitaban se rebajaran los porcentajes de "actualización" de algunos servicios, como agua y predial, así como otras contribuciones para los sectores más desprotegidos de la ciudad³⁰⁵.

³⁰² ALDF. Diario de los Debates de la ALDF. Núm. 38. 29 de diciembre de 1997. P. 84.

³⁰³ Ibid. P. 134.

³⁰⁴ Pastrana, Daniela. "Diputados opositores cuestionan la iniciativa de Egresos para 1998". En: La Jornada. 21 de diciembre de 1997.

³⁰⁵ Zúñiga M, Juan Antonio. "Proclaman los priístas su "triunfo político"; "oposición destructiva", los llaman perredistas." En: La Jornada. 28 de diciembre de 1997.

Por su parte, en un hecho inusual de nuestro esquema de gobierno unificado, la bancada del PRD se manifestaba en contra de la discrecionalidad del presupuesto, en un manejo mediático se señalaba lo histórico de la posición³⁰⁶. Sobre todo Martí Batres, Coordinador de la bancada perredista, se ufanaba de las modificaciones como una clara muestra de autonomía frente al ejecutivo local³⁰⁷, luego que el 29 de diciembre se votara a favor del dictamen con la mayoría de votos, 38 del PRD y PT; y en contra 19 votos del PRI y PAN, con una abstención del diputado independiente, cercano a Manuel Camacho, Alejandro Rojas Díaz-Durán³⁰⁸.

Por último se presentó el Decreto de Presupuesto de Egresos, quedando la votación en 38 votos a favor, cero en contra y una abstención³⁰⁹. Sin embargo se alargó hasta el día 30 esa sesión, para concluir con la aprobación del Presupuesto de Egresos³¹⁰.

Un segundo ejemplo, pero con un desenlace diferente fue el sucedido el siguiente año 1998 ofreció un escenario diferente en el Congreso, el Gobierno del Distrito Federal entregó al Ejecutivo Federal una propuesta de endeudamiento de 7,500 millones de pesos, la cual fue integrada en el Proyecto de Ley de Ingresos para 1999 que se presentó a la Cámara de Diputados el 13 de noviembre de ese año³¹¹, sin embargo esta enfrentó severas resistencias por parte del Congreso³¹²,

³⁰⁶ Llanos, Raúl y Juan Antonio Zúñiga. "Asambleístas del PRD, contra la discrecionalidad en el presupuesto." En: La Jornada. 28 de diciembre de 1997.

³⁰⁷ Pastrana, Daniela. "Se fortaleció la autonomía de la ALDF frente al Ejecutivo: Batres". En: La Jornada. 29 de diciembre de 1997.

³⁰⁸ ALDF. Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Núm. 38. 29 de diciembre de 1997. P. 197. Y Zúñiga M, Juan Antonio. "Aprobó la ALDF el plan financiero para la capital." En: La Jornada. 30 de diciembre de 1997. En el periódico dieron el dato de 20 votos en contra.

³⁰⁹ Ibid. P. 232.

³¹⁰ Zúñiga M, Juan Antonio. "Avalaron PRD y PT el Presupuesto de Egresos." En: La Jornada. 31 de diciembre de 1997.

³¹¹ . Ver Gaceta Parlamentaria. 16 de noviembre de 1998.

³¹² En la Cámara de Diputados, los legisladores del PRI y PAN, Héctor Luna de la Vega y José Espina Von Roehrich respectivamente, en tribuna presentaban la posición de sus bancadas en contra de la solicitud del monto de endeudamiento por 7,500 millones de pesos por considerar que hay subejercicio, además de que no

incluso la Comisión de Hacienda y Crédito Público acordó citar al Jefe de Gobierno a explicar los resultados de la gestión financiera de 1998 y el subejercicio del monto autorizado para ese año³¹³, cuestión que contó con la respuesta negativa de la Secretaria de Gobierno, Rosario Robles.

Por otra parte, en el contexto nacional interfería la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, lo cual obligaba a la administración del Presidente Zedillo a elevar impuestos y crear nuevos, como la propuesta de un gravamen al servicio telefónico, entre otros ajustes³¹⁴.

PRI y PAN negociaron fuera de la Cámara de Diputados, para sacar adelante el proyecto financiero federal, así como autorizar un monto de endeudamiento al Distrito Federal por 2 mil millones de pesos. El PRI faltó a los acuerdos que hizo con el PAN, partido que buscó apoyo en el PRD durante la aprobación del presupuesto, con la promesa de avalar el monto solicitado por el Jefe de Gobierno, la respuesta fue negativa.

Al final PRI y PAN aprobaron la Ley de Ingresos el 21 de diciembre, los diputados votaron 349 a favor y 131 en contra. Turnado a la revisora, en el Senado se votó a favor 92 y en contra 11, el 30 de diciembre³¹⁵, el monto autorizado fue de 1,700 millones de pesos de techo de deuda al Gobierno del Distrito Federal.

se específica en que se usarán dichos recursos, por su parte la defensa a cargo de la perredista Dolores Padierna, simplemente señalaba la honestidad del gobierno de la ciudad en su lucha contra la corrupción, sin dar cuenta del uso de los recursos. Ver Gaceta Parlamentaria, 8 de diciembre de 1998.

³¹³Saldierna, Georgina y Mireya Cuéllar. "La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados acordó citar al jefe de gobierno capitalino." En: La Jornada, 21 de noviembre de 1998.

³¹⁴Castellanos, Antonio. "No descarta Hacienda un ajuste al nuevo presupuesto." En: La Jornada, 24 de noviembre de 1998.

³¹⁵La información sobre la votación se consultó en: Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>

En ese escenario nacional de clara recesión económica, el Jefe de Gobierno anunció que su administración no subiría precios en los servicios prestados por el gobierno capitalino, en transporte público no habría aumentos,³¹⁶ congelarían los sueldos de los altos funcionarios y se racionalizaría el gasto³¹⁷.

Por el contrario Manuel Aguilera, líder de la bancada del PRI en la Asamblea, y Miguel Hernández Labastida, coordinador del PAN, arremetían señalando que había un aumento del 17.5%, de acuerdo con la inflación registrada ese año y calificaban de incongruente el discurso de Cárdenas³¹⁸.

Al final el Código Financiero fue aprobado por 39 votos a favor y 19 en contra; la iniciativa de Ley de Ingresos era aprobada por 39 votos a favor y 20 en contra del PRI, PAN y PVEM³¹⁹. En cuanto al presupuesto, la votación del dictamen en lo general era de 37 a favor y 18 en contra de los partidos mencionados³²⁰.

Dos decretos del Poder Ejecutivo, publicados en el DOF el 31 de diciembre de 1998 y el 20 de enero de 1999, que reformaban la Ley de Coordinación Fiscal y con esto modificaban la asignación de recursos del ramo 33, inconformaron al Jefe de Gobierno, que presentó el 4 de marzo de 1999, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una controversia constitucional la cual se sobreesó con el voto de 10 ministros y sólo el voto en contra del Ministro Presidente Góngora Pimentel³²¹.

³¹⁶Zúñiga M, Juan Antonio. "Metro, tren ligero y trolebús mantendrán tarifas actuales." En: La Jornada. 30 de noviembre de 1998.

³¹⁷Olayo, Ricardo. "A los funcionarios de alto nivel se les congelarán ingresos." En: La Jornada. 30 de noviembre de 1998.

³¹⁸Llanos, Raúl y Gabriela Romero. "El paquete financiero, radicalmente diferente al federal, señala el PRD." En: La Jornada. 1 de diciembre de 1998.

³¹⁹ALDF. Diario de los Debates de la ALDF. Núm. 38. 30 de diciembre de 1998. P 220.

³²⁰Ibid. P. 267.

³²¹Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIII, marzo de 2001.

En el fondo se defendía que la entidad recibiera recursos del Fondo de Aportaciones de las Entidades Federativas y el Distrito Federal (FORTAMUN-DF), fondo del cual el Ejecutivo Federal negó participación de sus recursos a la entidad entre 1999-2000, bajo el argumento de que no tenía municipios³²². En sí, diferentes funcionarios locales acusaban de una paulatina reducción en los montos de los fondos federales que recibe el Distrito Federal³²³.

En el Congreso, además del proceso de fijar el monto de la deuda pública para financiar el gasto del Distrito Federal, ha tomado fuerza la negociación en comisiones para la distribución de los fondos federales, de aportaciones y participaciones.

Es interesante hacer notar que durante la administración de Rosario Robles, se sometió a calificación la deuda pública por parte de cuatro firmas, entre estas "Duff and Phelps, Moody's y Standard & Poor's". Esto lo señalaba el Secretario de Finanzas, Armando López Fernández, durante su comparecencia ante diputados de la Asamblea Legislativa³²⁴, donde señalaba que en el caso de obtener una calificación positiva se tenía la posibilidad de un mejor manejo de las cuentas e incluso reducciones en las tasas de interés.

Segundo caso lo vemos ahora en el esquema de cohabitación política que ofrecieron las elecciones del año 2000, que nos presenta una nueva correlación de fuerzas, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador para la Jefatura de Gobierno, sin mayoría en la Asamblea Legislativa, tal como lo señalamos en cuadro 39, situación que también se vivió en el orden federal, pues la Presidencia por primera vez en manos del

³²² Finanzas Públicas del Distrito Federal; 2000-2006. Aregional.com. P. 10

³²³ Cuenca, Alberto. "El DF, marginado de los fondos federales." En: El Universal. 4 de diciembre de 1999.

³²⁴ Llanos, Raúl y Gabriela Romero. "Calificarán deuda pública del GDF corredurías extranjeras". En: La Jornada. 4 de octubre de 2000.

PAN, en la figura de Vicente Fox, también se enfrentaba con un Congreso dividido.

En ese contexto se construyen alianzas de ocasión, constreñidas a la inmediatez de los beneficios y con esto, los acuerdos están ligados a la relación de sacar el mayor provecho al menor costo "político".

La Jefatura de Gobierno solicitó un monto de endeudamiento por 5,500 millones de pesos y volvió a demandar que el gobierno federal asumiera la deuda que el Distrito Federal tenía en ese momento³²⁵. Lo interesante es que los priístas ahora apoyaban esa petición, posición que en su momento declaraba María de los Ángeles Moreno Uriegas, coordinadora del PRI en la Asamblea³²⁶.

En el Congreso con la primera minoría en manos del PRI, se experimentó la creación de nuevas alianzas, ahora el PRD contaba con el apoyo de éstos, de manera que juntos confrontaban al gobierno federal en materia del presupuesto. Sin embargo, en la Asamblea Legislativa los diputados del PRI y PAN criticaban las limitaciones del gobierno local y su incapacidad para incrementar la base de contribuyentes³²⁷.

En un proceso de negociaciones entre las fracciones parlamentarias en el Congreso, en la Cámara de Diputados se aprobó la Ley de Ingresos con la propuesta de endeudamientos solicitada por el Jefe de Gobierno³²⁸, con 465 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención, posteriormente se aprobó en el Senado con 115 votos a favor³²⁹.

³²⁵ Llanos Samaniego, Raúl. "Solicitará el GDF al gobierno federal que absorba su deuda." En: La Jornada. 11 de diciembre de 2000.

³²⁶ Romero Sánchez, Gabriela. "'Sería sensacional' que el gobierno federal absorbiera la deuda del DF: Moreno Uriegas." En: La Jornada. 7 de diciembre de 2000.

³²⁷ Romero Sánchez, Gabriela y Raúl Llanos Samaniego. "Fuertes críticas al endeudamiento que pide el GDF". En: La Jornada. 22 de diciembre de 2000.

³²⁸ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001. Diario Oficial. 31 de diciembre de 2000. P.6

³²⁹ La información sobre la votación se consultó en: Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>

También se aprobó el Presupuesto de Egresos, en el cual se reasignaron recursos por 31 millones de pesos para gasto social. Además los diputados perredistas en la Cámara trabajaron para que fuera incluido nuevamente en el Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) del ramo 33, aunque excluido en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cuestión que se definió el martes 26 de diciembre de 2000³³⁰.

Ya como Jefe de Gobierno electo, López Obrador era solicitado para explicar los respectivos documentos de ingresos y egresos, de acuerdo con Iris Santacruz, presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la ALDF, quien pretendía se reuniera con los integrantes de esa comisión³³¹. El ejecutivo local proponía un paquete que privilegiaba lo social, no preveía la creación de nuevos impuestos y para los vigentes en ese momento consideraba una actualización del 8%, además de mantener las tarifas del transporte público operado por el Gobierno local, también se centraba a reorganizar la Tesorería y modernizarla, y concluía con que el techo de endeudamiento se usara para el servicio de la deuda.

Dicho paquete financiero del Distrito Federal era presentado por parte de la Secretaría de Finanzas, con Carlos Manuel Urzúa Macías al frente de ésta.

En la Asamblea, al revisarse el Código Financiero, este fue aceptado por consenso por las fracciones políticas, 65 votos³³², con los puntos líneas atrás enumerados³³³. También la autorización de la Ley de Ingresos para 2001 era revisada en comisiones y pasada al pleno, cuestión que también fue

³³⁰ Pérez, Ciro; Llanos, Raúl; Aponte, David; Romero, Gabriela y Laura Gómez. “Asignan a la ciudad menos recursos de los esperados”. En: La Jornada, 27 de diciembre de 2000.

³³¹ González, Rafael y Alberto Cuenca. “Exigen a AMLO explique plan de egresos e ingresos del 2001.” En: El Universal, 13 de octubre de 2000.

³³² ALDF. Diario de los Debates de la ALDF. Núm. 39. 29 de diciembre de 2000. P. 86

³³³ Romero Sánchez, Gabriela y Raúl Llanos Samaniego. “Avalan legisladores locales, por consenso, el Código Financiero 2001 para la ciudad.” En: La Jornada, 30 de diciembre de 2000.

aprobada por las distintas fracciones políticas en la Asamblea³³⁴, la votación fue de 64 a favor, sin votos en contra o abstenciones³³⁵. La misma situación operó con el Presupuesto y la Cuenta Pública³³⁶.

Mientras, en el terreno de la operación, el Jefe de Gobierno demostraba estar decidido a actuar en varios frentes para evitar sangrías en las finanzas locales, de manera que ordenaba la destitución del personal de confianza de la Tesorería debido a un fraude³³⁷.

Ahora enfocaremos nuestra atención en otro ejemplo sucedido en el año 2004, un año después de los comicios concurrentes y cuyos resultados dieron una nueva correlación de fuerzas conforme al cuadro 40. En este esquema, la nueva conformación de la Cámara de Diputados y el contexto político, nos ofrecerá una nueva fisonomía de las relaciones entre ambos órdenes de gobierno.

En el orden federal, la relación ejecutivo-legislativo era de gobierno dividido, el Presidente Fox enfrentaba un Congreso con la mayoría relativa del PRI en ambas Cámaras, pero sin la fuerza suficiente para gobernarlas, era la primera minoría con 46% del Senado y 40% en la Cámara de Diputados.

En contraparte, en el orden local el PRD se beneficiaba con la mayoría de las posiciones en la Asamblea, considerado el triunfo del partido en las elecciones como una clara aprobación del programa del Jefe de Gobierno por parte de la ciudadanía del Distrito Federal. Para el año 2004, en el orden federal se vivió una insólita experiencia, producto del gobierno dividido. Pero antes de hacer la reseña del

³³⁴Romero, Gabriela y Raúl Llanos. "Con mínimos ajustes, aprueba la Asamblea la Ley de Ingresos del DF." En: La Jornada. 31 de diciembre de 2000.

³³⁵ALDF. Diario de los Debates de la ALDF. Núm. 40. 30 de diciembre de 2000. P. 25

³³⁶La Cuenta Pública fue aprobada con 61 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones. En cuanto al Decreto del Presupuesto de Egresos, el PRI y PRD, junto con las demás fuerzas políticas, excepto el PAN, reunían 47 votos a favor, contra 16 en contra. Ibid.

³³⁷Flores J., Luis; Andonaegui, Ricardo y Silvia Otero. "Corrupción en GDF y Hacienda." En: El Universal. 7 de diciembre de 2000.

presupuesto asunto que centró la atención política que será descrita, abordemos la iniciativa de ingresos federal que contemplaba una solicitud de 2,500 millones de pesos de endeudamiento para el ejercicio de 2005.

La iniciativa en la Cámara de Diputados fue aprobada por 269 votos a favor frente a 118 en contra el 28 de octubre, sin embargo en el Senado se determinó en 1,700 millones de pesos el monto de endeudamiento, así como el destino de los recursos para el metro, entre otros cambios a la iniciativa la cual se aprobó el 11 de noviembre con 101 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención.

La iniciativa así modificada regresó a la cámara de origen, donde el 13 de noviembre se votaron las modificaciones aprobadas, con 432 votos a favor y 1 abstención³³⁸, así se definió el monto, quedando registrado en el artículo 3 de dicha iniciativa³³⁹.

En cuanto al evento inédito, el presidente Fox presentó el presupuesto federal a la Cámara de Diputados para su discusión, dictamen y aprobación. Durante la elaboración del dictamen, en ciertos medios de comunicación se ventiló que funcionarios de la SHCP lo habían manipulado en las oficinas de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, dejando incluso fuera del proceso a los diputados panistas³⁴⁰.

El siguiente acto fue que los diputados del PRI, PRD, PT y Convergencia, integrantes de dicha Comisión, hicieron correcciones al presupuesto que avalaron con una votación de 20 frente a 9 del PAN y PVEM³⁴¹. Las modificaciones de la

³³⁸La información sobre la votación se consultó en: Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>

³³⁹Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005. Diario Oficial. 24 de noviembre de 2004. P. 16

³⁴⁰Méndez, Enrique y Roberto Garduño. “Hacienda manipuló el presupuesto en favor del titular del Ejecutivo.” En: La Jornada. 15 de noviembre de 2004.

³⁴¹Méndez, Enrique y Roberto Garduño. “Ira panista por recortes a deuda bancaria y gasto.” En: La Jornada. 15 de noviembre de 2004.

propuesta del ejecutivo alcanzó la cifra de 96 mil millones de pesos que fueron canalizados a obras y gasto social, recortando partidas como la destinada al IPAB, gasto de presidencia, SEGOB y SHCP, entre otras³⁴². En resumen las observaciones del poder legislativo se tradujeron en adecuaciones presupuestales a sus programas³⁴³, por lo que el argumento esgrimido por los diputados panistas de la posibilidad de ser vetado por el presidente, era acompañado con argumentos por parte del poder ejecutivo de la posibilidad de una parálisis operativa³⁴⁴.

