

A photograph of a chessboard with a wooden king and a white king on a black and white checkered surface. The background is a soft, out-of-focus light grey.

6<sup>to</sup>

Congreso  
Latinoamericano de  
**CIENCIA POLÍTICA**

12, 13 y 14 de junio de 2012  
FLACSO Sede Ecuador



# LA TOMA DE DECISIÓN DEL EJECUTIVO LOCAL EN EL DISEÑO DEL PRESUPUESTO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA VULNERABILIDAD DE LOS DERECHOS CIUDADANOS.

**Presenta: Cdto. Dra. Rebeca Reza Granados**  
**Universidad Autónoma de la Ciudad de México**  
**Correo electrónico: [rebecareza@hotmail.com](mailto:rebecareza@hotmail.com)**  
**Area temática: Administración pública y políticas públicas**

## Resumen

El proceso de toma de decisión en el diseño del Presupuesto del Distrito Federal (DF), plasmado en su marco jurídico, vulnera los derechos de la ciudadanía del DF, debido a la concentración de atribuciones que tiene el Ejecutivo local con respecto a las Delegaciones Políticas. Los derechos ciudadanos son asumidos como la interconexión entre derechos políticos (voto) y sociales (obras públicas), bajo un principio de realidad, éstos deben contar con partidas presupuestarias para no ser meras promesas; es así como el presupuesto se retoma en dos sentidos: a) instrumento que marca en gran medida la política pública que delinea el accionar gubernamental y b) como un mecanismo de garantía –“indirecta”- que asegura la efectividad de un derecho ciudadano.

**Palabras Clave: Ejecutivo local, derechos políticos, derecho sociales, mujeres, Estado, toma de decisión, presupuesto, mecanismos de garantía, ámbito local.**

La configuración jurídico-política de lo que hoy conocemos como Distrito Federal (D.F) tiene como antecedente la iniciativa de reforma enviada por Álvaro Obregón, ante la Comisión Permanente, en el año de 1928; esta acción tuvo como consecuencia la desaparición de los municipios en el D.F y, al mismo tiempo, se tradujo en una manifestación del monopolio de toma de decisiones del Poder Ejecutivo, específicamente el Presidente sobre un ámbito local, que presentaba conflictos políticos, de políticas y de gestión ante un contexto urbano. Del año de 1928 hasta 1987 esa fue la estructura básica, de las autoridades políticamente electas y, en su mayoría, designadas, que privó en el D.F, y su relación con el Poder Ejecutivo Federal, la cual se caracterizó por concentrar la toma de decisiones políticas y económicas en el Presidente de la República.

Es así como *la limitación de derechos políticos, así como la falta de órganos de gobierno institucionalizados para dirigir su destino fue característica axial de los habitantes del el Distrito Federal.* Sin embargo es a partir de 1985 que el interés por reformar al gobierno del Distrito Federal recobra un interés relevante en la agenda pública. Pero fue hasta el año de 1987 cuando se comenzaron a realizar las primeras reformas institucionales -aunque muy limitadas- que iniciaron el camino de una serie de cambios que aún no cesan y que suponemos tienen como objetivo fundamental la conformación de un gobierno representativo. De esto se deriva nuestra principal preocupación que se circunscribe en la delimitación de *las reglas formales que regulan la toma de decisiones en el diseño del presupuesto del Distrito Federal disminuyen los derechos*

*ciudadanos de los habitantes de esta Ciudad Capital con respecto a las Entidades Federativas de la República de los Estados Unidos Mexicanos.* En este ensayo me concentro en el estudio de caso del Distrito Federal, para describir dicho diseño institucional.

El objetivo de la investigación de la cual se deriva este documento es analizar el estado en el cual se encuentran las instituciones presupuestales (Alt y Alesina, 2001) que garantizan los derechos ciudadanos del D.F. Dichas instituciones son asumidas como las reglas formales que regulan la toma de decisiones que circunscriben la aprobación y ejecución del presupuesto gubernamental, este último es resultado de la decisión colectiva en la que participan agentes gubernamentales (electos y designados) tanto del ejecutivo como del legislativo; en tanto a los derechos ciudadanos estos se entiende como la interacción entre los derechos políticos y los derechos sociales. Estos derechos se encuentran en el entramado institucional del Distrito Federal, lo cual representa el eje para dicho análisis, ya que se compara la configuración jurídico-política, del Poder Ejecutivo de este ámbito local

Es así como las instituciones presupuestales son un instrumento de garantía de los derechos sociales en el D.F, y están en función de la racionalidad (de los) recursos políticos y preferencias de los actores que fungen como tomadores de decisión, en esta ámbito local.

Ahora bien para dar cuenta de instituciones presupuestales se reviso un entramado de reglas cuya tipología es la siguiente:

### **1) Reglas constitutivas que establecen los lineamientos fundamentales de organización e integración.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)

**2.1) Reglas regulativas sobre metas económicas del presupuesto (Ingresos, gasto y deuda),** son instrumentos de duración variable, que se contemplan en el marco legal de la Ciudad de México<sup>1</sup>:

- Programa Operativo Anual
- Anteproyecto de presupuesto de egresos de las entidades
- Ley de Ingresos del Distrito Federal
- Presupuesto de Egresos del Distrito Federal

### **2.2) Reglas regulativas de votación y procesales que separan las responsabilidades de los agentes decisores y ejecutores**

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley de gasto y presupuesto eficiente del Distrito Federal
- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
- Ley de Obras del Distrito Federal
- Código Fiscal del Distrito Federal

---

<sup>1</sup> Tipología basada en Arturo Del Castillo y retoma del candidato a Licenciado Oscar Jesus Hernández Copka (2012)

- Código Financiero del Distrito Federal
- Ley de Participación Ciudadana
- Manual de programación-presupuestación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley general de deuda
- Ley de responsabilidad de servidores públicos
- Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

**2.3) Reglas regulativas para la transparencia presupuestal, la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto, que por su carácter, no son instituciones continuas:**

- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuantías de la Federación
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Entre los principales instrumentos que hacen operativa a este tipo de reglas, se encuentran:

- Informe de avance programático presupuestal
- Informe trimestral de la situación de la Deuda Pública del DF
- Informe mensual
- Cuanta Pública
- Dictamen de la Cuanta Pública
- Información de oficio disponible en formatos electrónicos

Es así como asumo que la configuración política del Distrito Federal, tiene un “accionar gubernamental” similar (no igual) a una entidad federativa (estado). Este supuesto es necesario para realizar la comparación que se hace en esta investigación. Reitero que es evidente, que existen diferencias institucionales que no permiten concebir al D.F como un nivel de gobierno; de lo contrario esta investigación no tendría razón de ser, ya que desaparecería la inquietud sustantiva que da origen a este proyecto. Por lo tanto se tiene como eje analítico, en esta comparación, las capacidades gubernamentales, en materia de diseño presupuestal acompañado de su mecanismo de vigilancia: la cuenta pública

Lo anterior no se traduce en el debate que se ha tenido en diversos estudios<sup>2</sup> acerca de la pertinencia de transformar al D.F en el Estado 32 o en un municipio, la preocupación es la cuestión de tener un gobierno local en un Estado democrático de derecho que genere un marco de certidumbre sobre el grado de autonomía, las responsabilidades de las autoridades políticas electas, los pesos y contrapesos necesarios para garantizar que el derecho político de los ciudadanos, ejercido a través del voto, tiene el mismo peso, en tanto a garantía de derechos sociales, que en las entidades de Jalisco y Estado de México, en estricto sentido formal.

---

<sup>2</sup> Para mayor información véase la postura de autores como Ziccardi (1998) y Sirvent (2001 )

El análisis institucional se basa en el estudio de actores en situaciones teóricas y reales; los modos de la explicación tipo 3<sup>3</sup> intervienen diferentes supuestos conductuales de los actores y conjunto de restricciones alternativas institucionales que incidirán diferencialmente en el tipo de toma de decisiones tomadas por los primeros; para realizar esto se asume que los actores cuentan con: a) cursos alternativos de racionalidad, b) organización, c) preferencias y c) decisiones previas; en tanto a las instituciones en estas se observa: a) oportunidades diferenciadas, b) reglas generales, c) reglas diferenciadas y d) recursos asimétricos (Valdés, 1997).

Reitero que la relevancia para esta investigación se sustenta en las instituciones presupuestales, las cuales representan garantías institucionales: estructura de incentivos, tomadores de decisiones que conforman la estructura jurídico política en este del Distrito Federal de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Estado; dichas instituciones son necesaria para hacer efectivos los derechos fundamentales (políticos y sociales) que por un lado están representados por el voto y, por otro, por el contenido en el presupuesto destinado a obras públicas.

Insisto que en este análisis se considera que el Distrito Federal tiene el funcionamiento, en materia de gestión, similar al de un Estado, por lo cual la Delegaciones asumen el papel de municipios no sólo por su gestión, sino por la cercanía que se tiene con la ciudadanía.