Sin embargo, ante los amagos del oficialismo de vetar y una discusión suscitada en los medios ante esta opción y su apego a la legalidad, la Cámara de Diputados avaló con el voto a favor de 323 diputados del PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia contra 137 del PAN, el dictamen que había sido autorizado en comisiones³⁴⁵.

A partir de ese momento tomó fuerza el argumento de que ante la imposibilidad de un veto se debía acudir ante la Suprema Corte de Justicia para presentar una controversia constitucional. Se hizo un último esfuerzo para solucionar el diferendo antes de acudir a la última instancia de decisión que saldaría el conflicto³⁴⁶, la Suprema Corte de Justicia³⁴⁷. Esa última llamada convocó a las diferentes fracciones partidistas representadas en la Cámara baja y los secretarios de Hacienda y Gobernación, sin embargo las negociaciones fracasaron y el Ejecutivo regresó al Legislativo el

³⁴²Méndez, Enrique y Roberto Garduño. "Hallan inconsistencias en el dictamen de presupuesto." En: La Jornada. 17 de noviembre de 2004.

³⁴³Ruiz, José Luis y Jorge Medellín. "Identifican más de 100 fallas en Presupuesto." En: El Universal. 24 de noviembre de 2004.

³⁴⁴Vargas, Rosa Elvira. "Advierte Los Pinos sobre una "parálisis operativa"." En: La Jornada. 17 de noviembre de 2004.

³⁴⁵Méndez, Enrique y Roberto Garduño. "Con 323 votos a favor y 137 en contra fue aprobado en lo general el presupuesto" En: La Jornada. 17 de noviembre de 2004.

³⁴⁶Zárate, Arturo. "Habrá presupuesto por cualquier vía." En: El Universal. 30 de noviembre de 2004.

³⁴⁷Jiménez, Sergio y Jorge Teherán. "Instalarán mesa para corregir Presupuesto." En: El Universal. 25 de noviembre de 2004.

Presupuesto para su corrección, sin embargo la oposición declaraba que rechazarían las observaciones además de señalar que el Ejecutivo federal carecía de atribuciones para vetar el presupuesto³⁴⁸.

El lance entre los dos poderes se dio en varios frentes, sin duda el más vistoso era en los medios de comunicación, con clara ventaja en su uso por parte de presidencia, que ventiló el diferendo ante la población, argumentando que los resultados serían lesivos para ésta y no para el gobierno³⁴⁹.

En otro frente, el judicial, se preparaba la controversia constitucional. Los amagos entre ambos poderes pasaron a la presentación de dicho instrumento por parte de presidencia, no sin antes meter también al poder judicial en el diferendo ventilado en los medios, por la declaración del ministro Azuela, a la postre presidente de la Suprema Corte de Justicia, sobre las afectaciones en sus recursos por el recorte hecho por el poder legislativo³⁵⁰, lo cual creó suspicacias de los diputados de la imparcialidad de este poder.

Incluso, estas suspicacias pasaron a un enfrentamiento entre el poder judicial y el poder legislativo primero por la admisión de la controversia, por parte de los ministros que integraban la Comisión de Receso³⁵¹ y posteriormente por conceder la suspensión del acto reclamado por el ejecutivo³⁵².

³⁴⁸Ruiz, José Luis; Teherán, Jorge y Sergio Javier Jiménez. “Falló diálogo; regresa Fox Presupuesto.” y Jiménez, Sergio y Jorge Teherán. “Carece Presidente de facultad legal para impugnar: expertos.” En: El Universal 30 de noviembre de 2004. Jiménez, Sergio; Teherán, Jorge y Jorge Herrera. “Diputados dicen no a correcciones.” y Arvizu, Juan. “La Cámara se excedió en facultades, dice el Ejecutivo.” En: El Universal 1 de diciembre de 2004. Aranda, Jesús. “Impugnar, callejón sin salida: Castro.” En: La Jornada. 24 de noviembre de 2004.

³⁴⁹Román, José Antonio. “El proyecto de nación, descarrilado por el presupuesto, advierte Fox.” En: La Jornada. 24 de noviembre de 2004.

³⁵⁰Garduño, Roberto y Enrique Méndez. “Injustas, las críticas de Azuela, afirma Beltrones.” y “El poder más beneficiado.” En: La Jornada. 17 de diciembre de 2004.

³⁵¹Garduño, Roberto y Georgina Saldierna. “Solicitarán diputados a la Corte una reconsideración.” En: La Jornada. 23 de diciembre de 2004.

³⁵²Garduño, Roberto. “Aguirre y Gudiño "violaron la ley"; puede haber juicio político: Beltrones.” En: La Jornada. 24 de diciembre de 2004.

Sin pretender ahondar, lo anterior sirve para reconocer el contexto en que se desarrolló la negociación entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados entre el PRD y el PRI, sobre la solicitud del monto de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal. Además dicho proceso federal atrasó el proceso local de presentación del presupuesto de egresos y la ley de ingresos.

La solicitud de techo de endeudamiento por el GDF fue condicionado a la inversión en la adquisición de trenes para el Sistema de Transporte Colectivo³⁵³. Sin embargo, en contrapartida a la reducción del techo de endeudamiento, se ampliaron los ingresos por los recursos aportados por participaciones federales, siendo señalado por la diputada federal Clara Brugada, como un claro triunfo para el Distrito Federal³⁵⁴.

A pesar de lo anterior, en la Jefatura de Gobierno y la Secretaría de Finanzas había cierta incertidumbre en el golpe que significaría a las finanzas locales la modificación del artículo 122 de la Constitución, que los diputados federales hacían para que el gobierno local se hiciera cargo de los servicios educativos para el D.F. De la transferencia de estos servicios se calculaba que el costo sería cercano a los 9 mil millones de pesos y que afectarían todo el presupuesto³⁵⁵. El desenlace de este asunto fue la decisión del Senado de desechar dicha propuesta.

Ante este escenario de incertidumbre, el gobierno local hacia las previsiones necesarias para obtener más recursos, por una parte se exhortaba a la población del D.F. a pagar los

³⁵³Bolaños Sánchez, Angel. “Metro y Sistema de Aguas, privilegiados.” En: La Jornada, 1 de diciembre de 2004.

³⁵⁴Romero Sánchez, Gabriela. “Fue un triunfo, el monto de recursos federales aprobados al DF para 2005: Clara Brugada.” En: La Jornada, 21 de noviembre de 2004.

³⁵⁵Gómez Flores, Laura. “Pide el titular de Finanzas solidarizarse con la ciudad pagando impuestos.” En: La Jornada, 17 de noviembre de 2004.

impuestos y servicios locales y por otra, se pretendía la emisión de un nuevo certificado bursátil por 2 mil millones de pesos, lo anterior se derivaba de la calificación triple "A" por parte de la firma Standard and Poor's S.A. de C.V.³⁵⁶. Dicho anunció ponía de relieve un manejo en medios sobre la responsable administración de la deuda por parte del gobierno local³⁵⁷.

En cuanto al tema de las proyecciones del gasto, las Delegaciones y los órganos autónomos demandaron nuevamente mayor presupuesto, defendiendo sus anteproyectos, ante los medios de comunicación y cabildeando con los diputados de la Asamblea³⁵⁸.

Por otra parte, para las Delegaciones que pugnaban por mayor presupuesto³⁵⁹, la Secretaría de Finanzas contemplaba un aumento en los recursos que ejercerían, aunque para el coordinador del PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Carlos Reyes Gámiz, era un ajuste a la inflación³⁶⁰.

Es importante señalar que naturalmente había un franco apoyo de la bancada del PRD en la Asamblea para aumentar recursos a las Delegaciones³⁶¹, y por otra parte consideraban hacer

³⁵⁶Gómez Flores, Laura. "Solicita el Gobierno del DF la emisión de un nuevo certificado bursátil." En: La Jornada. 26 de noviembre de 2004.

³⁵⁷ Es importante recordar que desde la administración de Espinoza Villarreal se proponía la emisión de bonos, en este caso la emisión de certificados bursátiles inició en 2003 por un monto de 2,500 millones de pesos, en 2004 fueron dos emisiones por un valor total de 1,690 millones, que daban un total de 4,190 millones. Para mayor detalle consultar CEFP. Deuda Pública del Distrito Federal (1993-2006). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. CEFP/052/2005. México, D.F. Octubre de 2005.

³⁵⁸Martínez, Alejandra y Alberto Cuenca. "Solicitan órganos un mayor presupuesto." En: El Universal. 2 de diciembre de 2004. Martínez, Alejandra. "Piden mayor presupuesto a la Asamblea." En: El Universal. 30 de noviembre de 2004. Llanos Samaniego, Raúl. "Demandan delegados a la ALDF mayores recursos." En: La Jornada. 23 de noviembre de 2004 y "Opera en condiciones deplorables el aparato de justicia en el DF: Carrera." En: La Jornada. 30 de noviembre de 2004.

³⁵⁹Cuenca, Alberto. "Piden recursos para extender servicios." En: El Universal. 27 de noviembre de 2004; Robles, Johana y Alberto Cuenca. "Piden más gasto para seguridad." En: El Universal. 25 de noviembre de 2004. Robles, Johana. "Piden delegados más presupuesto." En: El Universal. 20 de noviembre de 2004.

³⁶⁰Cuenca, Alberto y Fabiola Cancino. "Destinarán 760 millones de pesos más a delegaciones." En: El Universal. 19 de noviembre de 2004.

³⁶¹Martínez, Alejandra. "Plantea la ALDF más dinero a delegaciones." En: El Universal. 23 de noviembre de 2004; Romero, Gabriela y Raúl Llanos. "Incrementará la Asamblea los recursos para las delegaciones." En: La Jornada. 02 de diciembre de 2004.

adecuaciones al presupuesto de los órganos autónomos³⁶². Lo anterior reforzado por el Secretario de Finanzas que consideraba que los proyectos de los órganos autónomos eran demasiado elevados³⁶³.

En cuanto a la negociación al interior de la ALDF, los resultados eran diferentes en comparación con lo que sucedía en el Congreso de la Unión. Y es que el Código Financiero, en lo general se aceptaba con el voto favorable de los diputados del PAN, PRD, PRI, con 49 votos a favor y 3 abstenciones³⁶⁴; mientras que la Ley de Ingresos era aprobada con 57 votos a favor, sin voto en contra ni abstenciones³⁶⁵.

Por otra parte, las modificaciones al presupuesto de egresos no estuvieron exentas de discusión y diferencias en la respectiva comisión, donde el dictamen del presupuesto fue aprobado con 7 votos del PRD, 3 en contra del PAN y la abstención del PRI³⁶⁶. Posteriormente, ante el pleno, el presupuesto después de 3 horas de discusión era aprobado por el PRD y el PRI, con el voto en contra del PAN y el PVEM³⁶⁷, que acusaban que dicho gasto era populista y centralizado; el resultado fue de 39 votos a favor, 16 en contra y 6 abstenciones³⁶⁸. Por último, ese mismo día 23 de diciembre, se discutía el dictamen de la cuenta pública, el cual se aprobó

³⁶²Cuenca, Alberto. “Prevén recortes a proyecto de Presupuesto.” En: El Universal. 3 de diciembre de 2004. Romero Sánchez, Gabriela. “Proponen diputados ajustar el gasto de los órganos autónomos.” En: La Jornada. 19 de diciembre de 2004 y “Excepto a la CDHDF, recortan gasto en 4 por ciento a órganos autónomos.” En: La Jornada. 20 de diciembre de 2004.

³⁶³Llanos, Raúl y Gabriela Romero. “Muy elevados, los recursos que piden órganos autónomos.” En: La Jornada. 08 de diciembre de 2004.

³⁶⁴ALDF. Diario de Debates. Núm. 28, 21 de diciembre de 2004. Págs. 166-167.

³⁶⁵Ibid. Págs. 199-200

³⁶⁶Llanos, Raúl y Gabriela Romero. “Ataja la mayoría perredista intento de la oposición de acotar al Ejecutivo local.” En: La Jornada. 22 de diciembre de 2004.

³⁶⁷Llanos, Raúl y Gabriela Romero. “Aprueba la Asamblea el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 2005.” En: La Jornada. 24 de diciembre de 2004. Cuenca, Alberto. “Aumenta 9.5 por ciento el gasto del gobierno.” En: El Universal. 24 de diciembre de 2004.

³⁶⁸ALDF. Diario de Debates. Núm. 31, 23 de diciembre de 2004. Págs. 78-79.

con 51 votos a favor sin tener voto en contra o abstenciones³⁶⁹.

Recapitulando en cuanto a las solicitudes de endeudamiento, durante el periodo, que parte de la solicitud que se hizo en 1997 para el financiamiento del gasto del D.F. de 1998 y que concluye con la petición de 2006, observamos lo siguiente.

Revisados los ejemplos de los procesos para la aprobación del endeudamiento, hay muestras de que las coyunturas política y económica influyen en la construcción de mayorías que permitan dar salida a los asuntos, pues estas se definen a partir de los intereses de cada fracción partidista.

De los nueve años del periodo, en cinco años se respetaron los montos solicitados: 1998, 2001, 2002, 2003 y 2006 los que no se aprobaron tal como los solicitó el Jefe de Gobierno, fueron de los años: 1999, 2000, 2004, 2005, ver el cuadro 42.

Cuadro 42. Relación de montos de endeudamiento solicitados y montos autorizados		
	Solicitado	Autorizado
1998	7,500	7,500
1999	7,500	1,700
2000	9,000	6,000
2001	5,500	5,500
2002	5,000	5,000
2003	3,000	3,000
2004	2,500	500
2005	2,500	1,700
2006	1,600	1,600 ³⁷⁰
2007	1,400 ³⁷¹	1,400 ³⁷²

Fuente: CEFP. Deuda Pública del Distrito Federal (1993-2009). CEFP/052/2005

Observado con detenimiento, de los 9 años del periodo, sin considerar 2007, los años en que no se autorizaron fueron en

³⁶⁹ Ibid. Págs. 108-109.

³⁷⁰ Art.3 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. Diario Oficial. Segunda Sección. 14 de diciembre de 2005. P. 7

³⁷¹ Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, remitida por el Ejecutivo Federal. P. 12. En: Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>

³⁷² Art. 3 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. Diario Oficial. Cuarta Sección. 27 de diciembre de 2006.

los que ambos ejecutivos tuvieron diferencias y los principales partidos en la Cámara, PRI y PAN, se aliaron contra el PRD, apoyando cada uno a su Presidente en turno y en calidad en su momento, de segunda fuerza opositora.

Estas diferencias se manifestaron en las administraciones locales de Cárdenas y Robles frente al Presidente Zedillo en los años 1998 y 1999. Y posteriormente fueron entre el Presidente Fox con la administración de López Obrador, en 2004 y 2005, los años de mayor golpeteo político. En 2004: el linchamiento de los policías federales en Tláhuac y la destitución de Marcelo Ebrard, y los amagos de la descentralización educativa con la disminución de recursos federales para el D.F.; así como el desafuero del Jefe de Gobierno en ambos años.

6.4 LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL: 1997-2006

Respecto al comportamiento de los datos financieros del Distrito Federal, se aborda primero el gasto descentralizado del gobierno federal.

Cuadro 43. Gasto federal descentralizado: 1998-2006 (millones de pesos corrientes)						
Año	Gasto Neto del Sector Público	Gasto programable (GP)	Gasto no programable (GNP)	Gasto descentralizado		Total Gasto descentralizado (a y b)
				GP (a)	GNP (b)	
1998	830,486.9	600,583.0	229,903.9	128,314.9	113,578.3	241,893.2
1999	1,022,594.3	711,228.2	311,366.1	167,928.1	140,670.9	308,599.0
2000	1,243,126.6	855,286.0	387,840.6	202,161.2	178,136.2	380,297.4
2001	1,327,188.1	937,213.9	389,974.2	237,024.3	196,931.2	433,955.5
2002	1,484,256.1	1,078,860.3	405,395.6	256,524.1	214,909.8	471,433.9
2003	1,670,796.3	1,241,853.3	428,943.0	296,389.1	225,227.8	521,616.9
2004	1,802,610.2	1,326,952.6	475,657.6	325,459.3	239,890.2	565,349.5
2005	1,979,807.9	1,477,368.0	502,439.9	356,119.0	278,892.4	635,011.4
2006	2,270,558.7	1,671,174.6	599,384.1	391,702.0	329,337.3	721,039.3

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

La serie tiene un contexto económico sin graves procesos inflacionarios, el crecimiento del total del gasto público en su conjunto es estable, de acuerdo con el cuadro 43, pero veamos las implicaciones en valores relativos, conforme al cuadro 44. El gasto público, respecto del PIB nacional, tiene un promedio de 23.18%, la serie inicia en 1998 con 21.58% y concluye en 2006 con el 24.79%, lo que muestra una leve tendencia al alza.

Hay una tendencia a aumentar el gasto programable sobre el no programable, en lo que se interpreta como una orientación a planear el gasto y reducir los recursos que pueden ser usados de manera discrecional con el argumento de atender emergencias, por parte del Ejecutivo Federal.

Cuadro 44. Gasto federal descentralizado: 1998-2006 (Porcentajes)							
Año	% del PIB	Gasto Neto del Sector Público	Gasto programable (GP)	Gasto no programable (GNP)	Gasto descentralizado		Total Gasto descentralizado (a y b)
					GP (a)	GNP (b)	
1998	21.58	100.0	72.32	27.68	15.45	13.68	29.13
1999	22.23	100.0	69.55	30.45	16.42	13.76	30.18
2000	22.61	100.0	68.80	31.20	16.26	14.33	30.59
2001	22.48	100.0	70.62	29.38	17.86	14.84	32.70
2002	23.68	100.0	72.69	27.31	17.28	14.48	31.76
2003	24.23	100.0	74.33	25.67	17.74	13.48	31.22
2004	23.37	100.0	73.61	26.39	18.05	13.31	31.36
2005	23.66	100.0	74.62	25.38	17.98	14.09	32.07
2006	24.79	100.0	73.60	26.40	17.25	14.50	31.75

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

Sobre el gasto descentralizado, entre la serie anterior que concluye en 1997 y esta serie que inicia en 1998, hay una tendencia de aumento en razón de 6.28 puntos. A partir de 1998 el gasto descentralizado era de 29.13% del total y en

2006 el 31.75%, con una variación mínima entre uno y otro de 2.62 puntos.

En resumen el promedio del gasto descentralizado es del 31.19. Lo anterior nos permite observar un cambio en la distribución de ingresos federales para su uso por parte de los estados y municipios. Y es que precisamente la mayor pluralidad en el Congreso nos muestra la asunción de su papel de espacio de negociación, pues por una parte se reciben a los gobernadores y presidentes municipales, o se dan procesos donde los gobernadores se reúnen con los diputados de sus fracciones parlamentarias para el cabildeo, así como en otro nivel, los legisladores negocian con los funcionarios públicos de la SHCP, para incidir en la distribución de los recursos.

Cuadro 45. Comparativo, total del gasto federal descentralizado y gasto descentralizado para el Distrito Federal en participaciones y aportaciones: 1998-2006 (miles de millones de pesos corrientes y estructura porcentual)								
Año (1)	Gasto Federal Descentralizado (2)	% (3)	Total Gasto Descentralizado pagado al D.F. (4)	% (5)	Participaciones pagadas al D.F. (6)	% (7)	Aportaciones pagadas al D.F. (8)	% (9)
1998	241,893.2	100.0	17,923.77	7.41	15,790.86	6.53	2,132.91	.88
1999	308,599.0	100.0	21,243.37	6.88	19,095.07	6.18	2,148.30	.70
2000	380,297.4	100.0	26,607.09	6.99	23,476.80	6.17	3,130.29	.82
2001	433,955.5	100.0	31,768.44	7.32	25,804.60	5.95	5,963.84	1.37
2002	471,433.9	100.0	33,571.77	7.12	27,537.10	5.84	6,034.67	1.28
2003	521,616.9	100.0	35,510.28	6.80	27,349.94	5.24	8,160.34	1.56
2004	565,349.5	100.0	38,654.37	6.84	29,235.54	5.17	9,418.83	1.67
2005	635,011.4	100.0	44,657.90	7.03	34,829.00	5.48	9,828.90	1.55
2006	721,039.3	100.0	56,687.27	7.86	43,886.04	6.08	12,801.23	1.78

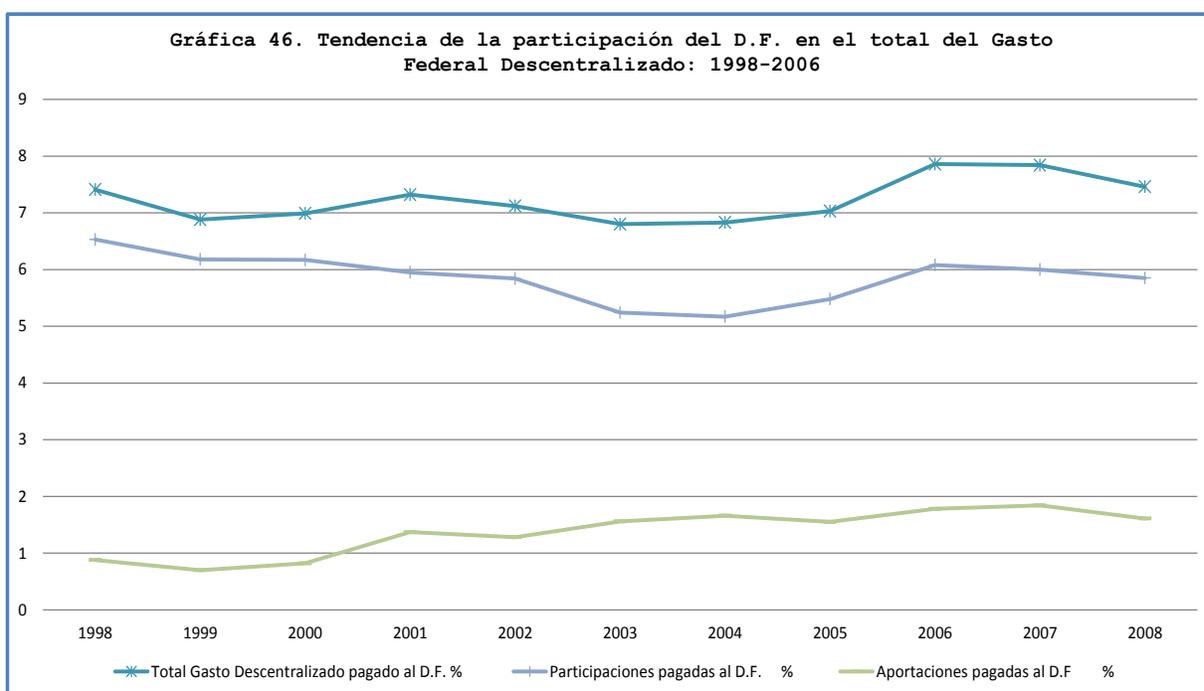
Cuadro elaboración propia.

Fuente: Los datos de la columna 2 son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008

Los datos de las columnas 4, 6 y 8 ver: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007.

Este crecimiento del gasto descentralizado muestra como la pluralidad en el Congreso se manifiesta en la asignación de los recursos. Sin embargo, esa pluralidad conforma alianzas mayoritarias, que no necesariamente representan al partido que gobierna la capital. Es importante identificar como las preferencias pueden en el momento decisorio impedir buenos procesos de negociación.

Y si bien, el gasto descentralizado representó mayores recursos para la ciudad de México, este hecho no significa que adquiriera mayor participación en esta bolsa, sino solo un ligero repunte de .45%, comparando los datos de inicio y conclusión de la serie en cuanto al total de participaciones y aportaciones, de acuerdo con el cuadro 45.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 45

En conjunto la participación del D.F. en el gasto descentralizado se mantiene durante ocho años estable y en el último año, en 2006, se eleva ligeramente. En cuanto a las participaciones, estas tienen una tendencia negativa que se compensa con las aportaciones (ver la gráfica 46).

6.4.1 INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Los ingresos del periodo de 1998 a 2006, muestran la tendencia al crecimiento, de acuerdo con los cuadros 46 y 47.

Cuadro 46. Finanzas Públicas del Distrito Federal: 1998-2006 (Ingresos totales en miles de pesos corrientes)						
Año	Ingresos Totales	Ingresos Propios	Deuda Pública (financiamiento)	Participaciones Federales	Transferencias (Aportaciones Federales)	Disponibilidades y otros
1998	41798624.7	17684497.2	6190350.3	15790867.1	2132910.1	
1999	46897493.1	21011692.5	977131.6	19095070.8	2148308.0	3665290.2
2000	56676152.5	23524094.5	4777938.0	23476806.0	3130292.5	1767021.5
2001	62171150.3	25200179.1	4014883.7	25804602.1	5963848.4	1187637.0
2002	68486238.8	27178329.5	7188010.1	27537101.6	6034673.9	548123.7
2003	69945789.4	28959724.6	5382052.1	27349940.0	8160341.8	93730.9
2004	73148593.6	32421796.2	1782440.0	29235545.8	9418833.0	289978.6
2005	79623633.1	34965723.8		34829008.9	9828900.4	
2006	94753262.0	36283963.0	538112.0	43886042.0	12801239.0	1243906.0

Cuadro elaboración propia

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007.

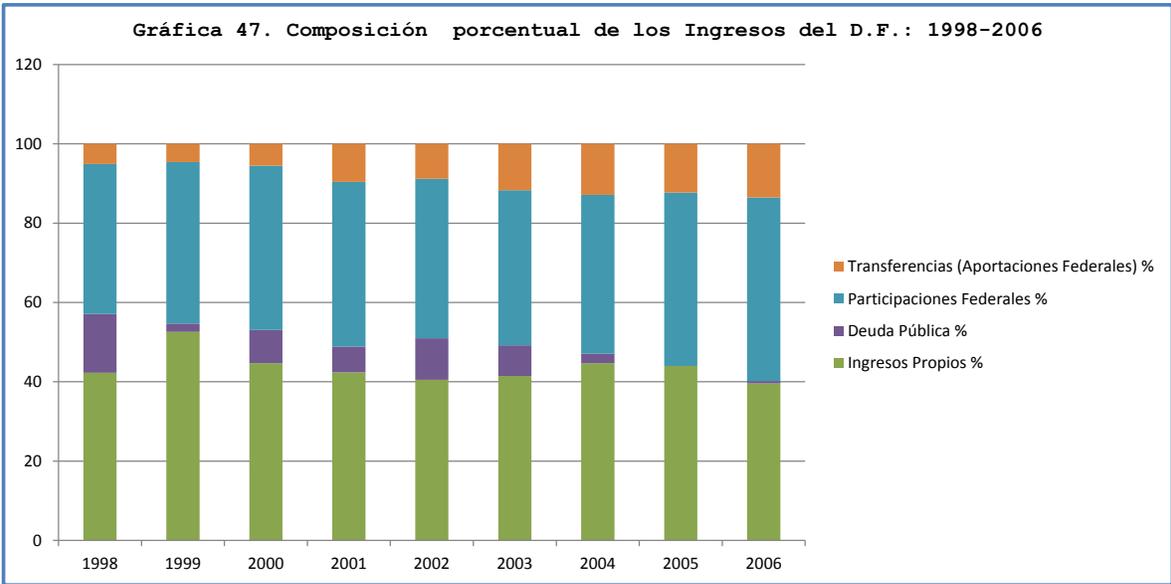
Si bien nominalmente tenemos un aumento en los ingresos, pasaremos a identificar los datos relativos de cada rubro en proporción al total de los ingresos.

Cuadro 47. Finanzas Públicas del Distrito Federal: 1998-2006 (Estructura porcentual)						
Año	Ingresos Totales	Ingresos Propios	Deuda Pública (financiamiento)	Participaciones Federales	Transferencias (Aportaciones Federales)	Disponibilidades y otros
1998	100	42.3	14.8	37.8	5.1	
1999	100	44.8	2.1	40.7	4.6	7.8
2000	100	41.5	8.4	41.4	5.5	3.1
2001	100	40.5	6.5	41.5	9.6	1.9
2002	100	39.7	10.5	40.2	8.8	0.8
2003	100	41.4	7.7	39.1	11.7	0.1
2004	100	44.3	2.4	40.0	12.9	0.4
2005	100	43.9		43.7	12.3	
2006	100	38.3	0.6	46.3	13.5	1.3

Cuadro elaboración propia.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007.

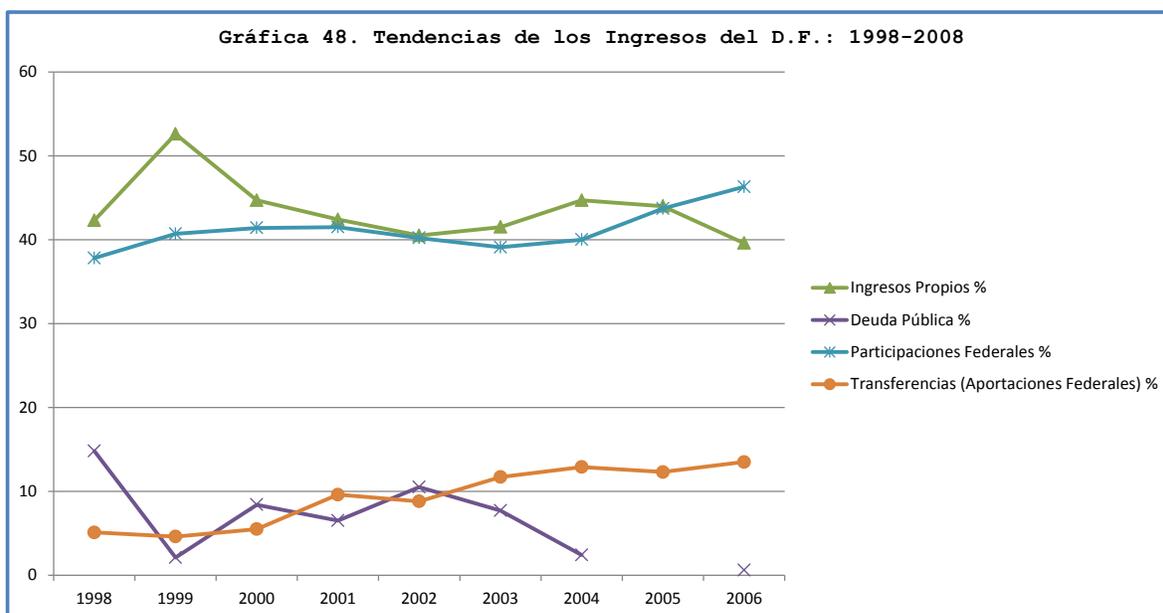
Se observa que hay una tendencia estable en los ingresos propios, con un promedio del 43.5%, que a pesar de ser el más alto de todas las entidades de la federación, en algunos casos ha sido interpretado como un bajo esfuerzo fiscal. Y esto porque a partir de las crónicas de los procesos, pareciera que los Jefes de Gobierno optaran por no arriesgar su popularidad con medidas fiscales, nunca bien recibidas por sus clientelas políticas, y si por el contrario, esperar los resultados de las participaciones y aportaciones federales, que es el rubro que más ha crecido en el periodo.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 46

Lo anterior adquiere mayor sentido cuando al revisar los programas de gobierno locales en la materia financiera y donde se pretende combatir la evasión fiscal, los resultados son contrarios al momento de hacer las evaluaciones correspondientes.

Por otra parte, el comportamiento del financiamiento por deuda es irregular. Pero esto se debe a la dependencia de los procesos de negociación en la Cámara de Diputados, los cuales dependen de la coyuntura política y las alianzas de ocasión.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 46

En resumen, la entidad depende de fondos federales, de acuerdo con la gráfica 48, y en correlación hay una reducción de ingresos propios y endeudamiento para financiar el gasto.

6.4.2. GASTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El comportamiento del gasto público ejercido en las administraciones de los Jefes de Gobierno, responsabilidad que en el primer trienio corresponde a Cárdenas y Robles; y el siguiente sexenio es López y Encinas, nos permite entender cuál es el destino de los recursos, de una manera genérica, pues no pretendemos entrar a detalle en el análisis.

Cuadro 48. Gasto Público del Distrito Federal: 1998-2006						
(Miles de pesos)						
Concepto/ Año	Gasto Total	Administrativo/	Obra Pública	Transferencias	Servicio de la Deuda pública	Disponibi- lidades
1998	41798624.7	25391822.4	5026564.6	5696223.6	2018723.9	3665290.2
1999	46897493.1	29092141.4	4767903.3	3127086.0	2688046.4	7218316.0
2000	56676152.5	34716433.3	5828790.8	4907636.7	2803133.0	8420158.7
2001	62171150.3	36290835.7	5933514.4	6546699.9	3003127.1	10319473.2
2002	68486238.8	38797297.8	7595988.0	19744914.3	2220952.7	93730.9
2003	69945789.4	34131112.8	5121602.5	25321362.5	4782297.8	289978.6
2004	73148593.6	31380196.4	9149902.1	27695780.5	4420642.5	309610.9
2005	79623633.1	39961372.3	7648843.2	25190473.1	4784115.1	1238312.7
2006	94753263.0	48143090.0	6922263.0	28229769.0	8183914.0	3257676.0

Cuadro elaboración propia

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007.

A precios corrientes hay una tendencia ascendente en el gasto público en cada uno de sus rubros.

Cuadro 49. Gasto Público del Distrito Federal: 1998-2006 (Estructura porcentual)								
Concepto / Año	Gasto Total	Advs.	Obra Pública	Transf.	Deuda	Disp.	Inv. Finra.	Otros
1998	100	60.7	12.0	13.6	4.8	8.8		
1999	100	62	10.2	6.7	5.7	15.4		
2000	100	61.3	10.3	8.7	4.9	14.9		
2001	100	58.4	9.5	10.5	4.8	16.6	0.1	
2002	100	56.6	11.1	28.8	3.2	0.1	0.0	
2003	100	48.8	7.3	36.2	6.8	0.4	0.4	
2004	100	42.9	12.5	37.9	6.0	0.4	0.3	
2005	100	50.2	9.6	31.6	6.0	1.6		1.0
2006	100	50.8	7.3	29.8	8.6	3.4		0.0

Cuadro elaboración propia

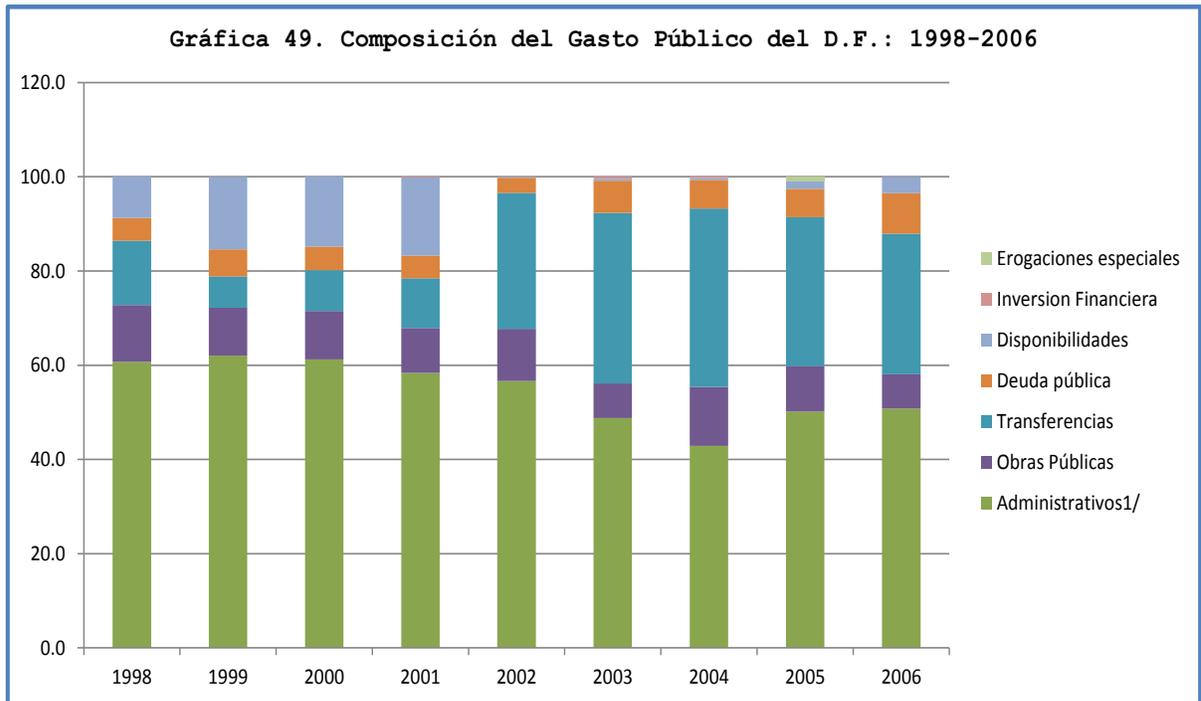
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007.