## **ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

El Distrito Federal tiene una estructura jurídica política diferente (de excepción) debido a que es la sede de los Poderes de la Unión, esta consta de los siguientes poderes públicos: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (D.F), La Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia. Las Delegaciones no son consideradas como nivel de gobierno local.

Para fines de este análisis hago especial énfasis en el poder Ejecutivo y la relación que se tiene con los municipios y delegaciones, por lo tanto se menciona su estructura enfocándome a las áreas financieras.

### **El Ejecutivo local y los costos de la burocracia**

El Ejecutivo en el **Distrito Federal** esta representado por el Jefe de GDF, titular de la Administración Pública del Distrito Federal, cuenta con las siguientes dependencias<sup>4</sup>:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;

---

<sup>3</sup> La explicación tipo 1 se concentra en explicar teóricamente un comportamiento individual mediante un modelo de elección individual, para mayor información véase en Valdes (1997)

<sup>4</sup> Art. 15. Anteriormente se menciono que al Jefe de Gobierno del Distrito Federal le corresponde

- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal;
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- XVII. Secretaría de Protección Civil;
- XVIII. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo;
- XIX. Secretaría de Educación; y
- XX. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

| <b>Tabla 1. Gasto en Servicios Personales e inversión en Obra Pública en el Distrito Federal de 2003 a 2008</b> |                |                |                |                |                |                |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|   | <b>2003</b>    | <b>2004</b>    | <b>2005</b>    | <b>2006</b>    | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    |
| <b>Servicios Personales</b>   | 25,064,218,700 | 24,168,578,300 | 29,173,534,682 | 33,331,299,842 | 26,250,815,426 | 20,121,002,283 |
| <b>Obra Pública</b>   | 4,244,537,300  | 8,471,793,500  | 6,702,553,276  | 5,162,167,886  | 5,013,659,016  | 6,214,738,170  |
| <b>Diferencia</b>   | 20,819,681,400 | 15,696,784,800 | 22,470,981,406 | 28,169,131,956 | 21,237,156,410 | 13,906,264,113 |

**Fuente:** Los montos del gasto en Servicios Personales y de inversión en Deuda Pública en el Distrito Federal de 2003 a 2006 se obtuvieron con base en los datos del INEGI (2009). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales (2003-2006)*, México: INEGI

Los montos del gasto en Servicios Personales y de inversión en Deuda Pública del Distrito Federal de 2007 y 2008 se consultaron en el banco de datos del INEGI sobre Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

**Nota:** El monto de Servicios Personales corresponde únicamente a los de la Administración Central del Distrito Federal.

Los recursos aplicados a los servicios personales de las dependencias gubernamentales al mando del Jefe de Gobierno, es sustancialmente mayor a los recursos públicos que se erogan para realizar actividades en obra pública y por tanto en pro de suministro de bienes y servicios públicos. La diferencia oscila entre veinte y uno millones a catorce millones a favor de los servicios personales beneficio de los trabajadores el cual se traduce en empleo remunerado-, lo que deja poco rango para cubrir necesidades de la ciudadanía.

| <b>Tabla 2. Costo Ciudadano en el Distrito Federal en 2003 y 2006</b> |   |                                   |   |   |                                   |   |
|---|---|-----------------------------------|---|---|-----------------------------------|---|
|   | <b>Asignación<br/>Presupuestal<br/>2003</b> | <b>Lista<br/>Nominal<br/>2006</b> | <b>Costo por<br/>Ciudadano<br/>2003</b> | <b>Asignación<br/>Presupuestal<br/>2006</b> | <b>Lista<br/>Nominal<br/>2006</b> | <b>Costo Por<br/>ciudadano<br/>2006</b> |
| <b>Servicios<br/>Personales</b>                                       | 25,064,218,700                              | 6,712,476                         | 3733.98                                 | 33,331,299,842                              | 7,104,837                         | 2345.68                                 |
| <b>Obr<br/>a Publica</b>  | 4,244,537,300                               | 6,712,476                         | 632.34                                  | 5,162,167,886                               | 7,104,837                         | 726.57                                  |

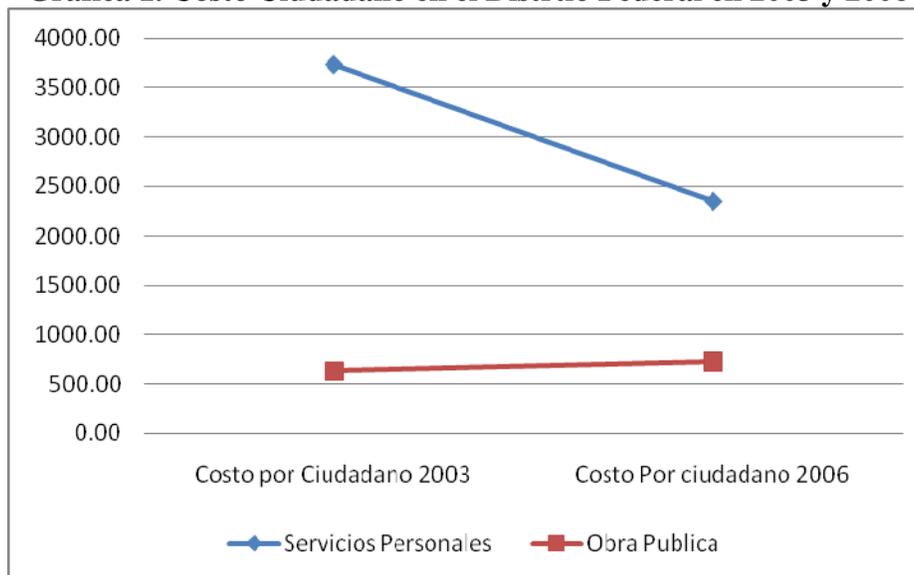
**Fuente:** La Asignación presupuestal a Servicios Personales y Obra Pública en el Distrito Federal, en 2003 y 2006 se obtuvieron de INEGI (2009). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales (2003-2006)*, México: INEGI.

La cifra de la Lista Nominar se obtuvo en el sistema de información estadística electoral del Instituto Federal Electoral.

El Costo Ciudadano se calculó a partir de la división entre el gasto en Servicios Personales y la Lista Nominal y la inversión en Obra Pública y Lista Nominal.

En los años de elecciones se observa que para 2003 el costo ciudadano con respecto a servicios personales es de 3733.98, ; en 2006 esta cifra cae a 2345 y el costo ciudadano por obra pública se eleva a 726.57. Este comportamiento se observa en la siguiente gráfica

**Grafica 1. Costo Ciudadano en el Distrito Federal en 2003 y 2006**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de Costo por Ciudadano en el Distrito Federal en 2003 y 2006

El Costo Ciudadano se calculó a partir de la división entre el gasto en Servicios Personales y la Lista Nominal y la inversión en Obra Pública y Lista Nominal.

El papel de la Secretaría de Finanzas el Distrito Federal tiene un papel relevante, ya que en los tres casos es a esta Secretaría la que corresponde el desarrollo de políticas de ingresos y egresos, la administración tributaria, programación, presupuestación, evaluación del gasto público y ser el

representante en conflictos fiscales y en todos los procedimientos administrativos que involucren el interés fiscal de las entidades. Como se ha visto antes y se analiza más adelante las Secretarías de Finanzas son un actor que toma decisiones estratégicas en el diseño de la política de ingresos y egresos, del presupuesto de egresos y es intermediario entre los Ejecutivos y las Legislaturas en la revisión de la Cuenta Pública.

## **Las autoridades del Nivel Local**

En México, el Municipio libre es un nivel de gobierno local. La base de su organización política y administrativa y división territorial del Estado también lo componen y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio; sus facultades y limitaciones se establecen en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado, y de las Leyes de cada uno de las entidades federativas. Cada uno de los municipios son gobernados por un Ayuntamientos.

Ahora bien, los Ayuntamientos de cada Municipio se integran por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que se determinan en la ley estatal en materia electoral quienes serán electos mediante voto popular. La permanencia en su cargo es de tres años y se renuevan en su totalidad al final de cada período, no existe reelección.

Los ayuntamientos funcionan mediante comisiones y deben nombrar la Secretaría del Ayuntamiento, al funcionario encargado de la Hacienda Municipal, y al encargado de Control Interno.

Si bien las *Delegaciones* no son parte de un nivel de gobierno, pero el Jefe Delegacional si es electo mediante voto popular, lo que me permite exponer sus facultades y observar las diferencias con los municipios.