En valores relativos, la tendencia del gasto administrativo y de obra pública es a reducir su participación del gasto total. Y es que al inicio de la serie, en el gobierno de Cárdenas, sus valores eran del 60.7% y 12% respectivamente, del total en 1997, y en la conclusión de la serie de datos, que fue con Encinas en 2006, estos participaban con el 50.8% y el 7.3% respectivamente.

En contraparte, el rubro de transferencias va en una tendencia ascendente dentro del gasto, del 13.6% en 1998 al 29.8% en 2006, particularmente es alto en la administración de López Obrador, en 2003 y 2004 fue de 36% y 37% respectivamente. Consecuentemente se infiere que este tipo de gasto está orientado a programas sociales y subsidios de corte asistencial del Gobierno del Distrito Federal.

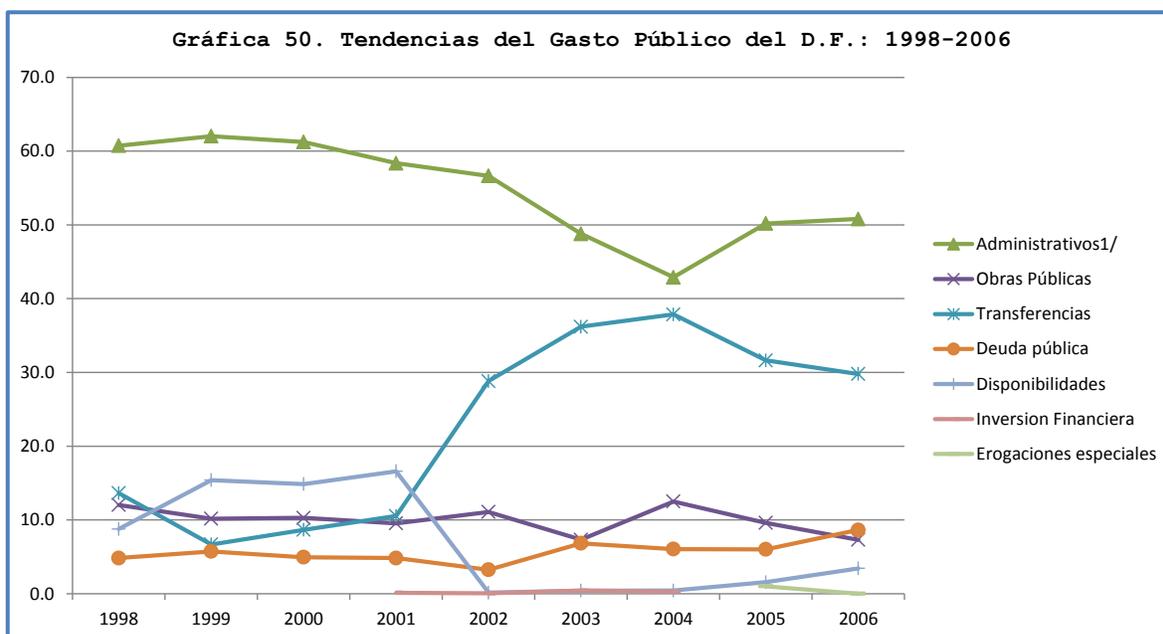
No es extraño entonces que este rubro del gasto es el que se haya usado con un sentido político, organizando sectores

sociales desprotegidos, esta parte se corresponde con el discurso social de esta administración.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 48

En cuanto al servicio de la deuda, en los tres años de la administración cardenista, es un porcentaje de alrededor del 5% del total del gasto, este rubro estará en su nivel más bajo los dos primeros años de la administración de López Obrador, sin embargo a partir de 2003 subirá su costo hasta llegar al 8.6% del total del gasto en 2006.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 48

En el rubro de disponibilidades, en las administraciones de Cárdenas y Robles, así como el primer año de la administración de López Obrador; hubo subejercicios, los cuales se registran desde 1998 hasta 2001, llegando a ser hasta el 15% del total en 1999 y 16% en 2001.

Es evidente que el gasto en el rubro administrativo es alto, a pesar de que ha descendido, primero por el enorme aparato administrativo del gobierno del Distrito Federal; y segundo, ante la emergencia de nuevas organizaciones, como el Instituto Electoral del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, entre otros, solo para ilustrar esta tendencia del gasto.

Es evidente el retroceso del gasto público en infraestructura para la ciudad, por lo que se infiere que los grandes proyectos son pocos o están financiados con capital privado, sobre todo con la emergencia de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), los cuales se dirigen al equipamiento urbano y servicios. En éstos, el inversionista recibe la concesión durante un tiempo que le permita no sólo recuperar

su inversión, sino obtener ganancias, teniendo la posibilidad de ampliar sus derechos de concesión o en su caso, que la infraestructura integre el patrimonio público de la ciudad.

6.4.3. INVERSIÓN Y ENDEUDAMIENTO.

Al comparar la inversión en obra pública y el financiamiento mediante la deuda, en el cuadro 50 se presentan las cifras, tanto nominales como relativas, en su participación del total de ingresos y egresos.

Cuadro 50. Comparativo de deuda pública y gasto en obra pública: 1998-2006 (miles de pesos corrientes y estructura porcentual)				
Año	Financiamiento por deuda pública		Gasto en obra pública	
1998	6,190,350.3	14.8	5,026,564.6	12.0
1999	977,131.6	2.1	4,767,903.3	10.2
2000	4,777,938.0	8.4	5,828,790.8	10.3
2001	4,014,883.7	6.5	5,933,514.4	9.5
2002	7,188,010.1	10.5	7,595,988.0	11.1
2003	5,382,052.1	7.7	5,121,602.5	7.3
2004	1,782,440.0	2.4	9,149,902.1	12.5
2005			7,648,843.2	9.6
2006	538,112.0	0.6	6,922,263.0	7.3

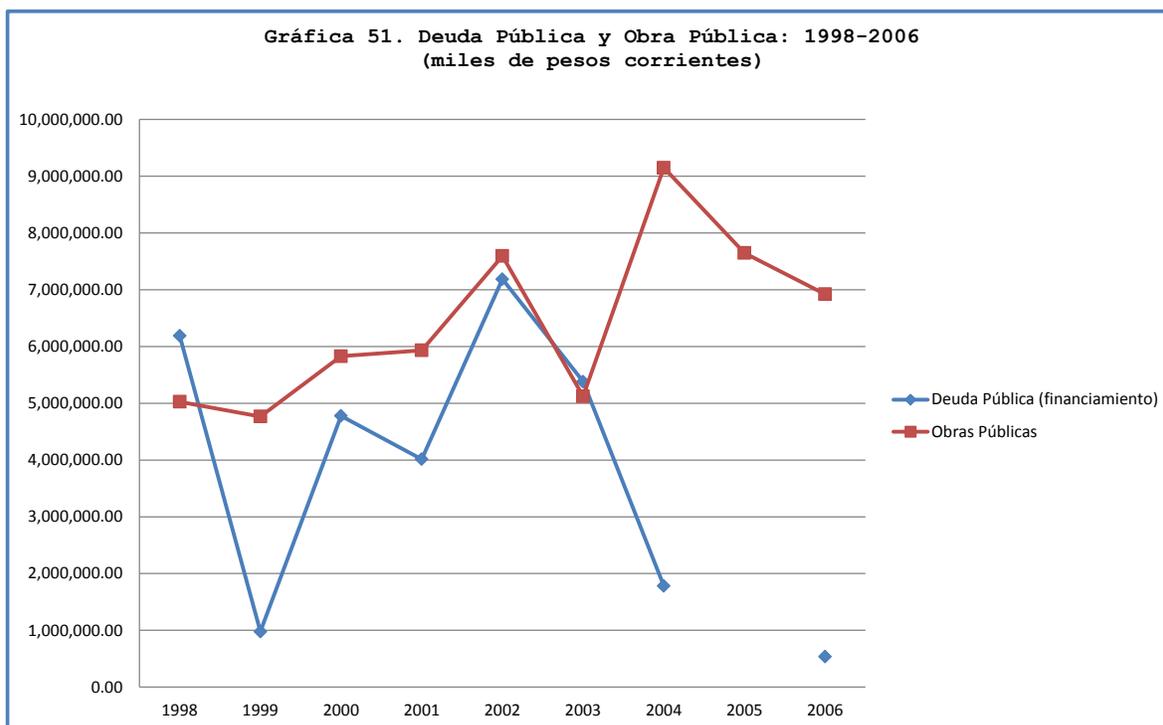
Cuadro elaboración propia

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007.

Decíamos líneas atrás que la tendencia del financiamiento por deuda es irregular debido a que la decisión en esta materia por parte del Congreso se mantiene como contrapeso del Jefe de Gobierno. Por la otra serie de datos, el gasto público es de los más bajos en el periodo que se registran a partir de la década de los 80, de manera que incluso estos montos de endeudamiento significan en ocasiones mayores recursos solicitados que aquellos que se orientan al gasto en inversión.

Decíamos que los montos del financiamiento por endeudamiento son variables, pero no mayores a los 7,500 millones de pesos.

Similitud hay en los montos para gasto en obra pública, lo anterior se advierte en la siguiente gráfica.

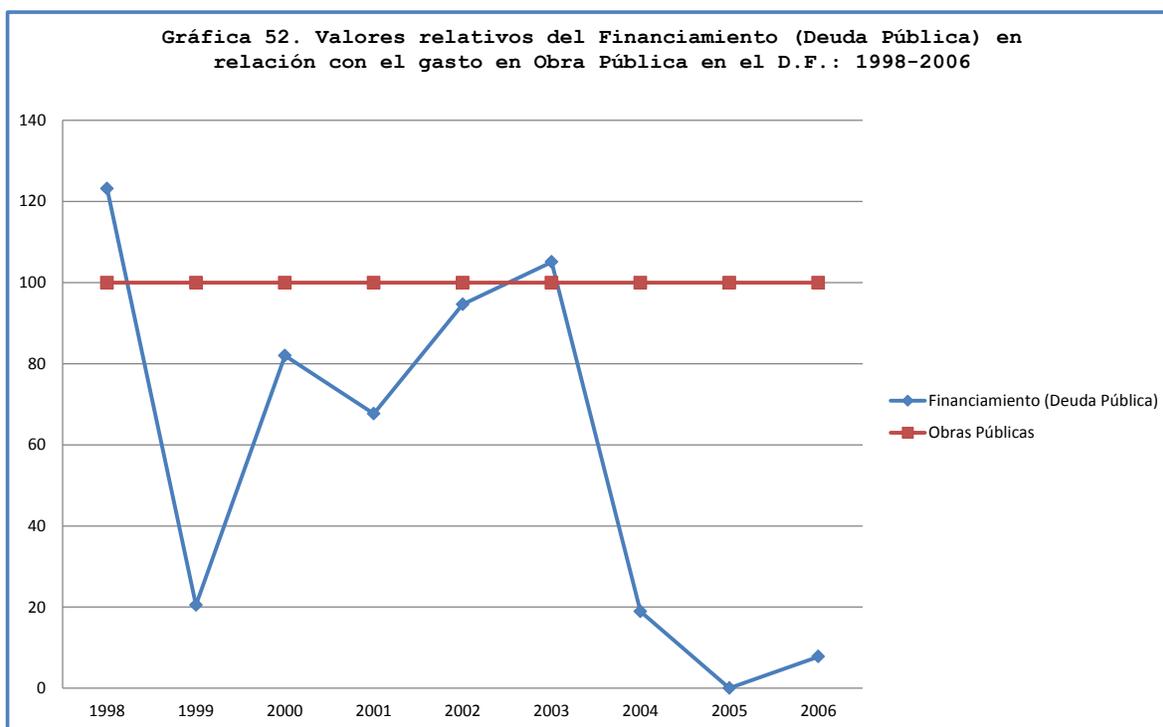


Fuente: Realizada con los datos del cuadro 49

En dos ejercicios presupuestales, el financiamiento por deuda es mayor a la inversión en obra pública, esto en 1998 y 2003. No olvidemos que el subejercicio del primer año de Cárdenas fue usado como argumento para no autorizarle el monto de endeudamiento solicitado para el ejercicio fiscal de 1999.

En resumen, si observamos la gráfica 51, en valores nominales el financiamiento por endeudamiento tiende a la baja, mientras que la inversión tiene un ligero repunte a lo largo del periodo, pero es evidente que sigue la tendencia de reducir el gasto en obra pública, llegando a su más bajo nivel en 2006.

Estos recursos se usaron en las grandes obras viales de la administración de López Obrador y en la línea B del metro, en la administración de Cárdenas y Robles. Infraestructura vial y transporte fue el destino del financiamiento con deuda, entre otros como el sistema hidráulico.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 49

Por último, al comparar en un ejercicio las dos variables, fijando la participación del financiamiento por deuda en el gasto público, la deuda es superior en un 20% de los recursos del gasto realizado en 1998, para 1999 significó el 20% de los recursos orientados a este tipo de gasto y en 2000 significaron el 80%. En los tres primeros años de López Obrador significan del 67% al 105% del total de los recursos al gasto, para el segundo trienio, cae en 2004 al 20%, no hay uso de estos recursos en 2005 y 2006 es menor al 10%. De lo anterior se desprende el carácter irregular de las tendencias en ambos rubros.

La incógnita obliga a observar si esta reducción del uso del recurso de la deuda durante los últimos tres años tiene que ver con el encarecimiento del proceso formal ante las instancias correspondientes, por ser la etapa de mayor enfrentamiento entre los Poderes Federales y el Jefe de Gobierno o si fue un cambio en la estrategia de inversión.

Y es que se infiere que las grandes obras tienen el concurso del capital privado, tal como lo planteaba Camacho Solís desde que era Jefe del Departamento del Distrito Federal, su previsión traspasó los límites temporales de su administración y este concurso de la iniciativa privada ha sido desde entonces una práctica regular en los proyectos de infraestructura y servicios de la metrópoli.

6.4.4. DEUDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Inmersos en la etapa de la alternancia, el gobierno dividido y la cohabitación política, hemos observado los comportamientos que en esta temporalidad han presentado los ingresos, los gastos y la relación del financiamiento por endeudamiento con el gasto en obra pública.

Ahora toca advertir el saldo de la deuda pública y su manejo por parte de las administraciones locales de corte perredista, después de que los primeros tres años de la administración de Espinoza Villarreal subiera exponencialmente el monto del saldo de la deuda.

Para 1998, con el monto de endeudamiento solicitado y autorizado, en el primer año del gobierno de Cárdenas, el saldo de la deuda era de 20,366 millones de pesos. Al concluir la administración con Robles, en el año 2000, el saldo era de 28,718 millones.

Cuadro 51. Saldo de la Deuda Pública del Distrito: 1998-2006 (Millones de pesos corrientes)	
Año	Total
1998	20,366.5
1999	22,962.1
2000	28,718.1
2001	32,788.5
2002	38,284.9
2003	41,634.0
2004	42,310.0
2005	43,527.4
2006	44,085.9

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Deuda de las Entidades Federativas. Cámara de Diputados, CEFP/060/2008.

En la administración de Andrés Manuel López Obrador, el primer año ya era 32,788 millones y concluiría Alejandro Encinas con 44,085 millones de pesos.

Cuadro 52. Saldo de la Deuda Pública del Distrito Federal: 1998-2006 (Cifras en miles de pesos constantes, base 1993=100)		
Año (1)	Total (2)	Variación porcentual (3)
1998	7,671,265.79	49.7
1999	7,519,305.71	-2
2000	8,384,234.73	11.6
2001	9,040,115.80	7.8
2002	9,872,331.10	9.2
2003	9,888,723.95	0.2
2004	9,361,137.23	-5.4
2005	9,128,111.57	-2.5
2006	8,848,592.50	-3

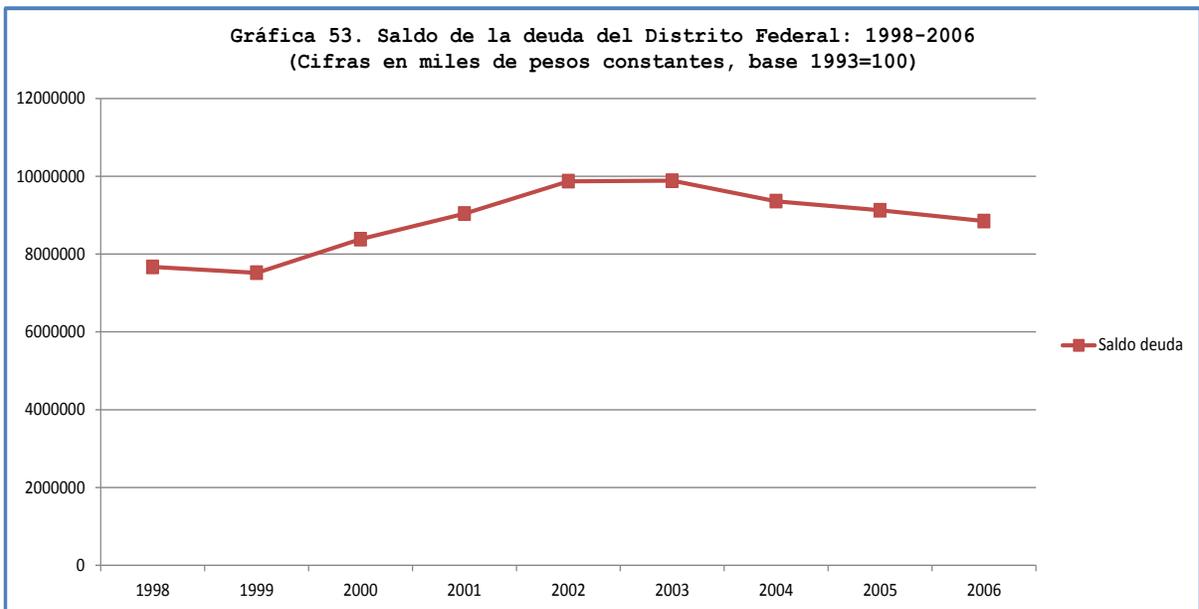
Fuente: Elaboración propia

Columna 2 se trataron los datos del con datos Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Deuda de las Entidades Federativas. Cámara de Diputados, CEFP/060/2008.

Columna 3 los datos son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Deuda Pública de las Entidades Federativas; Saldos al cierre de 2006. Cámara de Diputados, CEFP/024/2007.

Revisada a valores constantes, de acuerdo con el cuadro 51, nos podemos dar cuenta de lo que significó este aumento.

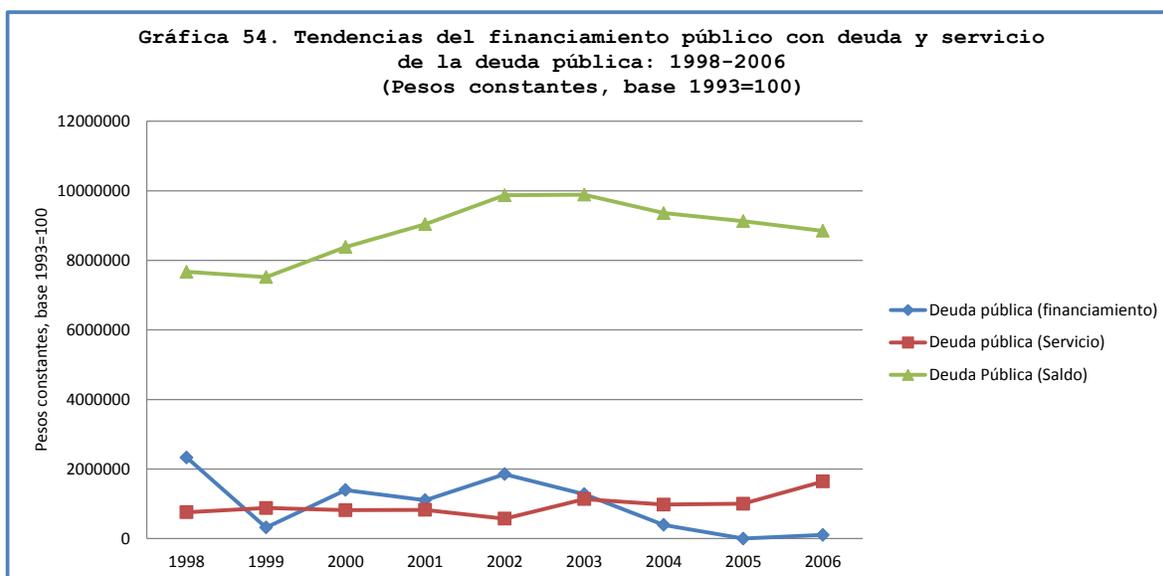
Para 1998, la deuda en relación con la del año anterior había subido 49.7 puntos, un aumento cercano al 50%. La tendencia fue a crecer hasta 2003, a partir de ese año, comienza a descender. Para ilustrarlo mejor, observemos la siguiente gráfica a valores constantes.



Fuente: Realizada con los datos del cuadro 51

La administración de Cárdenas y Robles aportaron en el aumento del endeudamiento del Distrito Federal, incluso los tres primeros años de la administración de López Obrador creció el saldo. No fue sino hasta 2004 que se observa la tendencia descendente, sin embargo recordemos que el Congreso limitó el acceso a este tipo de recursos.

Ahora bien, el saldo de la deuda crece, aun a pesar de las limitaciones que impone el Congreso, a las solicitudes de endeudamiento de la administración del Distrito Federal, ya que no necesariamente crecen los pasivos por más endeudamiento, sino por las condiciones, plazos y montos de interés en los cuales estén pactados los pasivos.



Fuente: Los datos de Deuda Pública (Financiamiento y Servicio) son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores y Estadísticas. Estatales. "Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007".

El dato del saldo de la Deuda, son del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Deuda de las Entidades Federativas. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. CEFP/060/2008.

Nota: Deflactados los datos con el Índice de Precios Implícito del PIB 1993=100

En la gráfica 54, podemos observar en conjunto, el comportamiento de nuestras tres variables a valor constante, destacando que de 1998 hasta 2003 hay una tendencia creciente del saldo de la deuda, a pesar del comportamiento irregular del endeudamiento para financiar el gasto es claro que aumentó el saldo, a pesar de que el servicio de la deuda ofrece el comportamiento más regular.

Es sólo a partir de 2004, cuando se reducen los montos de endeudamiento para el financiamiento del gasto y que suben los montos del servicio de la deuda, que se observa un abatimiento al saldo de la misma.

Sin embargo persiste la interrogante sobre este comportamiento de 2004 a 2006, si fue el encarecimiento del proceso formal de solicitud de endeudamiento o una estrategia para reducir el saldo y con esto el costo total de la misma.

La última presentación del comportamiento de la deuda nos es mostrado a partir de compararla con el PIB del Distrito Federal.

Cuadro 53. Deuda Pública del Distrito Federal y su proporción del PIB DF: 1998-2006 (Porcentaje del PIB-DF)	
1998	2.6
1999	2.4
2000	2.6
2001	2.8
2002	2.9
2003	2.9
2004	2.8
2005	2.4
2006	2.2

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Deuda Pública de las Entidades Federativas; Saldos al cierre de 2006. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. CEPF/024/2007. Junio 2007.

Los datos muestran que en este periodo creció el saldo de la deuda, si en 1997 era de 1.8% del PIB, para 1998 era del 2.6% y esta tendencia crecería hasta llegar a 2.9% en 2002 y 2003, para ir en tendencia descendente hasta 2006. Si bien es cierto que la tendencia corre desde la administración de Oscar Espinoza Villarreal, el primer gobierno local para el Distrito Federal, a pesar de las limitaciones y en su momento de las concesiones del Congreso, con su gestión la hizo crecer.

6.5 APROXIMACIONES CAPITULARES

En este capítulo se describieron las diferentes integraciones de los Poderes Federales y Órganos de Gobierno local, que concurren en los procesos de gobierno del Distrito Federal, a partir de 1997. Apoyados en los cuadros 38, 39, 40 y 41, así como la gráficas 43, 44 y 45, se ilustró la complejidad de este entramado organizativo en el cual se desarrolla la

gestión gubernamental de la entidad derivado del concurso de agentes gubernamentales y partidistas de carácter colectivo. En el orden federal la relación Ejecutivo-Legislativo nos presenta el esquema de gobierno sin mayoría. La única mayoría absoluta en esta etapa fue del PRI en el Senado en 1997, esto necesariamente implicó la construcción de alianzas a través de procesos de negociación, no ya para modificar la Constitución, sino para definir la aprobación de los recursos y ejercer el programa de gobierno.

La redistribución de apoyo del electorado entre tres principales opciones políticas, PRI, PAN y PRD nos presenta a un sistema de partidos plural, con tres fuerzas influyentes. En lo concerniente a la estructura organizativa del gobierno en el Distrito Federal, la relación Ejecutivo-Legislativo en el orden local es en tres casos de cuatro, de gobierno unificado, sólo en un caso se repite el esquema de gobierno sin mayoría, en 2000.

Al ser el entramado organizativo del gobierno del Distrito Federal concurrente entre ambos órdenes, nos encontramos con la cohabitación política, primero en 1997 entre el PRI y PRD, posteriormente a partir de 2000 entre PAN y PRD.

Con gran influencia del PRD en el orden local, este partido careció de una fuerza determinante en el orden federal, esfera de influencia del PRI y PAN, lo que nos mostrará resistencias de éstos en el orden federal para el ejercicio gubernamental local cuando sus intereses lo consideren necesario o buscarán sumarlo a su apoyo cuando ambas fuerzas se enfrente entre sí, como fue en algunos casos a partir de 2000, como parte de estrategias para alcanzar objetivos de corto plazo, descritos en el apartado del conflicto político. En el segundo subcapítulo se presentaron los procesos de autorización del financiamiento por endeudamiento, ley de ingresos, presupuesto de egresos y cuenta pública; y sus

referencias institucionales, con objeto de identificar el comportamiento de cada actor de acuerdo con su fuerza y responsabilidad en cada proceso.

El primero que se aborda, es la autorización para contratar deuda y usar estos recursos para el gasto. Este es el más complejo por la cantidad de actores que participan con responsabilidad, pues son ambos órdenes de gobierno, con sus órganos ejecutivo y legislativo; que en esencia es una máquina de contrapesos que equilibra en los hechos las condiciones de gobierno unificado en el orden local.

Por otra parte, las reglas de los procesos de ingresos, egresos y cuenta pública se circunscriben a los actores gubernamentales en el orden local.

Con lo anterior habíamos presentado el contexto organizativo, con sus actores y áreas de influencia o control; y en segundo lugar, tras revisar el marco institucional, se habían definido los procesos e identificado los agentes que participan en éstos.

Para ver los resultados de los juegos organizativos por parte de los partidos y sus integrantes, definidos estructura y procesos, se procedió a presentar las crónicas de algunos años, con la intención de ver las regularidades del comportamiento de los actores políticos y sus estrategias, para concluir con observar el comportamiento de los datos y constatar si estos presentaban también particularidades que pudieran ser atribuidas a este nuevo esquema gubernamental.

Por lo que se puede esperar que en los hechos, con gobiernos unificados en ese orden, no se den problemas entre el Jefe de Gobierno y la Asamblea, a excepción del caso de gobierno sin mayoría que se registró en la II Legislatura de la Asamblea Legislativa, durante 2000-2003.

Al describir los temas particulares de este estudio, a través de la crónica de lo sucedido en 1997, 1998, 2000 y 2004, nos

encontramos que en lo relacionado al proceso de autorización del monto de endeudamiento, en 1997 se concedió el monto por ser la propuesta de la saliente administración de Espinoza Villarreal, no era de la Comisión de Enlace de Cárdenas.

En cuanto a los procesos de 1998 y 1999, para los ejercicios de 1999 y 2000, la crónica de 1998 nos ofrece una lectura sobre las relaciones entre ambos órdenes, del Presidente Zedillo con Cárdenas, y posteriormente con Robles, donde la coalición gubernamental federal, aliada con el PAN, limitó e impuso su criterio a esta coalición de intereses del PRD en el orden local³⁷³.

A partir de las elecciones del año 2000, en el primer trienio del Presidente Fox, las fuerzas políticas muestran claramente la intención de colaborar en las relaciones horizontales, es decir entre ambos órdenes, e incluso en las relaciones verticales, entre poderes. Esta afirmación se desprende en el entendido de que los actores ante el cambio de roles para algunos, tienen que reiniciar un aprendizaje de juegos organizativos, en este caso al PRI aprender a ser oposición y al PAN y PRD aprender a ser gobierno.

Acaso la crónica del año 2000 nos ofrece un cuadro de apoyo del PRI al PRD, y procesos de intercambio entre ambas fuerzas y el PAN para lograr acuerdos, que en el caso que nos interesa, le permiten a López Obrador contar, a lo largo de los 3 primeros años de su gobierno, de los montos de endeudamiento solicitados³⁷⁴.

Y es que a los intereses enfrentados del PRI o PAN que contaban con fuerzas similares en ambas cámaras, sólo podrían

³⁷³Lo anterior queda confirmado al ver los resultados de las votaciones de las iniciativas de Ley de Ingresos en el Congreso, en los años de 1997 y 1998, con 351 y 349 votos, respectivamente a cada año, del PAN y PRI a favor, en la Cámara de Diputados, y 131 del PRD y PT, en contra en ambos casos. Lo que se reproduce en el Senado, con 96 y 92 votos del PAN y PRI, frente a 8 y 11 del PRD y PT en contra.

³⁷⁴Se infiere que a partir del año 2000 los tres principales partidos representados en el Congreso asumieron la voluntad de negociar. Como ejemplo, en la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos se autorizó con 465 votos a favor y 3 en contra, con 1 abstención. Esto se confirmó en el Senado, donde la iniciativa contó con 115 votos a favor, sin voto en contra o abstención.

avanzar con el concurso del PRD, esto le permitió a este partido ampliar su influencia a pesar de su escasa representación, del 12% en el Senado y 10% en la Cámara de Diputados.

Para el segundo trienio del gobierno de Fox, los resultados de la elección de 2003 reducen al PAN su fuerza en la cámara baja, mientras que el PRD la sube casi en la misma proporción. Aún con esta redefinición de posiciones, las respectivas propuestas que el Jefe de Gobierno presentó en 2003 y 2004, para los ejercicios de 2004 y 2005, serán limitadas por las fuerzas mayoritarias, en medio de un contexto de desencuentros y confrontación entre la personalidad del Jefe de Gobierno y sus interlocutores en el gobierno federal, el Congreso y las directivas nacionales de los partidos políticos, PAN y PRI³⁷⁵.

La estrategia del Jefe de Gobierno de enfrentar discursivamente a sus opositores, por un lado y en segundo su posicionamiento por la candidatura presidencial de su partido, para el 2006, son, desde nuestra perspectiva, la razón de estos resultados para cada una de sus peticiones de monto de endeudamiento y que reuniera en su contra la alianza entre el PAN y PRI.

Respecto al ámbito local, los procesos locales de las modificaciones al Código Financiero, las propuestas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, así como la Cuenta Pública, nos presentan elementos y votaciones diferenciadas, pero algunas que muestran el ejercicio de esta mayoría del PRD y su gobierno unificado; y en otro caso no descrito en las crónicas, las consecuencias de la acción concertada de la oposición, como fue en 2002, cuando en comisiones se

³⁷⁵ Así, el ejemplo de la votación de la Ley de Ingresos en la Cámara de Diputados fue de 269 a favor y 118 en contra; en el Senado 101 a favor, 1 en contra y 1 abstención, posteriormente se regresó a la Cámara de Diputados para que se aprobaran las modificaciones hechas en el Senado, entre estas la limitación del monto, la cual quedó confirmada por 432 votos a favor.

pretendió dotar de mayores recursos al GDF, y cuyo intento fue inmediatamente descalificado por el Jefe de Gobierno, que los calificó de "regresivos y anticonstitucionales", asunto ventilado ante los medios de comunicación previo al año electoral³⁷⁶.

Para el caso de las modificaciones al Código Financiero y a la autorización de la iniciativa de ingresos, se observó en dos de los cuatro años descritos, votaciones de la mayoría del PRD, acompañado del PT³⁷⁷, y en las otras dos con el consenso de todos los partidos³⁷⁸.

Respecto al Presupuesto de Egresos, se observa el mismo comportamiento entre las fuerzas políticas, pero con estrategias diferentes en 1997 y 1998, pues en el primer caso la oposición se retiró del salón de sesiones, mientras que en el segundo fue patente su negativa de aprobarlo³⁷⁹.

En el año 2000, acorde con el apoyo del PRI en el Congreso, este partido apoyó al PRD, junto con el PVEM y DS en la aprobación del presupuesto para 2001³⁸⁰, y en 2004 se observa nuevamente una alianza PRD y PRI, frente al PAN y el PVEM³⁸¹.

Sobre las sesiones de la Cuenta Pública, en los casos de 1997, 2000 y 2004, estas fueron aprobadas por consenso, con votaciones de 60, 61 y 51 votos a favor, sin abstenciones o votos en contra.

³⁷⁶Una excelente análisis y su trascendencia como caso particular de la redefinición de las relaciones entre órdenes y órganos de gobierno, en un estudio sobre el federalismo mexicano la ofrece Fernando Pérez Correa, en: Temas del Federalismo. ¿De la centralización a la fragmentación? FCPS, UNAM. México, 2003.

³⁷⁷Los resultados de 1997 y 1998, de 38 y 39 votos a favor del PRD y PT, tanto para el Código como la Ley de Ingresos; con los votos del PRI y PAN, de alrededor de 20, en contra lo muestran el ejercicio mayoritario sobre la oposición.

³⁷⁸Los casos de 2000 y 2004 merecen una reflexión más aguda, revisados los detalles y el contexto, el consenso de aprobar ambos instrumentos de política fiscal y financiera en 2000 fue por unanimidad, 65 votos el Código y 64 votos la Ley, en ese ambiente de adaptación de cada fuerza política en el ámbito local. Pero el caso de 2004, aún con los embates del orden federal, el código fue aprobado por 49 votos del PAN, PRI y PRD, con 3 abstenciones; y la Ley con 57 votos de las mismas fuerzas.

³⁷⁹El presupuesto de 1998, que fue presentado en 1997, reportó 38 votos a favor del PRD y PT, con 1 abstención, los asambleístas del PRI, PAN y PVEM se habían retirado de la sesión. En 1998, se repetía la aprobación por parte del PRD y PT con 37 votos a favor frente a 18 en contra del PRI, PAN y PVEM.

³⁸⁰Recordemos que se aprobó con 47 votos a favor y en contra 14 del PAN.

³⁸¹Los primeros con 39 votos a favor frente a 16 en contra.

Lo anterior nos habla de que en el ámbito local hay una clara superioridad de parte de la coalición gubernamental en el Distrito Federal integrada por las corrientes del PRD y varias de sus figuras nacionales, pero como habíamos observado, esta coalición resiente los enfrentamientos entre ambos órdenes de gobierno, sobre todo frente a las alianzas del PRI y PAN, pero también es necesario advertir que se han dado alianzas en el orden federal entre el PRI y el PRD, y que estas han sido más fructíferas y trascendentes que las realizadas con el PAN, como fue el caso del G4.