Las Delegaciones<sup>5</sup> ejercen, con *autonomía de gestión*, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias del Distrito Federal; es decir una vez que el presupuesto es elaborado por la Secretaría de Finanzas y enviado a la Asamblea, las delegaciones pueden decidir a posterior en que ocupan el erario público; pero las transferencias, que decida hacer el Jefe Delegacional, no deben afectar a programas prioritarios, los cuáles son decididos por el Gobierno Central (es decir el Ejecutivo Local). Esto es ratificado por el Código Financiero del Distrito Federal en el artículo 488, en donde se establece que “las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, observando los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central” es en estos acuerdos donde se establecen las prioridades del accionar gubernamental

---

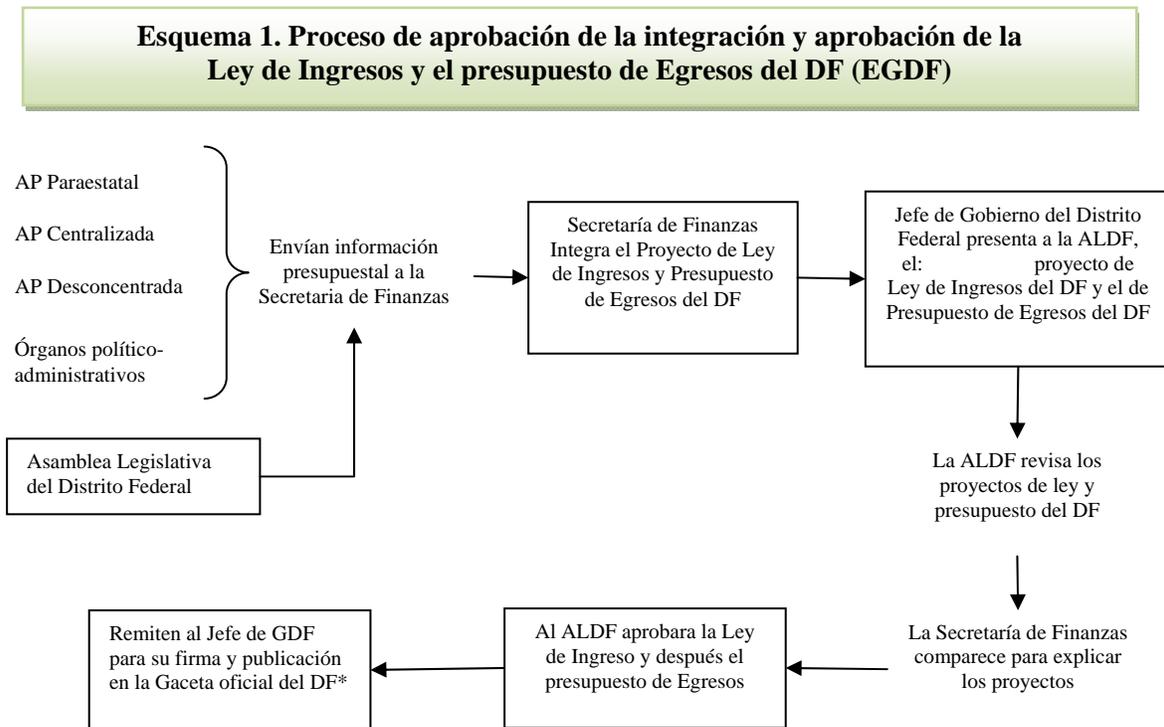
<sup>5</sup> Art. 112 del Estatuto General del Distrito Federal

Sin embargo las Delegaciones tendrán competencia, en las siguientes materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes<sup>6</sup>.

El Jefe Delegacional tiene entre sus atribuciones, designar a su persona; proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal; coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación, etc. Asegurar las condiciones para atender la política social emitida por el Jefe de Gobierno garantizando la calidad de los servicios, etc. En suma el Jefe Delegacional, elegido por voto popular, debe garantizar bienes y servicios, referidos en el anterior párrafo pero sin salirse de las prioridades de políticas que tiene el Ejecutivo Local.

### PROCESO DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DEL DISTRITO FEDERAL

En el gobierno del Distrito Federal los agentes involucrados en este proceso son el Secretario de Finanzas, Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa.



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Como se observa en el proceso es el Secretario de Finanzas quien entrega el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en esta fase el agente es el Secretario de Finanzas y el principal del

<sup>6</sup> Art. 117 op.cit

Jefe de Gobierno, el cual se convierte en agente al momento de presentar la Ley de Ingresos y Egresos a la Asamblea Legislativa.

Existe una interfase en donde el Secretario de Finanzas es quien explica los proyectos a la Asamblea para que esta apruebe las Leyes, esto denota dos cosas: a) la cadena agencia principal se inclina del lado del Ejecutivo, por lo tanto existe un débil contrapeso en este proceso específico, ya que b) el Ejecutivo, a través del Secretario de Finanzas (puesto designado por el Jefe de Gobierno), concentra información; por lo tanto el diseño institucional de este proceso, representa la antesala de fuertes incentivos en las instituciones presupuestales del Distrito Federal para que se presente el fenómeno del oportunismo, es decir la información –que representa un bien- en la toma de decisiones puede convertirse en parte de los recursos políticos del Ejecutivo, evidentemente esto depende de la eficiencia de los mecanismos de control y supervisión que se analizan más adelante en este apartado.

## **El diseño del Presupuesto de Egresos**

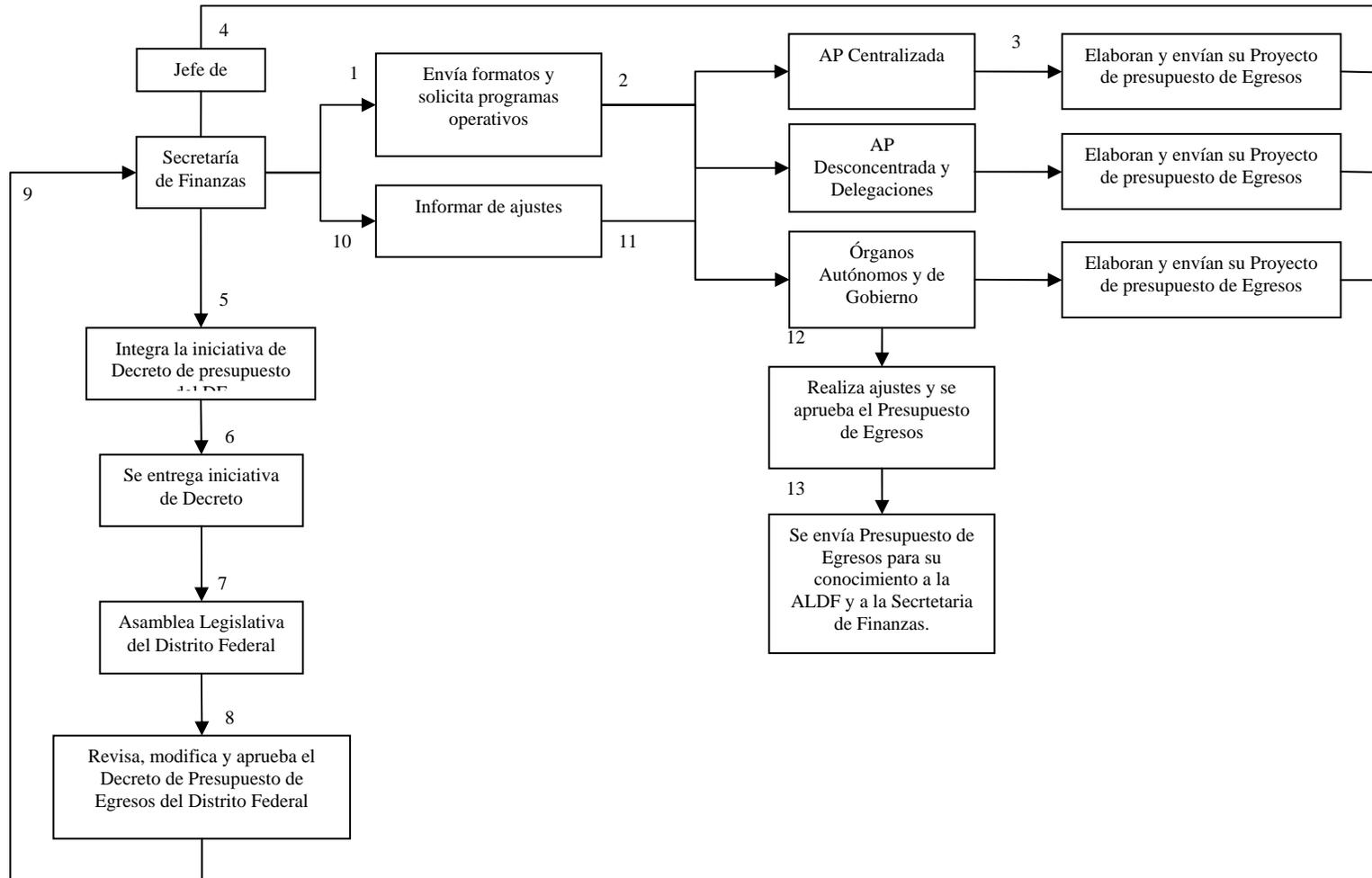
En el Distrito Federal (D.F) se observa un solo proceso tanto para el Ejecutivo, como para la Delegaciones; estas últimas no son consideradas autoridades políticas, ni fiscales, sin embargo los jefes delegacionales son elegidos por voto popular, lo cual no sólo representa costos de transacción, sino costos financiados por el erario público.