Se presentaron las cifras de gasto y finanzas del D.F., pero antes se presentaron datos del gasto federal en esos años. De esto se rescata, conforme a los datos presentados sobre el gasto federal total y la participación del gasto descentralizado como en este periodo esta relación alcanza su máximo porcentaje del total y estabilidad. Incluso, cuando se han dado los acuerdos entre las fracciones como fue en 2000 subió 2% este gasto para 2001 en relación con el año anterior, así como en el enfrentamiento entre poderes en 2004, subió 7 décimas en el ejercicio de 2005.

Este crecimiento del gasto descentralizado, significó también un aumento en los recursos para la entidad, conforme a lo registrado en valores nominales y relativos en los cuadros 46 y 47 dentro del total de los ingresos locales; y en conjunto (participaciones y transferencias federales) la principal fuente de ingresos, después de los ingresos propios, donde se circunscribe el esfuerzo fiscal local, que ha tendido a caer. Y es en este mismo cuadro que nos presenta a las administraciones de Cárdenas, Robles y López como las principales usuarias del financiamiento por deuda.

Sobre todo recordemos que las limitaciones fueron para los ejercicios de 1999 y 2000 en el caso de los dos primeros; y para López en los años de 2004 y 2005, donde los porcentajes

de participación de este tipo de financiamiento fueron bajos, excepto para el año 2000, que fue cercano al 8% del total de los ingresos y en 2005 no se usó la autorización.

En relación los ingresos, es claro que el gobierno del Distrito Federal ha dependido de los recursos federales y en los hechos ha renunciado a ampliar y modernizar su base tributaria, o mostrado incapacidad para elevar sus ingresos propios³⁸², a pesar de lo establecido en las políticas de ingreso delineadas por las cuatro administraciones perredistas del periodo³⁸³. Aquí nos encontramos el uso discursivo de marcos institucionales modernos, que no significan que en los hechos se lleven a cabo, porque simplemente son usados como discursos legitimadores, lo que en los estudios neoinstitucionalistas es conocido como isomorfismo institucional.

Sin embargo, estos análisis de carácter economicista carecen de la identificación de los actores, sus mandatos y la relación que tienen con sus mandatarios, tal como la claridad del Dr. Fernando Pérez Correa, cuando observa este enfrentamiento de dos poderes, cada uno de los cuáles tienen determinadas sus funciones, como hemos señalado en el apartado correspondiente y que en el uso legítimo de éstas se enfrentan a partir de que responden a lógicas diferentes y en un contexto previo a la renovación de la Asamblea.

³⁸² Aregional. Op. Cit. P. 65

³⁸³ Estas tienen 4 "líneas de acción para aumentar los ingresos del Distrito Federal:

1. Reducir la evasión y elusión tributaria, a través del fortalecimiento del programa de fiscalización y el mejoramiento de los canales de atención a los contribuyentes.
2. Aplicar el mecanismo de actualización de cuotas y tarifas dispuesto por el Artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal, sin que esto signifique un incremento real de las tarifas o cuotas.
3. Modernizar el catastro, mediante la actualización de la base cartográfica del Distrito Federal, como un recurso para la identificación de nuevos asentamientos urbanos, el abatimiento de rezagos en la actualización de la información catastral y la detección de omisiones y errores en las autodeterminaciones del impuesto predial.
4. Actualizar, depurar y modernizar los padrones con el propósito de mejorar y ampliar la base de contribuyentes, mediante programas como la verificación decampo y cruces de información con instituciones públicas y privadas.

En: Aregional.com. Op. Cit. Pág. 12

Y como bien señala, con un gobierno interior sin mayorías, la posición de cada fracción debe ser negociada, pero la lógica del Jefe de Gobierno depende y está en relación de su política financiera y de gasto orientada por su programa de gobierno, el cual se orienta a favor de los grupos populares, desprotegidos, empleando "los instrumentos de gobierno (*entre ellos la distribución de las cargas impositivas*) a favor de ellos"³⁸⁴.

Por otra parte el comportamiento irregular del financiamiento por medio de deuda, nos muestra el papel de contención del Congreso con base en las crónicas de los años 1998 y 2004, o los apoyos a partir de las alianzas de ocasión, sea con el PRI, para el caso de los años 2001 a 2003.

En cuanto al gasto, se observa que el control de la Asamblea por parte del PRD, no derivó precisamente en eficacia gubernamental en las administraciones de Cárdenas y Robles, pues los subejercicios de 8 a 15 puntos del total de lo programado lo demuestran. Aunque se debe reconocer que la inversión en obra pública es una constante en los aciertos de la política de gasto, pero insuficiente pues no se compara con la alta participación en el gasto administrativo, arriba del 60%, el más alto en el periodo.

En cuanto a la administración de López, se observa el esfuerzo de reducir el gasto administrativo en cerca de 12 puntos en 2005 y 2006; pero también desciende la inversión en obra pública y aumenta en servicio de la deuda y transferencias, lo cual interpretamos como la orientación del gasto en los programas sociales.

En resumen, se observa que en este periodo se eleva el saldo de la deuda, la cual algunos conceden que sería más alto si

³⁸⁴ Las cursivas son mías. Pérez Correa, Fernando. Op. Cit. Pág. 43

no fuera por la acción del Congreso³⁸⁵, sin embargo su uso ha sido, en mayor medida para reestructurarla y atender su servicio³⁸⁶, reduciéndose su participación en la inversión física productiva³⁸⁷.

Por otra parte, la reestructuración y la reducción del uso de estos recursos a partir de 2004 nos muestra una tendencia descendente en el saldo, reduciéndose a 7 décimas del PIB-DF, al pasar en 2003 de 2.9 al 2.2 en 2006. Lo cual debe llamar nuestra atención sobre el manejo de esta variable por parte de las administraciones de López Obrador y Alejandro Encinas.

³⁸⁵CEFP. La deuda pública del Distrito Federal 1980-2000. Cámara de Diputados. CEF/050/2001. Noviembre de 2001. P. 16; y aregional.com Finanzas Públicas del Distrito Federal; 2000-2006. P. 64

³⁸⁶ Para una minuciosa descripción del destino del financiamiento consultar el punto 4 “Destino del financiamiento del Distrito Federal 1999-2003; en: CEF. La deuda pública del Distrito Federal. Cámara de Diputados. CEF/050/2001. Noviembre de 2001. P. 14

³⁸⁷Otra descripción sobre este tema, consultar el punto 5.3 “Destino de la deuda 2000-2006” en: aregional.com Finanzas Públicas del Distrito Federal; 2000-2006. P. 62-63.

CONCLUSIONES.

Al inicio de este trabajo mencionamos que nuestro interés era conocer el proceso de decisión de la política financiera del Distrito Federal, a raíz de que los resultados macros de las tendencias de gasto federal descentralizado, deuda, ingresos y gastos, presentaban variaciones.

Consideramos que dichas variaciones deberían estar relacionadas con el contexto institucional y organizacional; la ideología de los agentes que toman decisiones y los que participan en las mismas; las contingencias financieras, económicas y sociales; los intereses de los agentes; en fin, todas estas variables tendrían que incidir en la gestión financiera y sus resultados ofrecidos por los datos financieros de la entidad.

En un esfuerzo por reducir e identificar aquellas variables de carácter explicativo, consideramos que 3 líneas temáticas: competencia electoral, agentes políticos y estructuras gubernamentales, podrían ayudar a explicar los cambios de las tendencias, mientras paralelamente nos permitían identificar los contextos organizacionales e institucionales, a través del uso analítico de las propuestas teóricas del nuevo institucionalismo y la teoría organizacional.

1. En el campo del sistema electoral, que comprende agencias públicas que ejecutan lo marcado por el marco institucional, a cuyas reglas participan los actores políticos y ciudadanos, en un evento cuyo objetivo es la integración de los primeros en las organizaciones gubernamentales.

Los gobiernos y las instituciones electorales están en intrínseca relación, cada una es producto de acciones que se dan en el seno de la otra, ambos elementos se moldean uno a otro. Si consideramos la gráfica 13, la primera legislatura a revisar, la LI, correspondió con la segunda parte del sexenio

del presidente López Portillo y fue resultado de la reforma electoral de 1977, promovida por el Ejecutivo ante la L legislatura.

Las razones más evidentes de dicha reforma fue que la participación de un solo candidato presidencial en las elecciones de 1976 era clara señal de un sistema de partidos débil que no daba incentivos institucionales para la manifestación de la pluralidad política, por el contrario algunos opositores habían optado por movimientos armados y movimientos sociales de carácter antisistema, esto en medio de un contexto de crisis económica y endeudamiento del gobierno³⁸⁸.

En el árbol de decisión estaba una reforma controlada, que liberara la presión social y diera legitimidad al régimen, frente al fortalecimiento de sectores sociales antisistema.

Ahora bien, esta fue la base del actual sistema electoral, en este diseño se contenía el sistema electoral mixto con dominante mayoritario (300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional), además permitió el registro condicionado a fuerzas políticas de izquierda. Los resultados que brindó fue una ligera reducción de diputados para el PRI y el aumento de espacios para los partidos opositores, particularmente el PAN³⁸⁹.

A esta siguió la reforma constitucional de 1986 que amplió el número de diputados de representación proporcional a 200 y consignó el derecho de los partidos a recibir financiamiento público. Esta reforma se hizo en los años de la peor crisis

³⁸⁸ Rodríguez Araujo, Octavio. “Los partidos políticos en México, origen y desarrollo” en Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent. Instituciones electorales y partidos políticos en México. Jorale Editores. México, 2005. P. 46-47

³⁸⁹ Ibid. P. 48-58

económica que enfrentó el país, y tenía la intención de mantener el esquema de conciliación y legitimidad³⁹⁰.

Sin embargo el marco normativo resultante, puesto a prueba en su primera elección, en 1988, fue duramente cuestionado y siguieron una serie de reformas a partir de 1990, las posteriores más importantes en 1993, 1994 y 1996, que buscaron perfeccionar los procesos electorales, creando un órgano estatal de carácter permanente, el cual se fue especializando; esto con la idea de que los resultados electorales fueran reconocidos por los actores políticos y con esto obtuvieran la legitimidad, requerida por todos los sectores sociales del país.

Sin embargo las reformas a partir de 1990 se dieron en un contexto diferente, fue un proceso político de intercambio entre las fuerzas políticas, por una parte el PAN apoyó propuestas de cambio del gobierno de Salinas en temas de economía, sector público y apertura comercial, pero a la par promovió la modificación de las instituciones electorales, con lo cual lideró el descontento y desconfianza de la oposición en su conjunto.

En general, las modificaciones al sistema electoral resultaron en un fortalecimiento del sistema de partidos, la característica del sistema de representación proporcional nos muestra que permitió corregir en cierta medida, no totalmente, la tendencia a la sobrerrepresentación del sistema mayoritario, y esto porque al concursar en las elecciones, el PRI lo hacía desde una posición privilegiada, desde el poder y con una estructura en todo el país, en resumen, con una cantidad de recursos superior al conjunto de toda la oposición.

³⁹⁰ Sirvent, Carlos. "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003" en: Araujo y Sirvent. Op. Cit. p. 96-103

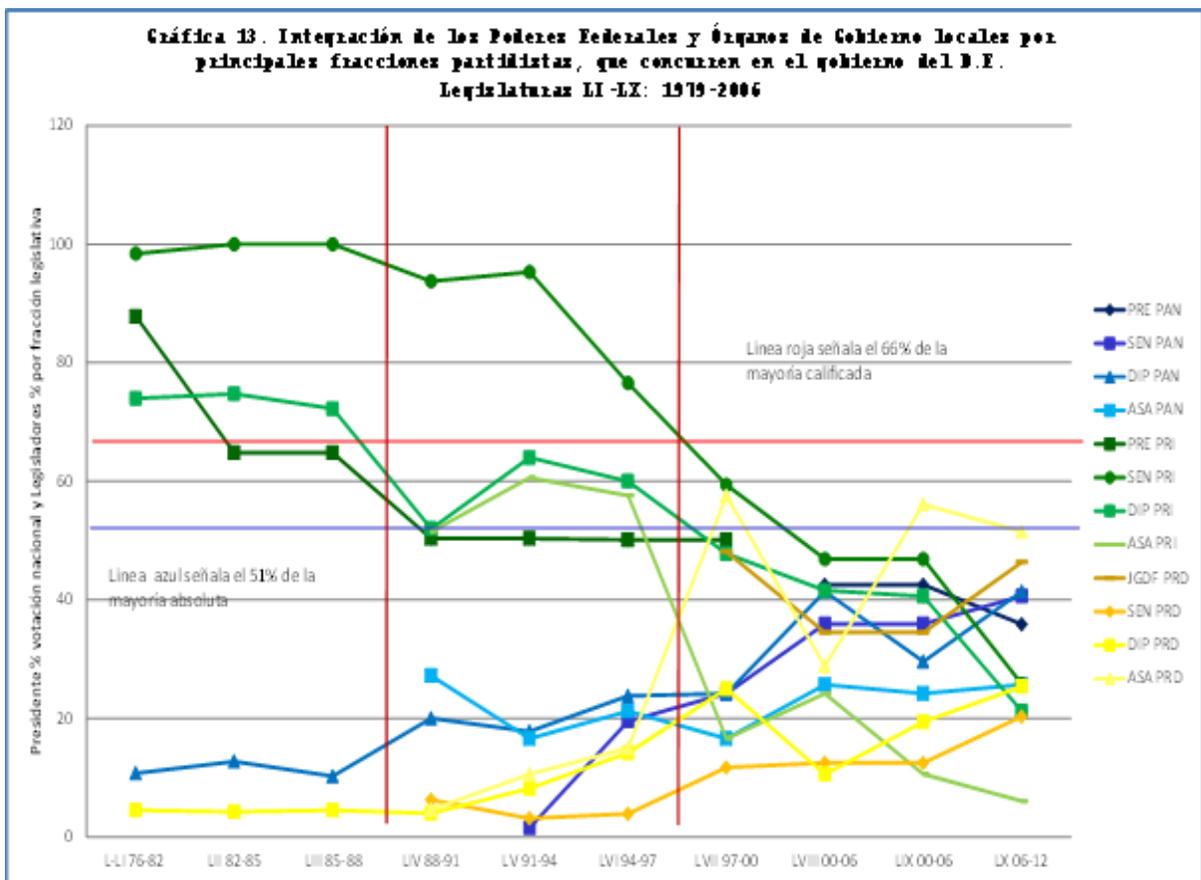
Al observar que la tendencia de las reformas en los hechos nos lleva a una redistribución del electorado y con esto a una redistribución del poder, en resumen el proceso de pluralidad es a la vez una forma de descentralización.

2. La conjugación de organizaciones políticas (partidos políticos), marcos institucionales (sistema electoral) y recursos de los políticos, que a través del proceso electoral nos da como resultado la transformación de los votos en representación de los políticos en las estructuras organizacionales gubernamentales.

La gráfica 13 nos sirvió para representar la integración partidista en el gobierno, durante el periodo de 1980 a 2006. Al aplicar las dos reglas institucionales que rigen en el Congreso: mayoría calificada y mayoría absoluta, que está en relación a la cantidad de legisladores que cada partido tiene frente al titular del ejecutivo y su identidad partidista, en ambos órdenes de gobierno, que resulta en un mapa trianual del poder en el Distrito Federal.

De acuerdo con la gráfica se definieron 3 etapas con características propias, derivado de la fuerza partidista en el Congreso y el quorum necesario para imponer la agenda, tanto del cambio como del mantenimiento del orden (statu quo de acuerdo con Shepsle y Tsebelis).

La primera etapa de 1980 a 1988, comprende las legislaturas LI a LIII, y se caracteriza por un sistema de partido hegemónico, donde el PRI controlaba ambos poderes, manteniendo la mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso, sin embargo el sistema garantizaba un mínimo del 25% de representación a la oposición en la cámara de Diputados.



Esta estructura de gobierno, en el orden federal, es la responsable del gobierno en el orden local, el Presidente es el responsable político y administra a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal y la legislación está en manos del Congreso. Precisamente en la LIII legislatura el Ejecutivo promovió junto con la reforma electoral, la creación de un órgano de participación ciudadana, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Esta centralidad y superposición de lo nacional a lo local se muestra como los resultados de un diseño institucional promovido desde 1928 con la reforma de Obregón (ponerme y citar párrafo de la tesis).

Pero la circunstancia de que la entidad política está asentada en un territorio que físicamente contiene el mayor conglomerado humano del país, centralizando bienes,

servicios, y en conjunto mejores niveles de vida, lo cual dotó de otras bases de decisión a la ciudadanía local, diferenciándola de la nacional.

Esto se manifestaba en las preferencias electorales, evidente es que la sobrerrepresentación en esas 3 elecciones y legislaturas fue de 4, 4 y 7 puntos para el PRI a nivel federal, pero comparados con los resultados electorales locales, éstas eran de 23, 26 y 29.6 puntos.

La segunda etapa esta definida entre 1988 y 1997, y comprende las legislaturas LIV, LV y LVI. Se observan cambios en la integración del Congreso derivadas de la tendencia de voto descendente para el PRI, que permiten tipificar al sistema de partidos como dominante. El PRI controla la Presidencia con el 50% de los votos, en el Senado mantiene la mayoría calificada, mientras en la Cámara de Diputados y la Asamblea, contará con mayorías absolutas.

La elección de 1988 significó un reto al PRI, pues enfrentó una competencia con el Frente Democrático Nacional, coalición de distintos partidos cuyos principales líderes eran emanados de la disidencia interna del PRI. Además había sectores de opinión que compartían señalamientos y acusaciones de la oposición, contra el gobierno y el PRI, de supuestas irregularidades en elecciones estatales, lo cual fortaleció el descrédito de los comicios y de las autoridades de ellos emanadas, particularmente se magnificaron en la elección presidencial de 1988, calificada de fraudulenta por los actores políticos de oposición.

Resultado de la elección de 1988 fue la entrada de la oposición en el Senado, así como la limitación de modificar la Constitución en la Cámara, la cual es salvada a partir de alianzas del PRI con el PAN. Respecto a la relación de Poderes, se mantiene el gobierno unificado, con el control ejercido por el Presidente en turno.

En este periodo, en los gobiernos de Salinas y Zedillo, es donde se dan las modificaciones más importantes al marco institucional en materia de elecciones y gobierno del Distrito Federal, gracias a la orientación de la agenda gubernamental, que en algunos puntos de política económica fue negociada con el PAN.

Pero no es nada ajeno hacer notar que los cambios tuvieron un gran apoyo por parte de la ciudadanía del Distrito Federal, como ejemplo el candidato del FDN frente al PRI en el ámbito local obtuvo una diferencia de 21 puntos porcentuales, pero en el orden federal se revertía esa diferencia a favor del PRI en 20 puntos. A eso habría que sumar en la elección para los assembleístas, el PRI con el 27.42% obtuvo el 51.5% de la representación en la ARDF.

Estas fueron las razones que dieron pauta a la negociación de una reforma política del Distrito Federal ocurrida entre 1992 y 1993, que cambio el estatuto de la Asamblea como un órgano legislativo en temas locales, así se le otorgó atribución de aprobar los instrumentos de la política financiera a partir de 1995, que le serían turnados por el Ejecutivo, dejando al Congreso la autorización de montos de endeudamiento. También otra innovación que se concretó en la realidad, fue la elección de manera indirecta del Jefe del Gobierno del DF.

Sin embargo, 1994 fue un año difícil para el gobierno federal: levantamiento armado en Chiapas en año electoral, el asesinato presidencial del PRI y de su Secretario General, y una crisis financiera ocurrida a finales de 1994, unos días después del inicio del gobierno del presidente Zedillo, lo obligó a una nueva serie de reformas electorales y política para el Distrito Federal, de la cual, esta última rige como marco institucional y organizativo de la entidad, cuyo principal activo fue la elección del Jefe de Gobierno del DF.

La tercera etapa, vigente a partir de 1997 y que fue delimitado hasta 2006, se caracteriza porque los cambios logrados en 1997 en la materia electoral y del Distrito Federal, impactaron en la estructura de la organización gubernamental para el D.F., dio paso a un inédito esquema para la entidad como la cohabitación política entre órdenes de gobierno y el gobierno dividido por la pérdida de mayorías en el Congreso.

Respecto al Senado, el PRI perdió su mayoría calificada, aunque mantuvo la mayoría absoluta, lo que le permitía ser un contrapeso a las demandas de la colegisladora, controlada en ocasiones por la oposición que se aliaba en conjunto para enfrentar al gobierno federal, con la intención de imponer la agenda.

En esas nuevas condiciones el gobierno federal y la representación de su partido en el Congreso, no tenían la capacidad de hacer reformas constitucionales, el diseño institucional de naturaleza consensual de la República Federal obligaba a la construcción de consensos con otras fuerzas partidistas para llevarlas a cabo.

La alta competencia electoral derivó en más cambios, como fue la alternancia política en las elecciones de 2000, al perder el PRI la presidencia, en el Senado la mayoría absoluta y con esto el gobierno de la Cámara, mientras en la Cámara de Diputados era la primera minoría. Para el PAN, cuyo candidato presidencial ganó, significó tener gobierno dividido y con esto la consolidación de la pluralidad en el Congreso de la Unión.

Respecto al orden local, el PRD mantenía la Jefatura de Gobierno, pero perdía el control de la Asamblea, fue la única ocasión que se ha registrado gobierno dividido en la entidad, en cuanto a las relaciones entre ambos órdenes de gobierno, se confirma la cohabitación política.

Resumiendo esta tercera etapa, observamos en el orden federal un sistema partidista plural, con tres partidos principales, donde la competencia electoral permite la alternancia en el Poder Ejecutivo pero ninguna mayoría en el Congreso.

En el orden local se muestra ahora una fortaleza de la izquierda, donde gana la titularidad del Ejecutivo y la mayoría de la ALDF, por lo que se reproduce el esquema de gobierno unificado, salvo la pérdida del control de la II legislatura de la Asamblea Legislativa, la más plural de todas, nos muestra un comportamiento propio de los mejores tiempos de este esquema en el orden federal.

Sin embargo, el hecho de que la entidad sea una reserva electoral del PRD y enfrente la pluralidad en el orden federal -que ha otorgado sus preferencias entre el PRI y el PAN-, hace que los procesos de la política financiera sean únicos, en razón de lo señalado en el artículo 122 de la Constitución, de que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de gobierno locales.

3.- El periodo temporal de tiempo nos muestra que en el orden federal la tendencia electoral corre de la hegemonía partidista, pasando por la mayoritaria, al pluralismo. Esto tiene su impacto en la conformación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el orden federal.

La etapa del pluralismo en el orden federal coincide con la emergencia de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, lo que permite en los hechos el funcionamiento de un orden local con órganos propios, junto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero a diferencia de lo que se vive en el orden federal, en el local se tendrá gobierno unificado, salvo por la pluralidad de la II Legislatura de la Asamblea en 2000-2003.

En tales marcos, los procesos de aprobación de los instrumentos de la política financiera se mantendrán similares en cuanto su estructura, es decir el ejecutivo, sea este en el orden federal o local, entregará los instrumentos de la política financiera al legislativo correspondiente.

Salvo una excepción, resultante de la reforma promovida por Manuel Camacho, donde a partir de 1995 y hasta 1997, fue el Ejecutivo Federal quien entregó al órgano de gobierno local, en este caso la Primera Legislatura de la Asamblea de Representantes, el presupuesto de egresos y la iniciativa de ingresos para el Distrito Federal.

Esto nos lleva a afirmar que se presentó un proceso de tránsito de la política financiera del Distrito Federal, del orden federal al local, como parte de esta tendencia pluralista de ir creando órganos de gobierno locales.

Ahora bien, los procesos de la política financiera, en sus resultados nos muestran que ante el contexto económico y financiero del país se adoptaron las decisiones, por un lado, pero por el otro, cada gobierno puso en marcha su visión del ejercicio gubernamental, en dos vertientes: la pragmática y la ideológica.

Nuestro siguiente paso es ir describiendo las relaciones causales de esta pluralidad o en su caso, de los argumentos técnicos, políticos e ideológicos ante las decisiones adoptadas o en su caso, un ejercicio pragmático.

I. El primer elemento es el gasto federal descentralizado, el cual muestra en su ejercicio un crecimiento, conforme a la gráfica 16, la cual empata con la periodización que hicimos de la integración de los poderes federales, de manera que al sistema hegemónico coincide con una tendencia centralista en el ejercicio del gasto público y de manera doble: la primera con un gasto descentralizado menor a los 10 puntos del total y la segunda, de estos recursos al iniciar y concluir la

etapa, cerca de una quinta y una cuarta parte eran destinados a la entidad.

Es importante señalar que durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, la política descentralizadora emergió con fuerza, y es importante señalar que en relación con la anterior administración subió 2 puntos porcentuales, así como se infiere aumentó la redistribución a otras entidades por la reducción de la participación del 23.41 al 19.29 del total de este tipo de gasto.

Respecto a la etapa del sistema dominante, registró el mayor número de reformas institucionales importantes que tendían a la descentralización y fomentaban la pluralidad, se da el salto más importante en el monto de este tipo de gasto, pues del 9.25 subió al 22.85 del total, lo que significó 13.5 puntos. Aquí, en concordancia se advierte que al aumento del total se reduce la participación de la entidad y pasa del 17.71 al 8.80 del total.

Al final, en la etapa de la pluralidad, se observa un puente entre la anterior y ésta con un salto del 22.85 al 29.13 y de este inicio al final de la serie en 2006, llegó al 31.75, en total una diferencia de 8.9 puntos. De este total, la participación del Distrito Federal se redujo en términos relativos, pues en relación con el dato de 1997, para 1998 bajo 1 punto más y se mantuvo estable en alrededor de 7 puntos.

En conjunto se puede inferir que la política descentralizadora partió de los gobiernos unificados del PRI como una visión acorde con las tendencias teóricas de la descentralización promovida por organismos multilaterales, en lo que encontramos una muestra de isomorfismo institucional. Al entrar la tercera etapa con la pluralidad y una nueva lógica en el Congreso de la Unión, parece que se fortalece

dicha política gubernamental, aumentando los montos en relación con el total neto del gasto federal.

II. El segundo elemento será el comportamiento de los órganos de gobierno en relación con la gestión del saldo de la deuda y la autorización de los montos por parte del Ejecutivo y posteriormente por el Jefe de Gobierno, particular importancia adquiere este punto, pues derivado de las reformas, el orden federal tiene injerencia en este tema. En cuanto a la administración del saldo de la deuda, es interesante observar que también los datos tienen una agregación particular para cada etapa, la etapa hegemónica registra los extremos, parte en 1980 de un saldo equivalente al 4.4% del PIB-DF saltó en 1982 al 8.3% y cayó en 1988 al .4%, lo que nos lleva al contexto y la lógica de la gestión.

Esto es, que ante un entorno complicado, los últimos años de la administración de Hank González ante la falta de recursos propios y federales suficientes, el gasto fue financiado con la contratación de deuda, sin embargo recordemos que no pasó por los filtros que legalmente estaban señalados, lo que nos permite observar un abuso en el uso de las facultades y esto bajo el cobijo de un Congreso controlado por el Poder Ejecutivo, esta conducta la podemos considerar pragmática.

Por el contrario, la administración de Ramón Aguirre se orientó por la práctica ortodoxa monetarista de reducir déficit del gasto y el uso de contratación de deuda. Con la idea de finanzas sanas, se procedió a renegociar la deuda de manera que el saldo fuera absorbido por la federación y en dos negociaciones ésta lo asumió, lo que permitió su reducción.

La etapa de sistema de partido dominante, en las administraciones de Camacho Solís y Aguilera, se mantuvo controlado el saldo entre el .4% y .5% del PIB-DF, lo que permitía reorientar recursos que podrían haber sido usados

para el servicio de la deuda. Se imponía el criterio de las finanzas sanas. Pero ya en la administración de Oscar Espinosa, curiosamente se revertió el criterio, y con claro sentido pragmático, ante la falta de recursos y en medio de una crisis financiera, se procedió nuevamente a contratar financiamiento por deuda.

Por supuesto que el Congreso autorizó los montos solicitados y subió el saldo a 1.8% del PIB-DF, es decir, casi se cuadruplicó con el consentimiento y festejo, en algunos sectores oficiales, de la mayoría del PRI.

En la etapa del pluralismo en el orden federal, que coincide con la cohabitación política, el gobierno local enfrentó su situación minoritaria en el orden federal y esto fue un contrapeso a su política de financiamiento por contratación de empréstitos. Claro que la negación de fondos fue estratégica, circunscrita en años importantes y a manera de neutralizar la popularidad de los políticos locales del DF, pues no fue usada cada año, por el contrario, se dieron casos en que los montos solicitados fueron aprobados por el Congreso.

Al fluctuar el saldo entre el 2.6% y el 2.2% del PIB-DF, el gobierno de la entidad contaba con un instrumento importante para financiar proyectos de infraestructura, debido a su fortaleza financiera y a que la deuda contratada es federal, diferencias notables si es que la comparamos con las demás haciendas estatales.

III. Respecto a los ingresos del Distrito Federal, las tendencias y la división de etapas también nos permite observar regularidades, por lo que respecto a Ingresos Propios, durante la etapa hegemónica, es donde la recaudación es la más baja entre 1980 y 1985, entre 21 y 11 puntos en relación con el total, para posteriormente subir a 40 puntos entre los años de 1986 y 1988. Esto indica que en los

primeros años se dependió de deuda pública y después se tienen resultados de un gran esfuerzo producto de una política de actualización de tasas impositivas, precios y tarifas.

Para el caso de la etapa de partido dominante, se observa que la tendencia es más homogénea, con una media de 49.6 en los ingresos propios, iniciando la serie con 44.7 en 1989 y cerrando en 1997 con 47.1, teniendo su punto más alto en 1992 con 52.9 del total de los ingresos.

Esto demostró una gran fortaleza, la cual siguió en menor medida durante la siguiente etapa, ya en manos de los órganos de gobierno local, los cuales mantuvieron una media de 41.85, una reducción de 8 puntos, pero con mayor homogeneidad, pues inició en 1998 con 42.3 y concluyó con 38.3.

Curiosamente, en esta última etapa, los años de 2000 a 2003 que comprende la II Legislatura de la ALDF se tiene el registro consecutivo más bajo de ingresos propios, como ejemplo recordemos que en 2002 hubo un enfrentamiento porque la Asamblea intentó legislar a favor de ampliar los ingresos locales, lo que fue rechazado por el Jefe de Gobierno y motivo una andanada de metralla mediática entre la oposición representada en la misma y la coalición de interés del PRD (citar al DR, op. cit. P. 42-43).

Al final podemos hacer los siguientes planteamientos sobre las causas de la baja recaudación: a) la primera puede ser el no contar con los recursos humanos y materiales que permitieran una eficiente operación; b) la crisis y el proceso inflacionario hayan impedido responder con rapidez para actualizar las tasas impositivas y los precios de los bienes y servicios prestados por la administración local; c) la adopción de una política que beneficiara a ciertos sectores reduciendo, no actualizando o no cobrando impuestos y servicios, para paliar la crisis y evitar el desafecto en

elecciones; d) corrupción; o e) un conjunto de varias de éstas causales.

Respecto al financiamiento con deuda pública, la tendencia es similar al tema del saldo del endeudamiento, por lo que obviaremos este punto y abordaremos las participaciones federales.

Durante los tres primeros años de la etapa hegemónica este rubro fue la segunda fuente de ingresos detrás de la deuda, los siguientes seis años se invirtió, convirtiéndose en la principal, por lo que se observa una tendencia creciente, en 1980 era el 36.9% y para 1988 subió al 64.7%. Por supuesto que el hecho de ser la entidad con mayor aportación tributaria a la bolsa participable, le mantenía con dicho nivel de ingreso, el cual se redujo a lo largo de la siguiente etapa de partido dominante, en 1989 eran el 55% del total de los ingresos y para 1997 era el 40.7%.

La última etapa, el gobierno local inició en el punto más bajo para posteriormente subir, en 1998 era de 37.8% y cerró en 2006 con 46.3%. No es ocioso recordar que precisamente los años de 1999 y 2000, el Congreso se negó a asignar recursos del FORTAMUN-DF a la entidad argumentando que no tenía municipios y que fue la causa de una controversia constitucional por ese hecho.

Por último, las transferencias (aportaciones federales), que son recursos etiquetados, fueron asignadas a partir de 1995 y fueron marginales, sin embargo, para la tercera etapa, comenzó a ampliarse los montos, si en 1998 era el 5.1% del total, para 2006 eran el 13.5% del total.

Al resumir los Ingresos, es evidente que la etapa de mayor fluctuación fue la primera, derivado del alto endeudamiento para cubrir el déficit del gasto público y la baja recaudación de ingresos propios, deja en evidencia que

sucedió en los primeros años de la crisis y que se actuaba de manera pragmática.

Por otra parte, los enfrentamientos entre el Jefe de Gobierno la ALDF, durante los años de 2000 a 2003, nos muestran un manejo de estrategias políticas previo a un año electoral, pues subir impuestos implicaría una caída de popularidad en el pensamiento del Jefe de Gobierno, en una posición pragmática, o una cuestión de principios, de acuerdo con su programa de gobierno.

Lo cierto es que dejó abierta la lógica de acción del político, de beneficiar con estos instrumentos de la política de ingresos a sectores sociales, dando cuenta de una lógica política, una racionalidad diferente a la económica, en cuanto sus fines.

IV. Por último, la revisión del gasto que muestra mayores diferencias que los ingresos, en ciertos aspectos. Ahora bien, la importancia del gasto es toral, porque a partir de ella se evalúa concreta en los hechos, las posiciones ideológicas y en menor medida las pragmáticas.

El primer rubro es el de gasto administrativo, que durante la primera etapa de gobierno hegemónico, nos presenta dos tendencias, al inicio descendente, en 1980 era el 18.1% del total con Hank, y posteriormente una tendencia ascendente que en 1988 llegaba al 43.3%, lo que podría deberse al proceso inflacionario, lo cual impactaría en sueldos, gastos en recursos materiales y servicios generales, entre otros.

Sin embargo, en la segunda etapa la tendencia de este rubro a crecer fue positiva y del 52.2% en 1989 subió a 66% en 1997, lo cual implicaría un alto costo de la operación del sector público de la entidad en tiempos de mayor estabilidad económica.

Durante los gobiernos locales, se invirtió esta tendencia y el decrecimiento fue, para 1998 estaba en 60.7% y bajó en

2006 a 50.8%, lo que significó que se reorientaron esos 10 puntos a otros programas. Lo anterior encaja con la propuesta de hacer ahorros en gasto corriente, sin embargo habría que hacer un análisis más a detalle para conocer el uso concreto de estos recursos.

El segundo rubro es el de obra pública, que también muestra claras tendencias por etapa. En la primera, de 1980 a 1988, es durante los primeros ocho años el primer tipo de gasto, lo que quiere decir que durante los años de la crisis se invirtió en infraestructura para la ciudad, siendo la prioridad como política pública. Incluso la inversión más alta fue en los tres años de la administración de Hank, que empata con el alto endeudamiento.

También el gobierno del Presidente de la Madrid adopta como prioridad este tipo de gasto. En el año de 1983 se ejerció el 52.8% del total y para 1988, al cierre de la administración era de 34.2%, lo cual nos da muestra de la importancia que tenía la ciudad, aunque podemos inferir que en la segunda mitad del sexenio se orientó este tipo de gasto a las tareas de reconstrucción derivado del sismo de 1985.

No deja de ser contradictorio que el gobierno calificado de ser el primer neoliberal por la izquierda y sus intelectuales, fuera el que invirtiera en más líneas de metro y construyera más kilómetros que cualquier otra administración; así como planteara una gran inversión para la reconstrucción de la ciudad sobre todo cuando los más afectados fueron sectores pobres de la población.

Aquí es de llamar la atención que el responsable de la reconstrucción fuera el titular de SEDUE, Camacho Solís, quien en la siguiente administración sería el Jefe del DDF.

En dicha etapa, la Obra Pública ocupó el segundo rubro de gasto, se siguió invirtiendo ocupando el 27.3% del total de

los recursos en 1989 aunque con una tendencia a la baja, pues para 1997 era de 16%.