En el diseño del presupuesto y aprobación de egresos toman decisiones los siguientes agentes: a) Jefe de Gobierno del Distrito Federal; b) Secretaría de Finanzas; c) Organismos de la Administración Pública (AP) Centralizada, Desconcentradas (Delegaciones) y Órganos Autónomos –reitero que de estas tres figuras los jefes delegacionales son elegido por voto popular, los demás son designados o elegidos internamente; d) Asamblea Legislativa.

Estructuralmente el Jefe de Gobierno del D.F es el agente de la Asamblea Legislativa (principal). Sin embargo internamente la cadena agencia-principal se modifica en el transcurso de las 14 fases del proceso. Es así como el Jefe de Gobierno es el principal ante la Secretaría de Finanzas, la cual envía formatos, solicita programas e **informa de ajustes** –sin ningún tipo de discusión, es quien funge como principal ante los siguientes agentes de la A.P: a) Centralizada, b) Desconcentrada y Delegaciones y c) Órganos Autónomos, esto últimos son los únicos que realizan los ajustes a su presupuesto –a partir de las recomendaciones de la Secretaría de Finanzas- y envían directamente su presupuesto a la Asamblea con copia a la Secretaría de Finanzas, instancia que integra la iniciativa de Decreto del presupuesto, lo integra y entrega a la Asamblea (principal ante la Secretaría) quien los revisa, modifica y aprueba para después entregarlo a la Secretaría de Finanzas.

Por lo anterior, se observa que: a) el Ejecutivo, a través del Secretario de Finanzas –designado por el Ejecutivo-, concentra la información presupuestal, lo cual representa un amplio umbral de incentivos para que el Jefe de Gobierno y Secretario de Finanzas se comporten de manera oportunista;

## Esquema 2. Proceso de elaboración y aprobación del presupuesto del Distrito Federal



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Código Financiero del Distrito Federal..

b) las Delegaciones son tratadas institucionalmente de la misma manera que un organismo centralizado o desconcentrado designado por el Ejecutivo, sin embargo los jefes delegacionales son votados por los ciudadanos. Esto incrementa el costo ciudadano de los habitantes del Distrito Federal.

Si en el mercado político los oferentes de políticas públicas (partidos políticos) demandan votos (ciudadanos) para ser elegidos representantes y por tanto autoridades políticas entonces los jefes delegacionales no pueden fungir plenamente con esto; en primer lugar no son considerados por el Estatuto de Gobierno y el Código Financiero del D.F como autoridades ni políticas, ni financieras.

En segundo lugar las políticas públicas son observables a través de un conjunto de programas que finalmente tienen por objetivo distribuir bienes y servicios públicos los cuales deben ser presupuestados; si se observa el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto arriba graficado y explicado, los jefes delegacionales no tienen posibilidad de tomar decisiones, en función de las necesidades de su delegación, en tanto al diseño del presupuesto, pues quien realiza los ajustes, a partir de los criterios de “eficiencia y transparencia” es la Secretaría de Finanzas instancia centralizada que no tienen contacto con los ciudadanos de las delegaciones, por lo tanto existe la *brecha informativa* más amplia que en los demás Estados, y por tanto el problema de información asimétrica se incrementa.

Por lo anterior, el voto que se hace por el jefe delegacional es muy costoso, ya que los beneficios que tienen los ciudadanos, en materia de presupuesto y programas públicos y por tanto de satisfacer el interés ciudadano (colectivo) no está garantizado, en el diseño institucional; de hecho esta en función de la compatibilidad de incentivos “informales” (políticos) que tenga el Jefe Delegacional y el Ejecutivo, lo cual produce costos de transacción. Esto se puede representar a través del juego del Dilema del Presupuesto.

### **La relación del Jefe Delegacional y el Ejecutivo del Distrito Federal: el Dilema del Prisionero**

El diseño institucional (reglas de decisión fundamentales) que circunscribe la toma de decisiones en el presupuesto y que establece la relación entre los Jefes Delegacionales y el Ejecutivo del Distrito Federal se puede representar mediante el juego del Dilema del Prisionero jugado una vez, pues existe un proceso en donde se decide el presupuesto, ya que elijó focalizar el juego a 2003 y 2006 año de elecciones, por lo tanto los jugadores tienen derecho hacer solo una jugada, ya que tanto el Ejecutivo como el Jefe Delegacional no puede ser reelectos y saben que después de las elecciones no pueden volver a ocupar el puesto.<sup>7</sup> Insisto que según el diseño institucional revisado anteriormente se tienen los siguientes elementos:

- Los jugadores están representados por jugador: a) 1= Jefe de Gobierno y b) 2=Delegados;

---

<sup>7</sup> Para mayor información véase Kreps (1994) y Valdes (1997)

- Las estrategias son:  $\Omega$ = presupuestar programas sociales que den presencia ciudadana al Delegado y Jefe de Gobierno;  $\beta$ = presupuestar programas sociales que den presencia ante la ciudadanía, solo al Jefe de Gobierno.
- Los pagos son:  $\Omega=1$  y  $\beta=0$

La matriz del Dilema del Prisionero que delinea la relación entre el Jefe Delegacional y el Ejecutivo es la siguiente:

**Figura 1. Dilema del prisionero en la relación Jefe de Gobierno-Jefe Delegacional**

|   |   |      |      |
|---|---|------|------|
|   |   | 2    |      |
|   |   | C    | D    |
| 1 | C | 1, 1 | 1, 0 |
|   | D | 0, 1 | 0, 0 |

La anterior matriz representa la paradoja racional, que el mismo diseño institucional en el Distrito Federal antepone a los tomadores de decisiones. Asumo la presencia de incertidumbre, de la preferencia por la elección de una estrategia no cooperante, es así como dicha paradoja se produce de la siguiente manera: si los individuos actúan con una racionalidad instrumental, tienen grandes incentivos para no moverse de la casilla 0,0 (equilibrio de Nash). En la celda donde el pago es 1,1 es un óptimo paretiano en donde todos ganan, sin embargo los individuos que toman decisiones no tienen incentivos para cooperar. La lógica de dicha matriz es la siguiente<sup>8</sup>:

- En 1,1 se asume que tanto el Jefe de Gobierno como los Jefes Delegacionales tienen compatibilidad de incentivos; por lo tanto existe una alta probabilidad de que los dos actores sean del mismo partido y la misma coalición partidaria, y el presupuesto representa las necesidades de la ciudadanía.
- En 1,0 el Jefe de Gobierno y los Delegados tienen incompatibilidad de incentivos, y es producido por un escenario en donde existe la probabilidad de que el Jefe Delegacional sea de distinto partido y con escasos recursos políticos<sup>9</sup> para negociar
- En 0,0 los dos actores tienen incompatibilidad de incentivos, se presenta el escenario en donde los dos probablemente son de diferente partido, diferente coalición del mismo partido, y los incentivos de negociar son nulos.
- En 1,0 el Jefe de gobierno y los Delegados también tienen incompatibilidad de incentivos; sin embargo, el Jefe Delegacional tiene recursos políticos para negociar con el Ejecutivo Local.

Lo anterior no solo representa altos costos de transacción, también hay un costo tangible que en el Distrito Federal los ciudadanos asumen, esto son los erogados en las elecciones de

---

<sup>8</sup> En la matriz se asume que el Secretario de Finanzas, al ser designado por el Jefe de Gobierno, tiene incentivos formales e informales para obedecerle; es decir en la relación Agente-principal se reduce el problema de información asimétrica.

<sup>9</sup> Los recursos políticos se representan tanto por la movilidad de recursos financieros, humanos, lo que produce un posicionamiento político al interior del partido y entre la ciudadanía (especialmente con la organizada)

jefe delegacional. Si bien he asumido que el D.F en términos de gestión actúa como un Estado, es evidente que en el diseño institucional del proceso de presupuesto, del D.F, el papel que funge las delegaciones son similares a organismos dependientes del Ejecutivo local (Gobernados –en caso de los entidades federativas- o Jefe Delegacional –en el D.F-), lo cual institucionaliza el papel “no decisor” de los Jefes Delegacionales ante el Ejecutivo Local; éste último actor se posiciona institucionalmente más alejado –en materia de gestión de bienes y servicios- de los ciudadanos habitantes de cualquier Delegación; no obstante que en las Delegaciones es donde se manifiestan las necesidades cotidianas de los ciudadanos; que si bien dichas son plasmadas por el Delgado en un ante-proyecto, la toma de decisión para distribuir recursos para satisfacerlas, al final, es del Ejecutivo Local.

Por otro lado, se encuentra la posición institucional y territorialmente, en el proceso de presupuestación, de los municipios, ya que la toma de decisión depende de dos actores, elegidos a nivel local para satisfacer, aunque sea de manera limitada, las necesidades de su localidad<sup>10</sup>: 1) un Presidente Municipal (electo) y, 2) un Ayuntamiento (también electo), los cuales deben interactuar para tomar decisiones presupuestales, lo cual restringe la probabilidad de que se presenten actos oportunistas<sup>11</sup>, ya que el umbral de negociaciones “directas” con el Ejecutivo Local se reducen, por lo menos a partir del plano de las instituciones presupuestarias.

Es así como expongo los siguientes datos para dar a conocer cuanto costaron las elecciones para jefes delegacionales en los años de 2003 y 2006; costo, que proporcionalmente a la toma de decisiones de los Jefes Delegacionales, con respecto al erario público, no tienen un beneficio que corresponda a la inversión social para hacer tangible un derecho político, el des-dibujamiento de los Jefes Delegacionales como autoridades y tomadores de decisión en una garantía institucional para hacer cumplir los derechos sociales: el presupuesto.

En suma, las instituciones presupuestales disminuyen los derechos ciudadanos debido a que se incrementa el costo social tangible en los recursos ejercidos para las votaciones de jefes delegacionales. En este sentido la elección de Jefes Delegacionales lleva al extremo el argumento de que la Democracia Procedimental –votaciones- por si sola no garantiza: a) la Consolidación Democrática y b) una Calidad Democrática. El comportamiento del monto de dicho costo se muestra de la siguiente manera:

---

<sup>10</sup> Con este argumento no estoy alabando la posición que tienen los municipios en el entramado institucional de nuestro país, mi intención es recalcar que si bien los municipios cuentan con problemáticas, derivadas del diseño constitucional, en las delegaciones este problema se recrudece, ya que votar por un Delegado puede ser, con temor a equivocarme, un acto simulador en pro de los derechos políticos.

<sup>11</sup> Institucionalmente se observa que si el Ayuntamiento tiene al interior la Mayoría de síndicos y regidores con los mismos intereses partidarios del Presidente Municipal, la probabilidad de que aparezcan actos oportunistas se incrementa. Reitero esto es “síntoma” del diseño institucional de los municipios que conforman los estados analizados en esta investigación; sin embargo ese “síntoma” se agrava en el caso del Distrito Federal, pues los Jefes Delegacionales solo tienen la posibilidad de negociar solamente con el Ejecutivo, ya que se carece de contrapesos.

**Tabla 3. Gastos de campaña electoral para elegir  
Jefes Delegacionales en el Distrito Federal**

| <b>Delegación</b>            | <b>2003</b>          | <b>2006</b>          |
|------------------------------|----------------------|----------------------|
| <b>Álvaro Obregón</b>        | 5,201,276.78         | 3,512,152.57         |
| <b>Azcapotzalco</b>          | 4,832,888.41         | 2,336,662.90         |
| <b>Benito Juárez</b>         | 5,638,023.78         | 2,508,290.26         |
| <b>Coyoacán</b>              | 7,262,858.51         | 3,842,714.46         |
| <b>Cuajimalpa de Morelos</b> | 3,179,045.60         | 1,122,735.54         |
| <b>Cuauhtémoc</b>            | 4,514,219.14         | 2,653,867.69         |
| <b>Gustavo A. Madero</b>     | 10,006,446.28        | 6,426,346.70         |
| <b>Iztacalco</b>             | 5,616,509.16         | 2,100,159.79         |
| <b>Iztapalapa</b>            | 11,585,278.23        | 6,975,819.78         |
| <b>Magdalena Contreras</b>   | 4,237,433.46         | 1,120,117.91         |
| <b>Miguel Hidalgo</b>        | 5,482,376.10         | 1,720,783.80         |
| <b>Milpa Alta</b>            | 3,904,741.10         | 548,245.92           |
| <b>Tláhuac</b>               | 4,776,063.29         | 1,257,997.69         |
| <b>Tlalpan</b>               | 7,717,044.01         | 3,912,374.60         |
| <b>Venustiano Carranza</b>   | 5,791,450.04         | 2,193,444.64         |
| <b>Xochimilco</b>            | 5,922,985.75         | 1,837,210.08         |
| <b>Total</b>                 | <b>95,668,639.64</b> | <b>44,068,924.33</b> |

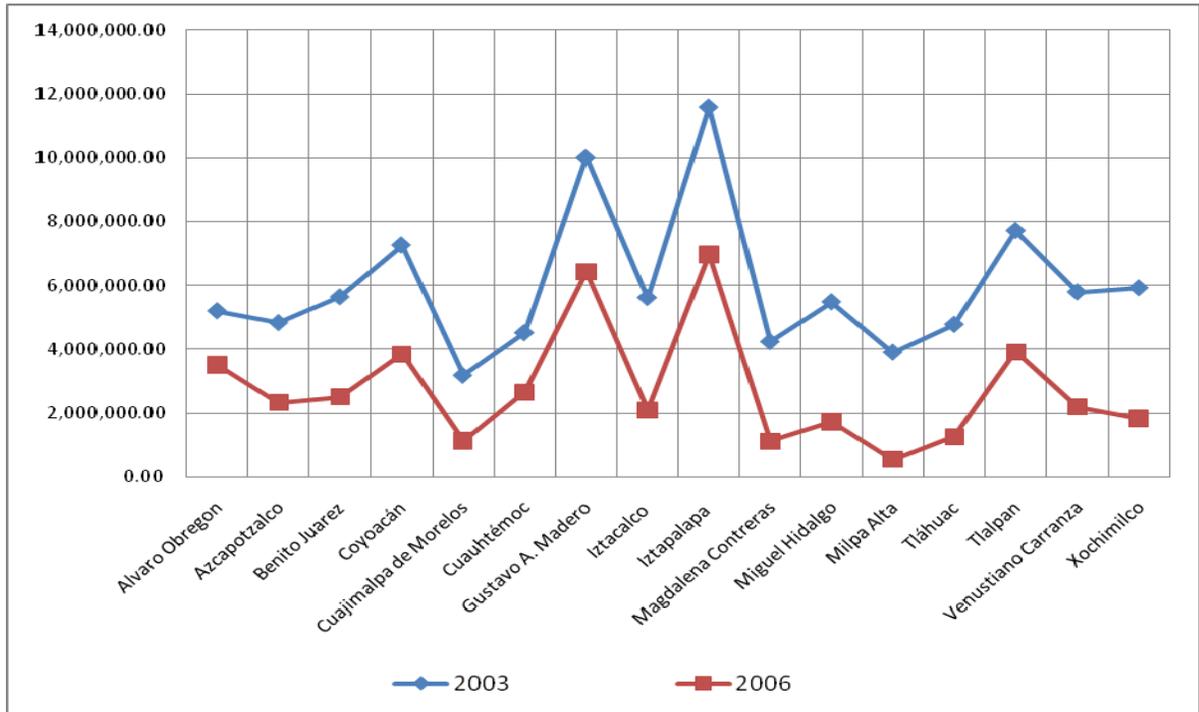
**Fuente:** Elaboración propia con base en los informes de campaña, referente al origen, monto y destino de los recursos para las campañas electoral que realizan los partidos políticos o coaliciones que participaron en las elecciones para elegir Jefe Delegacional en 2003 y 2006; y que son entregados al Instituto Electoral del Distrito Federal.

**Nota:** El Informe de campaña contempla los recursos del financiamiento público y privado, en efectivo y en especie.

Los datos que se presentan en esta tabla contemplan únicamente el financiamiento público, en efectivo y en especie, que recibieron los partidos políticos y coaliciones durante los procesos electorales.

La Tabla 3 muestra el costo de las votaciones por jefe delegacional, actor que según el marco político ofrece políticas públicas a los ciudadanos a cambio de su voto ; sin embargo, la implementación de esas políticas públicas necesita estar plasmado en el presupuesto y esto no depende “directamente” de este actor político. Como se ha visto anteriormente el hecho de que se implementen las políticas públicas procedimentalmente después de otro actor, el Ejecutivo local, el cual también es elegido por voto popular.

**Gráfica 2. Gastos de campaña para la elección de Jefes Delegacional del Distrito Federal**



**Fuente:** elaboración propia con base en el cuadro anterior sobre Financiamiento público a las campaña electoral para elegir Jefes Delegacionales en el Distrito Federal en 2003 y 2006

En la anterior gráfica se observa que los gastos para campaña partidaria se redujeron en 2006 (decisión tomada por instancias independientes del Gobierno del Distrito Federal). Lo interesante es que la tendencia de picos crecientes Gustavo A. Madero e Iztapalapa son los mismos y corresponden a la dimensión de los distritos electorales.