Es importante señalar que se abrió en la administración de Camacho la puerta a inversionistas privados para que apoyaran la inversión en obra pública. Además de que tuvo el control de la reconstrucción, lo cual le permitió conocer la ciudad y operar para su control durante las elecciones de 1991. Su posterior alianza con el Jefe de Gobierno Andrés Manuel y la participación de Marcelo Ebrard en ambas administraciones, y al final su nominación, triunfo y ejercicio como Jefe de Gobierno, entre 2006 a 2012, dan cuenta de la operación de este político y del grupo que construyó a su paso por la administración pública federal.

En la última etapa, se registra el nivel de inversión más bajo en obra pública, los gobiernos locales han abandonado este segmento y detenido las inversiones públicas, en 1998 era de 12% y en 2006 cayó a 7.3%, lo que nos permite comprender que las alianzas con el capital será la constante de los gobiernos de izquierda en la ciudad.

Respecto al rubro de Transferencias³⁹¹, éstas manifiestan un manejo diferenciado en la primera etapa, pues en la administración de Hank son marginales y posteriormente con Aguirre, en 1983, suben al 11.2% para bajar a 8.7% en 1988.

Durante la segunda etapa, se mantiene estable el rubro, en 1989 es el 10.8% y en 1997 es el 11.5%, lo cual implica un uso regular.

En la etapa final, en los gobiernos perredistas, está marcada por el uso de este rubro que en 1998 era 13.6% del total

³⁹¹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Art. 2

LIV Transferencias: las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera;

En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

hasta llegar a 29.8% en 2006, siendo su techo en 2004 con 37.9%, lo que nos lleva a suponer que fueron usados estos recursos para financiar los programas sociales.

Por último consideramos oportuno abordar el servicio de la deuda, que en la etapa hegemónica, en 1980 cubría el 30.7% del gasto total y que en 1988 bajó al 5.4% del total.

En tanto la segunda etapa se distingue porque los recursos usados para el servicio de la deuda fueron los más bajos, en 1989 era el 1.3% y para 1994 1.9%, es a partir de 1995 que sube a 3.5% y cerrar en 5.5% en 1997.

La tercera etapa también es particular, pues en 1998 este tipo de gasto era el 4.8% y para 2006 alcanzó el 8.6%, lo cual muestra que el costo de la deuda se encareció.

4.- Es interesante notar, conforme a la teoría institucional, particularmente los enfoques contractualista -señalado por Rosales-, economicista -propuesto por Norh-, y el de la ciencia política -Tsebelis, Colomer, Shepsle y Boncheck-; y desde la teoría organizacional de Crozier, que las instituciones, su creación y reforma, es el producto de voluntades enfrentadas en juegos organizacionales, completamente estratégicas, aunque bien entendemos que tienen una orientación diferente a los supuestos racionales de la escuela económica clásica (la microeconomía trata precisamente de la agregación de las voluntades).

En tal sentido, el Congreso se constituye en el centro decisonal y fundamental del cambio político, tanto para el marco institucional como el diseño organizacional. Cada reforma política y electoral, tiene como objeto el dotar de legitimidad a las organizaciones gubernamentales, debido a la inconformidad de los resultados electorales por parte de los perdedores, quienes hacen un cálculo, para encarecer su lealtad al sistema y con ello obtener beneficios.

Un claro ejemplo de lo anterior, fue que el PAN uso una refinada estrategia para abanderar y usufructuar las demandas de la izquierda, y con esto negociar con el PRI, de manera gradual reformas que beneficiaron y fortalecieron los procesos de la descentralización gubernamental, particularmente las reformas políticas del Distrito Federal y el pluralismo en el Congreso.

Pero es importante recordar que para realizar los cambios se requieren recursos previos, una estructura organizacional y un marco de reglas que permitan la negociación.

Así, la tardanza en las reformas electorales y políticas, tenía como elemento común la falta de fortaleza de los partidos opositores, pocos recursos financieros y humanos para lograr cumplir sus metas, en contraposición al PRI, que si cuenta con una estructura nacional.

Las reformas electorales de 1977 y 1986 son hechas bajo el amparo del poder. Si había modificaciones a las reglas del sistema electoral, es que éstas no brindan certidumbre a la coalición en el poder, por lo que solamente ceden lo necesario para que el sistema político no pierda legitimidad, permitiendo el fortalecimiento y emergencia de otros actores políticos de oposición, ampliando así la cobertura de las instituciones de agregación y con esto evitar la una crisis de gubernamental.

Las posteriores reformas tanto electorales como políticas del Distrito Federal, fueron hechas bajo otras condiciones, con actores de oposición partidista fortalecidos por las reformas anteriores.

Concluido el tema, es importante señalar que hay una serie de elementos o líneas de investigación que pueden ser abordados en investigaciones posteriores.

La primera tiene que ver con el uso de las políticas financieras de cada administración y el desempeño de

gobierno, de modo que relacionemos esta actividad gubernamental con el comportamiento político electoral de sectores sociales, identificando el uso político del gasto público y de las políticas de ingresos para la construcción de lealtades con dichos sectores.

Lo anterior podría ser a partir de estudiar el gasto público a través de políticas sectoriales, como las de desarrollo social, vivienda, autotransporte concesionado, becas, salud. También que sectores son beneficiados con tasas impositivas o determinadas tarifas de servicios.

Una segunda línea, es el estudio de las elites políticas en el orden local, visto como la emergencia de una nueva elite a partir de 1997 y el desplazamiento del PRI, precisamente podría ser abordado este con el enfoque de redes y la teoría organizacional.

Una tercera línea, es un estudio sobre el diseño y cambio institucional en el orden local, a partir del enfoque decisonal del neoinstitucionalismo de la ciencia política o contractualista.

FUENTES

Ahumada Figueroa, Luis. Teoría y cambio en las organizaciones: un acercamiento desde los modelos de aprendizaje organizacional. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Universidad Católica de Valparaíso. Chile, 2001. http://www.euv.cl/archivos_pdf/libros_nuevos/teoria_y_cambio.pdf

Alonso, José Antonio y Carlos Garcimartín. Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones. Editorial Complutense, ICEI. España, 2008.

Aregional.com. Finanzas públicas de las entidades federativas. Primera parte: los ingresos. aregional.com. Serie Finanzas Públicas. Año 4, número 1, México, D.F. 2004.

----- . Finanzas Públicas del Distrito Federal; 2000-2006. Aregional.com.

Arellano, David y Enrique Cabrero. "Introducción", en: Arellano, David; Cabrero, Enrique y Arturo del Castillo (Coords.) Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.

Ayala Espino, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. FCE, México. 1999.

Azamar Romero, Alejandro. Las finanzas públicas del Distrito Federal 2000-2006. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía de la UNAM. 2007.

----- . Análisis de convergencia de las participaciones federales per cápita de las entidades federativas de México, 1990-2006. Tesis de Maestría. Facultad de Economía de la UNAM. 2010.

Becerra Chávez, Pablo Javier. "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003; en Emmerich, Gustavo Ernesto. Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005. UAM; IEDF. México, D.F. 2005.

CEFP. Carpeta de Indicadores Básicos de Finanzas Públicas. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, D.F. Agosto, 2000.

----. La deuda pública del Distrito Federal 1980-2000. CEFP. Cámara de Diputados. CEFP/050/2001.

----. Deuda pública del Distrito Federal (1993-2006). CEFP. Cámara de Diputados. CEFP/052/2005.

----. Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. CEFP/028/006. 2006.

----. Deuda Pública de las Entidades Federativas; Saldos al cierre de 2006. Cámara de Diputados, CEFP/024/2007.

----. Evolución del gasto público por ramos 1980-2008 (Actualizado con la cuenta pública 2007). CEFP 046, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. 2008.
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0462008.pdf>

----. Deuda de las Entidades Federativas. CEFP. Cámara de Diputados, CEFP/060/2008.

Coronilla Cruz, Raúl. "Propuesta metodológica para el análisis del cambio organizacional", en: Montaña Hirose, Luis (Coord. Gral.) Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad. UAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 2004

Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo Las facultades de control del Senado de la República. Senado de la República LIX Legislatura; ITAM; Miguel Ángel Porrúa. México, 2003.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg. El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. Alianza Editorial Mexicana. México, 1990.

Dahl, Robert A. Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control. Alianza Editorial. CONACULTA. México, 1982.

Dahl, Robert A. La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos. Madrid, 1997.

Elster, Jon. El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social. Gedisa, Barcelona, 2006.

Goodin, Robert E. "Las instituciones y su diseño" en: Goodin, Robert E. (comp.) Teoría del diseño institucional. Gedisa, Barcelona, 2003.

Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

Hernández Mendoza, Cesar Alejandro. Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la Federación contra los Estados y Municipios 1994-2004. Tesis de Maestría. FCPyS, UNAM. 2004.

Immergut, Ellen M. "El núcleo teórico del nuevo institucionalismo". En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2423/16.pdf>

Lipset, Seymour Martin. El hombre político. Las bases sociales de la política. Rei, México, 1993.

Luhmann, Niklas. Organización y decisión. Herder, UIA. México, 2010.

Lujambio I., Alonso. El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana. Editorial Océano. México. 2000.

March, James G. y Johan P. Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma de Sinaloa; FCE. México, 1997.

Meyenberg L., Yolanda. Cuadro 1 de "La Cámara de Diputados y la oposición en México" en Pérez, Germán y Antonia Martínez (comp). La Cámara de Diputados en México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII legislatura; FLACSO; Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.

Meyer, John W. y Brian Rowan. "I. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia" en Powell, Walter W. Y Paul J. Dimaggio. (comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis

organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma del Estado de México; FCE. México, 1999.

Mintzberg, Henry. El poder en la organización. Editorial Ariel S.A., Barcelona España. 1992.

Montaño Hirose, Luis. "El estudio de las organizaciones en México, una perspectiva social." En: Montaño Hirose, Luis (Coord. Gral.) Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad. UAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

North, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE. México. Primera reimpresión, 1995.

Olson, Mancur. "La lógica de la acción colectiva", en Saiegh, Sebastian M y Mariano Tommasi (comps.) La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Eudeba, Argentina. 1998.

Panebianco, Angelo. Partidos y sistema de partidos. Alianza.

Pfeffer, Jeffrey. Organizaciones y teoría de las organizaciones. FCE, México, 1992.

Pérez Correa Fernando. Temas del Federalismo ¿De la Centralización a la Fragmentación? UNAM. 2003.

Peschard Mariscal, Jacqueline. "Geografía electoral del Distrito Federal (1946-1991)", en Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México. UAEM. México, 1993.

----- . Cambio y continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994. Tesis Doctoral. El Colegio de Michoacán, A.C.

----- . (Coord). 2 de julio: Reflexiones y alternativas. FCPyS-UNAM. México. 2007

Peters, B. Guy. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Gedisa. Barcelona, España. 2003.

Ramírez Zozaya, Juan Miguel. "Organizaciones públicas: nuevo paradigma en la administración pública", Estudio Introdutorio, en: Bozeman, Barry. Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. FCE, CNCPyAP AC. México, 1998.

Rodríguez Araujo, Octavio. "Los partidos políticos en México, origen y desarrollo" en Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent. Instituciones electorales y partidos políticos en México. Jorale Editores. México, 2005.

Rojas Sandoval, Miguel Angel. La reforma política del Distrito Federal 1986-1999. Reflexiones jurídico institucionales. Tesis de licenciatura. UNAM, FCPyS. México, 2003.

Romero, Jorge Javier. "Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías" en Powell, Walter W. Y Paul J. Dimaggio. (comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración

Pública, A.C.; Universidad Autónoma del Estado de México; FCE. México, 1999.

Rosales Nuñez, Juan. Repensar a la administración pública y a sus instituciones. Nuevos contenidos y enfoques de estudio. Tesis doctoral. UNAM. México, 2011.

Sánchez Gutiérrez, Arturo. "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal". En Isabel Tovar de Arechederra y Magdalena Mas [Comps.]. Macrópolis mexicana. Vol. IV. DDF; Conaculta; Universidad Iberoamericana. México, 1994.

Shepsle, A. Kenneth y Mark S. Bonchek. Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento. CIDE; Taurus. México, 2004

Shepsle, Kenneth A. "Estudiando las Instituciones. Algunas lecciones desde la elección racional".
http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892007000100003

Sirvent, Carlos. "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003" en: Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent. Instituciones electorales y partidos políticos en México. Jorale Editores. México, 2005.

Tsebelis, George. Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas. FCE. México, 2006.

Vázquez Valencia, Luis Daniel. Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal. Tesis de Licenciatura. IEDF. México, D.F. 2003.

Vergara, Rodolfo. "El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política" Estudio introductorio, en: March, James G. y Johan P. Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma de Sinaloa; FCE. México, 1997.

Weber, Max. Economía y Sociedad. Primera Parte: Teoría de las categorías sociológica; capítulo III Los tipos de dominación; Apartado 2 La dominación legal con administración burocrática, párrafos 3 y 4. En: <http://www.fhuc.unl.edu.ar/sociologia/paginas/biblioteca/archivos/Weberdominacion.pdf>

Bases de datos y documentos electrónicos.

Centro de Estadística y Documentación Electoral. IFE. "Estadísticas Electorales Federales y Locales en México. Elecciones 1990-2000." Disco Compacto. Centro de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral; Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Iztapalapa.

CEFP. "Distrito Federal: Situación de las Finanzas Públicas, 1980-2007." Base de datos. En: Evolución Estadística de Ingreso y Gasto por entidad federativa 1980-2007. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consultado el 31-03-2011. En: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006 centros de estudio/02 centro de estudios de finanzas publicas 1/005 indicadores y estadisticas/03 estatales/03 estadisticas de finanzas publicas

IEDF. "Sistema de Consulta de los resultados de las elecciones locales 2006". IEDF. <http://www.iedf.org.mx/eel/eel06/index.html>

IFE. Estadística de las Elecciones Federales de México.
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem>

Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

IFE. "Atlas Electoral Federal de México 1991-2006. Disco Compacto. Versión 1.0. México, 2006

"Resultados del cómputo final del tribunal electoral del poder judicial de la federación", en Estadística de las Elecciones Federales de 2006.

<http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html>

Documentos normativos.

Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31 de diciembre de 2001.

Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. Texto conforme al Diario Oficial, Tomo V, 4ª. Época, No.30, Lunes 5 de febrero de 1917.

www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_078_08oct74_ima.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996

"Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. México, tomo CDLXXXI, núm. 18, 25 de octubre de 1993.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXC, núm. 20, 26 de julio de 1994.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 4 de diciembre de 1997.

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007

Ley de Coordinación Fiscal. 1978.

www2.scjn.gob.mx/leyes/ArchivosLeyes/00692008.doc

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001. Diario Oficial. 31 de diciembre de 2000.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005. Diario Oficial. 24 de noviembre de 2004.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. Diario Oficial. Segunda Sección. 14 de diciembre de 2005.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. Diario Oficial. Cuarta Sección. 27 de diciembre de 2006.

Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. En Diario Oficial. 4ª. Época, Tomo V, Núm. 87. 14 de abril de 1917.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicado en el Diario Oficial, 30 de marzo de 2006.

Ley General de Deuda Pública. Publicada en el DOF, el 31 de diciembre de 1976 y sus reformas.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 1998.

Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales. Publicada en el Diario Oficial. Tomo LI, núm. 47. 31 de diciembre de 1928 y Tomo LII, núms. 1-4, del 2 al 5 de enero de 1929.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base I fr. VI artículo 73 constitucional. Diario Oficial de la Federación. Tomo 129, núm. 50, sección 5ª, 31 de diciembre de 1941.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1970.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. Tomo 351, núm. 41. 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, D.F. 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1994.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de enero de 1996.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. En: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; Reglamento Interior; Manual de Organización; Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. y disposiciones complementarias. Editorial Porrúa, 11ª edición, México 1989.

Estadísticas.

IEDF. Estadística de las elecciones locales 2000. IEDF. México, 2001.

IFE. Resultados de los cómputos de entidad de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. IFE. México, 1997.

Hemerografía.

ALDF. Diario de los Debates de la ALDF. Año I, núm. 2. 17 de septiembre de 1997.

----. Diario de los Debates de la ALDF. Núm. 38. 29 de diciembre de 1997.

----. Diario de los Debates de la ALDF. Núm. 38. 30 de diciembre de 1998.

----. Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, núm. 3. 17 de septiembre de 2000.

----. Diario de los Debates de la ALDF. Núm. 39. 29 de diciembre de 2000.

----. Diario de los Debates de la ALDF. Núm. 40. 30 de diciembre de 2000.

----. Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, Única. 13 de septiembre de 2003.

----. Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, núm. 1. 17 de septiembre de 2003.

----. Diario de Debates. Núm. 28, 21 de diciembre de 2004.

----. Diario de Debates. Núm. 31, 23 de diciembre de 2004.

----. Diario de los Debates de la ALDF. Año 1, núm. 1. 17 de septiembre de 2006.

ARDF. Diario de los Debates de la ARDF, Año I, Núm. 4. 7 de octubre de 1988.

Alcocer V., Jorge. "Parias de la Federación". Proceso No. 0698-16. 19 de marzo de 1990.

Cabildo, Miguel. "Aguirre utilizó, para explicar problemas, el expediente del catastrofismo." Proceso No. 0320-23. 20 de diciembre de 1982.

Monge, Raúl. "El caso de los 100,000 millones que Ramón Aguirre dejó como adeudo". Proceso No. 0635- 17. 2 de enero de 1989.

-----". "Inversión privada en obras públicas, ofrece el gobierno; los empresarios, felices". Proceso No. 0638-13. 23 de enero de 1989.

Ortiz Pinchetti, Francisco. "Según la Cuenta Pública, Hank dejó estrangulada a la capital. El DDF intenta recuperarse con más impuestos y servicios caros". Proceso No. 0367- 01. 14 de noviembre de 1983.

Robles, Manuel. "El gobierno abandona Ruta 100 y da impulso a minibuses y combis". Proceso No. 0646-13. 20 de marzo de 1989.

Páginas de Internet.

Sistema de Información Legislativa (SIL) de la SEGOB. Consultado el 19 de octubre de 2011.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/integracionCongreso>

Periódicos y revistas.

El Universal. (años 1980, 1982, 1984, 1988, 1991, 1999, 2000, 2004

Gaceta Parlamentaria. 16 de noviembre de 1998.

Gaceta Parlamentaria. 8 de diciembre de 1998.

La Jornada. (años 1991, 1995, 1997, 1998, 2000, 2004,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIII, marzo de 2001