### LA CUENTA PÚBLICA

La Cuenta Pública es el instrumento que retomo para analizar los mecanismos de control y seguimiento para regular la relación, que he denominado como estructural, entre el Ejecutivo Local (Agente) y Legislativo (Principal) de las entidades federativas de Jalisco, Estado de México y Distrito Federal.

A través de este análisis se observan las fases, los actores y el contrapeso institucional de las agencias, en la evaluación y seguimiento del manejo del presupuesto.

El proceso de revisión de la Cuenta Pública consta de 20 fases, nótese que es mayor que el de los Estados de Jalisco y Estado de México. Se observan los siguientes tomadores de decisión: a) Jefe de Gobierno del Distrito Federal, b) Secretaría de Finanzas, c) Asamblea Legislativa, d) Comisión de Gobierno, e) Comisión de Vigilancia, f) Contaduría Mayor de Hacienda y c) Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

En la estructura del proceso de *revisión de la cuenta pública* de manera estructural se observa la relación agente-principal entre el Ejecutivo y el Legislativo; internamente tiene

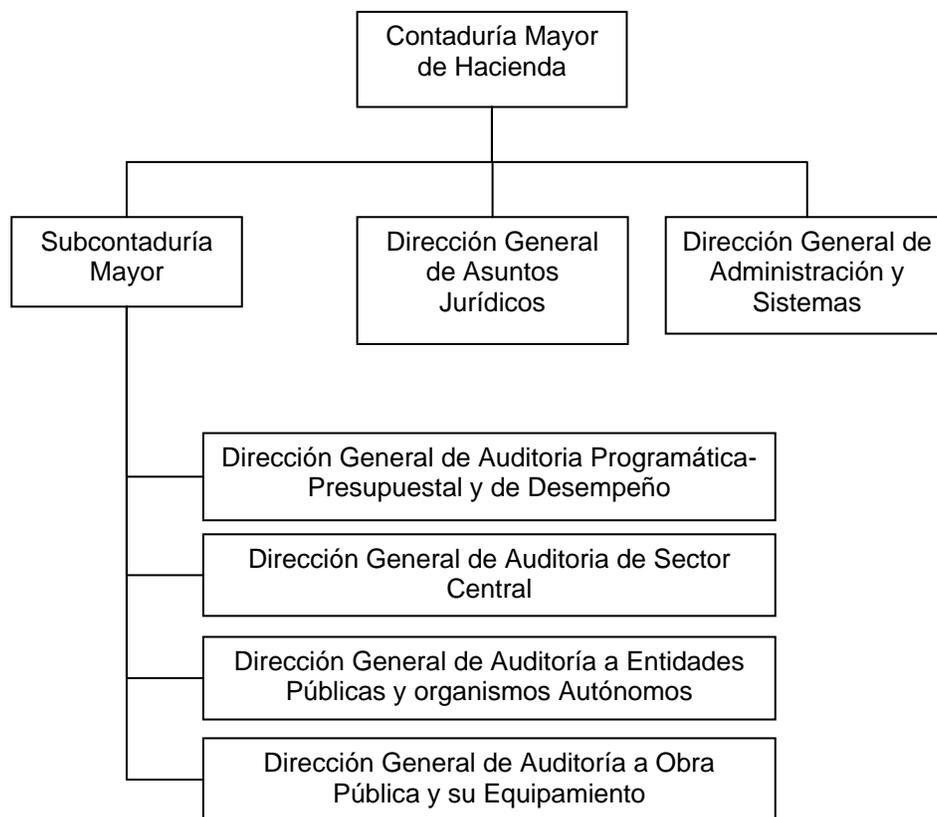
una cadena agencia-principal con más actores que en las otras entidades de la República (Jalisco y Estado de México), lo que representa por si misma mayores costos de transacción (agencia) debido a las brechas de información que se va generando en el establecimiento de relaciones jerárquicas; dicha cadena comienza entre el Jefe Delegacional y la Secretaría de Finanzas; las Delegaciones (los Jefes Delegacionales) desaparecen como tomadores de decisión en el proceso, son sujetos de verificación como cualquier dependencia gubernamental jerárquicamente bajo las órdenes del Ejecutivo local del D.F. (en algunos casos a través del Secretario de Finanzas).

En el proceso el Ejecutivo a través de el Secretario de Finanzas hace la entrega de la Cuenta Pública a la Asamblea Legislativa quien la turna a la Comisión de Gobierno –esta es la única función que tiene durante todo el proceso- para que entregue a la Comisión de Vigilancia la Cuenta Pública y coordina los trabajos entre la Asamblea Legislativa y la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo tanto dicha Comisión funge como agente respecto a la Asamblea Legislativa; sin embargo la Comisión de Vigilancia se convierte en principal ante la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>12</sup>, quien elabora el Programa General de Auditoría revisa la Cuenta Pública y el Programa General de Auditoría. Cabe mencionar que la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con una estructura amplia para el desarrollo de sus funciones, de la cual se desprende otra cadena de agencia principal, la cual se puede observar en el siguiente diagrama.

---

<sup>12</sup> La Contaduría tendrá el carácter de autoridad administrativa, contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y gozará de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, determinaciones y resoluciones.

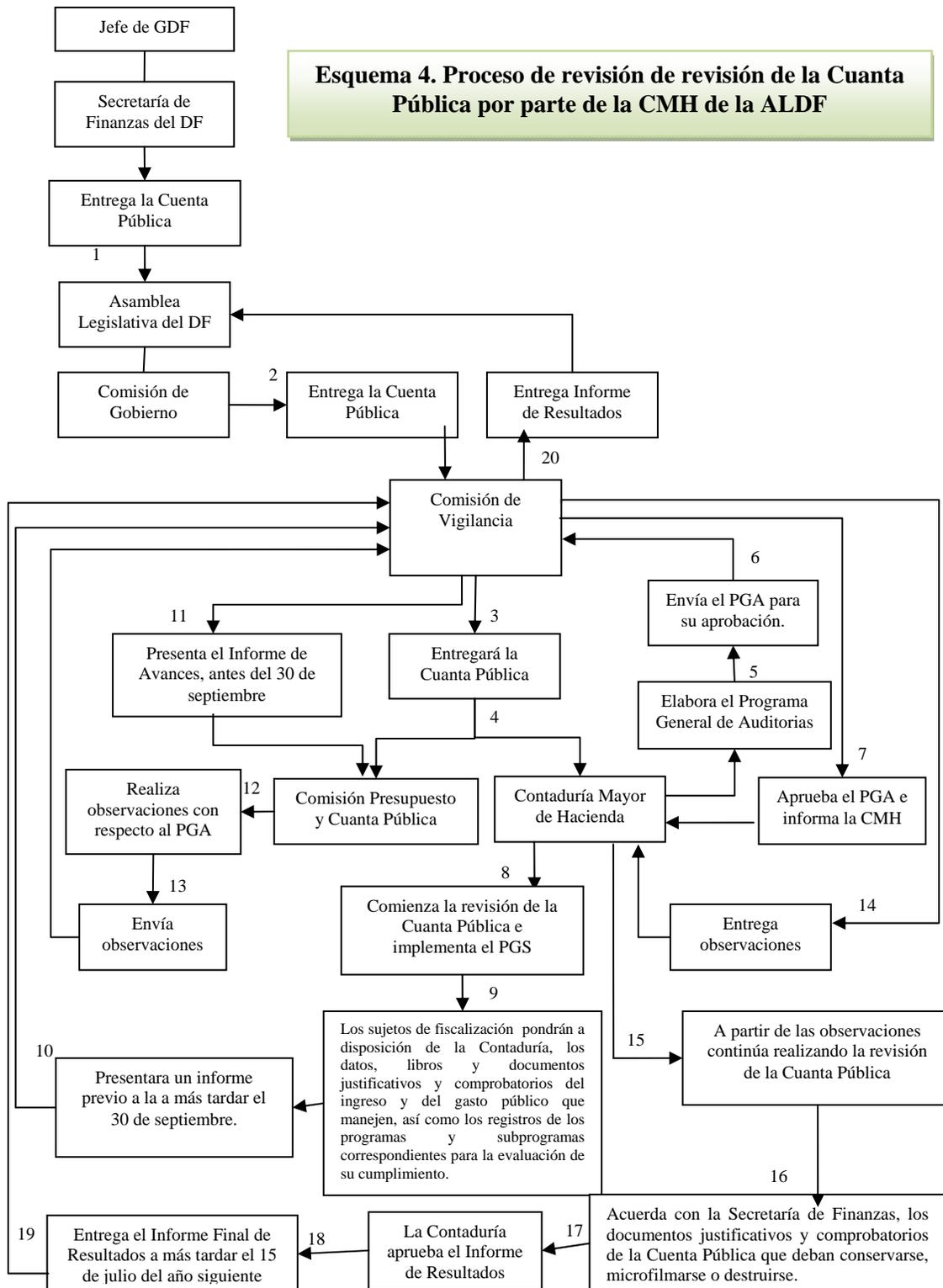
### Esquema 3. Organigrama de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la página <http://www.cmhaldf.gob.mx/Paginas/PgnEstructura.htm>

**Nota:** Además, la Contaduría Mayor contara con un Secretario Técnico y un Enlace Legislativo.

Por otro lado, la Comisión de Presupuesto –agente con respecto a la Comisión de Vigilancia-, instancia a la que también se le entrega la Cuenta Pública y el Programa General de Auditoría, al cual se le hace observaciones para enviarla a la Comisión de Vigilancia quien a su vez le presenta el Informe de Avances, A la Comisión de Vigilancia. Esto se pudo observar en el esquema 32.



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito y el Código Financiero del Distrito Federal.

Con respecto al Programa General de Auditorías (PGA), como se puede observar, lo elabora y lo implementa la Contaduría Mayor de Hacienda, y la Comisión de Presupuesto realiza las actividades aquí expuestas; y, como se menciono anteriormente, es la Comisión de Vigilancia quien aprueba el PGA y lo entrega a la Contaduría. Todas estas acciones tienen por objeto vigilar y hacer seguimiento al PGA; sin embargo, el hecho de que una Comisión (de Presupuesto y Cuenta Pública) solamente haga observaciones (cabe recordar que quien implementa es la Contaduría Mayor de Hacienda con el visto bueno de la Comisión de Vigilancia), hace mas amplia la cadena agencia-principal en el proceso de cuenta pública, lo cual representa mayores costos de transacción, sin incrementar valor (calidad) al proceso; esto se traduce en tiempos –derivados de las observaciones que se realizan, hacer y recibir entregas a las instancias correspondiente- y de la inherente información asimétrica, que conlleva esta relación jerárquica.

Es evidente, que el proceso esta en las manos del Legislativo, por lo tanto representa un mecanismos de accountability horizontal (con mayores actores que en el Estado de Jalisco y el Estado de México) como mencione anteriormente, las delegaciones no aparecen como tomadores de decisión en este proceso, ya que es a través del Ejecutivo Local (Secretaría de Finanzas) que entregan la información requerida para conformar la Cuenta Pública del Distrito Federal; por lo tanto, existe un solo proceso y no se incorpor al Jefe Delegacional como actor relevante en la toma de decisisones.

Sin embargo, en una fase del proceso, muy importante se incorpora al Ejecutivo Local (mediante la figura del Secretario de Finanzas), es la disposición que hacen los sujetos de fiscalización de información justificatoria y comprobatoria de ingresos y gastos, así como la facultad que tiene la Contaduría de tenerlas en su poder<sup>13</sup>. Pero **es la Contaduría Mayor y la Secretaría de Finanza, en conjunto, las que determinan de común acuerdo los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública que deban conservarse, microfilmarse o destruirse**, para lo cual se tomará en cuenta lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal<sup>14</sup>. Esto incorpora al Ejecutivo al proceso y expone al ejecutivo una clara negociación con el Legislativo, pues son ellos los que deciden **destruir** información sin establecimiento de criterios *a priori*<sup>15</sup>, si bien se retoma la Ley de transparencia esto representa criterios *a posteriori*, pues se tiene que dar a conocer la información que ya se acordó destruir.

Lo anterior representa un escenario en donde existe la posibilidad de que se actúe con dolo, basándose en una negociación que de partida se da en un marco de incompatibilidad de incentivos entre el Ejecutivo (justificar sus acciones) y Legislativo (vigilar esas acciones). Consideró que se antepone en una posición privilegiada al Ejecutivo en donde puede ser juez y parte.

---

<sup>13</sup> Art. 24 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

<sup>14</sup> Art. 26 op.cit

<sup>15</sup> Se menciona anteriormente que en el Estado de México y Jalisco, el Ejecutivo en el primer caso establece los criterios para dar de baja, que no es lo mismo que destruir; en el segundo caso esto se hace después de 6 años

## Reflexiones

Como he expuesto a lo largo de este capítulo, la estructura de gobierno del Distrito Federal es de excepción, debido a que en este ámbito local residen los Poderes de la Unión. En este gobierno, como en los Estatales, se incurren en costos de burocracia –nómina- interesantes de mencionar, ya que son mucho mayores a los de obra pública (servicios de hospitales, infraestructura para agua, seguridad pública)<sup>16</sup>, por lo que se analizará cual es el comportamiento tanto la estructura como sus costos.

El Distrito Federal operan a nivel central 20 dependencias. Este aspecto genera erogaciones en el presupuesto público que tiene costos mayores al erario público designado a Obra pública.

La estructura burocrática – 20 dependencias- , en el periodo de 2003 y 2006 osciló entre 25 mil millones y treinta y 3 mil millones de pesos, en 2007 estas cifras fueron de 26 mil millones y en 2008 20 mil millones, en tanto a obra pública se tiene que en 2003 se erogaron alrededor de cuatro mil doscientos millones, en 2008 de 8 mil cuatrocientos mil millones para después en el periodo entre 2005 y 2008 las cifras oscilan entre 6 mil millones y 5 mil millones. Esto demuestra que existe una brecha entre servicios personales y obras públicas es muy grande;

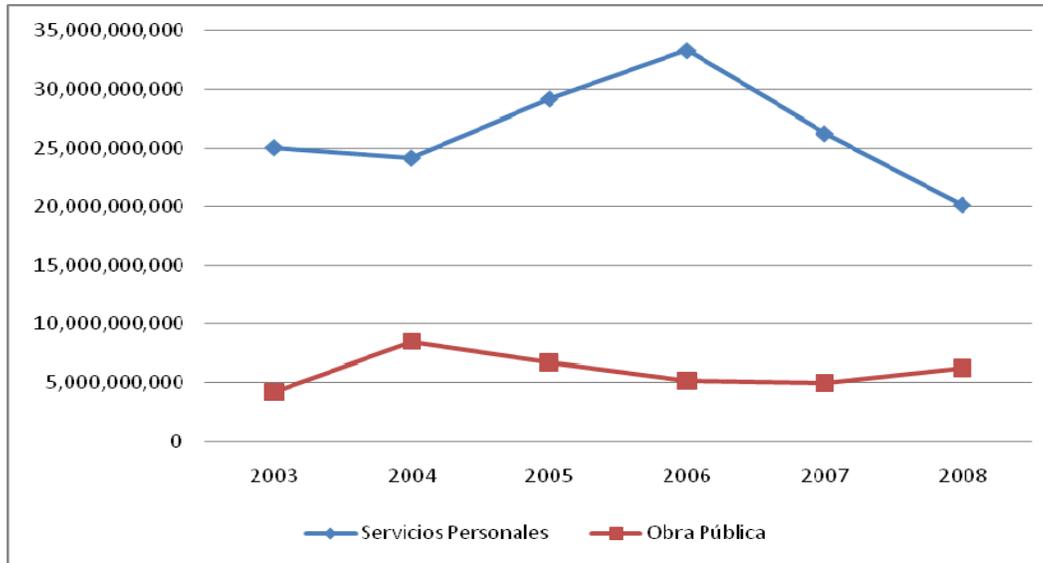
En el Distrito Federal existen picos a la alza en servicios personales en el año de 2006, y en materia de obra pública en el 2004; evidentemente esto esta asociado a la toma de decisión que en su momento hizo el Ejecutivo Local; sin embargo no cuento con evidencia a partir de la cual correlacionar el movimiento asimétrico de los gastos en servicios personales y obra pública del Distrito Federa.

El hecho de que exista una diferencia promedio de trece mil y diez y ocho mil millones entre servicios personales y obras públicas; si bien esto representa un beneficio al empleo generado por la burocracia; sin embargo deja poco rango para cubrir las necesidades de la ciudadanía de los tres casos, que están directamente asociados con los derechos sociales.

---

<sup>16</sup> Cabe señalar que la forma en que se encontró la información estaba desglosada en los siguientes rubros:

**Gráfica 3. Gasto en servicios Personales e Inversión en Obra Pública en el Distrito Federal**



**Fuente:** La Asignación presupuestal a Servicios Personales y Obra Pública en el Distrito Federal, en 2003 y 2006 se obtuvieron de INEGI (2009). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales (2003-2006)*, México: INEGI.

Ahora bien, para contextualizar la situación en periodo electoral, se tomó en cuenta el padrón utilizado en años electorales 2003 y 2006, en Jalisco para el primer año se tiene que costo por ciudadano con respecto a los servicios personales es de 3149.61 para el segundo periodo electoral la cifra aumenta muy poco 3602.07; en obra pública dicho costo para 2003 representa el 298.87 para 2006 se incrementa en casi en un 100% 574.32, lo que se traduce en la decisión de distribuir más recursos en obra pública para el segundo periodo electoral.

En el Distrito Federal el primer año electoral 2003 la proporción de servicios personales entre los miembros de la lista nominal representó 3733.98 por cada ciudadano, en obra pública el costo ciudadano representa el 632.34; para el año 2006 el costo ciudadano por servicios personales fue de 2354.68, en obra pública dicho costo represento 726.57. Estas cifras definen el comportamiento de la distribución electoral en periodos electorales, cabe destacar que en el Distrito Federal el costo ciudadano por servicios personales entre 2003 y 2006 se redujo, mientras que en obra pública se incremento.

En materia de gestión de los ayuntamiento de los municipios funcionan a través de comisiones y nombrar al encargado de la Hacienda Municipal; en las Delegaciones, según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (art. 112) dice que estas ejercen *autonomía de gestión*; sin embargo en el Código Financiero (art. 488) se establece que dicha autonomía se limita a partir de los acuerdos administrativos de carácter general de la (no con la) Administración Pública Central. Los Jefes Delegacionales pueden proponer proyectos de

programas operativos sin salirse de las políticas prioritarias del Distrito Federal (DF), es decir sin dejar de lado las prioridades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En proceso de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de los Estados y del Distrito Federal se tiene la inminente relación agencia (gobernantes) y principal (soberanos-ciudadanos), pero también al interior del proceso se tienen cadenas agencia-principal que dan cuenta de la relación entre los distintos agentes decisores en dicho proceso.

En el Distrito Federal se hace explícita la función del Secretario de Finanzas (agente) en materia de integración del proyecto de Ley y Presupuesto y es el Jefe Delegacional (principal del Secretario de Finanzas) es quien lo presenta (se convierte en agente) a la Asamblea (principal); sin embargo existe una interfase en el proceso en donde se permite la incorporación del Secretario de Finanzas para que este explique los proyectos ante el pleno de la Asamblea, esto denota la fortaleza que tiene este puesto designado por el Jefe de Gobierno, ya que es obvia la concentración de información, por lo tanto considero que este proceso genera un contrapeso débil en la relación del Legislativo con el Ejecutivo local

Ahora bien en el Distrito Federal el diseño del Presupuesto de Egresos se realiza en un solo proceso; las Delegaciones son agentes que son tratados como cualquier Dependencia o Entidad Gubernamental (si fuera el caso de Jalisco y Estado de México), de hecho se le da el mismo trato de una dependencia de la Administración Centralizado y Organismo Desconcentrado, son los Organismos autónomos quienes tienen trato diferente ya que después de mandar su Proyecto al Jefe de Gobierno (principal del Secretario de Finanzas) envían su presupuesto a la Asamblea Legislativa (principal del Jefe de Gobierno) con copia a la Secretaría de Finanzas (agente del Jefe de Gobierno).

El análisis del anterior proceso compone lo que he llamado un juego; si a éste se le contextualiza en año electoral, en donde se acaba el periodo del Jefe de Gobierno y Jefe Delegacional, entonces se tiene un juego de un solo tiro y sin posibilidad a repetirlo. Para esto asumo que en el mercado político los partidos políticos ofrecen políticas públicas (programas que distribuyen bienes y servicios públicos para satisfacer los derechos sociales) y demandan votos de los ciudadanos, cuya expresión se convierte en un derecho político.

Tomando en cuenta lo anterior se llegan a diversas inferencias: 1) el voto por el Jefe Delegacional es muy costoso, pues los beneficios por tener un órgano unimembre delegacional son muy pocos; si se observa el marco normativo que es base para el diseño de los instrumentos que dan cuerpo a las finanzas públicas del Distrito Federal ya que como se observa en el capítulo los Jefes Delegacionales tienen acotados los mecanismos institucionales para la toma de decisiones, en materia presupuestal, con respecto al Ejecutivo Local.

El diseño del presupuesto del Distrito Federal, con base en el contexto –elecciones- antes expuesto, me da la oportunidad de delinear el juego del dilema del prisionero, en donde se representa una paradoja de la racionalidad instrumental, que se puede configurar a través del análisis del marco normativo formal que fundamenta el diseño del presupuesto de

egresos del D.F. El resultado del juego no es un óptimo paretiano, en donde Jefe Delegacional y Ejecutivo Local cooperan en pro de los derechos sociales de la ciudadanía, pasa todo lo contrario debido a la incompatibilidad de incentivos que pueda tener un Jefe Delegacional con el Ejecutivo Local (de partido o coalición diferente) no hay incentivos para negociar el presupuesto. Aunque existieran incentivos para negociar –en el mejor de los escenarios, que no lo es- dicha negociación se tendría que hacer en el plano informal y tendría que hacerse directamente con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario de Finanzas.

Lo anterior significa la institucionalización de la no decisión de los Jefes Delegacionales ante el Ejecutivo local, este último agente está alejado (por lo menos territorialmente) de los habitantes y las necesidades que se expresan en lo cotidiano en cada una de las Delegaciones. Es en este sentido, es donde se demuestra el alto costo de transacción (y de operación) que tiene el votar (ejercer un Derecho Político) por un Jefe Delegacional el cual institucionalmente está acotado en las decisiones que corresponden a la distribución de bienes y servicios públicos (derechos sociales), que fueron expresados anteriormente en el rubro de obras públicas. Con esto no quiero argumentar en pro de la anulación del derecho político al voto, a donde dirigió la atención es a la asimetría, no solo de incentivos, sino de atribuciones institucionales entre los Delegados y el Ejecutivo Local; es decir el D.F no se encuentra muy alejado de un marco institucional parecido a los periodos del sistema de partido hegemónico (como se puede observar en el capítulo II de esta investigación).

Por otro lado, se analizan los mecanismos de vigilancia y seguimiento del diseño del presupuesto, me refiero al proceso de la cuenta pública, la cual asumo como un instrumento de contrapeso que regula la relación estructural del Ejecutivo Local (agente) y el Legislativo (el principal) de los casos abordados en este capítulo.

En el Distrito Federal existe solo un *proceso de revisión de la cuenta pública* y las delegaciones, al igual que en el proceso de diseño del presupuesto de egresos, es abordada como cualquier organismo de la administración pública centralizada designado y a las órdenes del Ejecutivo local. Internamente es la cadena-agencia principal en la que intervienen más fases que en los otros dos Estados, lo que la hace más compleja, generando mayores costos de transacción, debido a las umbrales de información asimétrica que se presentan a lo largo de la cadena agencia-principal.

La cadena interna principal-agente comienza con el Jefe de Gobierno del D.F y el Secretario de Finanzas (las delegaciones desaparecen como actores tomadores de decisión en el *proceso de revisión de la cuenta pública*), este último entrega la cuenta pública a la Asamblea Legislativa que internamente cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Gobierno (aparece solo una vez), Comisión de Vigilancia, la Contaduría Mayor de Hacienda y Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quienes asumen internamente el rol de agentes o principales en el proceso, el cual tiene dos grandes fases, que procedimentalmente no tienen explicación, el del Programa General de Auditoría mediante el cual se hace la revisión de la cuenta pública (a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, agente de la Comisión de Vigilancia) y uno referente a la presentación de informes y avances a la Comisión de Vigilancia (principal) por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Por otro lado, la Comisión de Presupuesto –agente con respecto a la Comisión de Vigilancia-, instancia a la que también se le entrega la Cuenta Pública y el Programa General de Auditoría, al cual se le hace observaciones para enviarla a la Comisión de Vigilancia quien a su vez le presenta el Informe de Avances, A la Comisión de Vigilancia. Esto se puede observar en el esquema 32.

Con respecto al Programa General de Auditorías (PGA), como se puede observar, lo elabora y lo implementa la Contaduría Mayor de Hacienda, y la Comisión de Presupuesto realiza las actividades aquí expuestas; y, como se menciono anteriormente, es la Comisión de Vigilancia quien aprueba el PGA y lo entrega a la Contaduría. Todas estas acciones tienen por objeto vigilar y hacer seguimiento al PGA; sin embargo, el hecho de que una Comisión (de Presupuesto y Cuenta Pública) solamente haga observaciones (cabe recordar que quien implementa es la Contaduría Mayor de Hacienda con el visto bueno de la Comisión de Vigilancia), hace mas amplia la cadena agencia-principal en el proceso de cuenta pública, lo cual representa mayores costos de transacción, sin incrementar valor (calidad) al proceso; esto se traduce en tiempos –derivados de las observaciones que se realizan, hacer y recibir entregas a las instancias correspondiente- y de la inherente información asimétrica, que conlleva esta relación jerárquica.

Es evidente, que el proceso esta en las manos del Legislativo, por lo tanto representa un mecanismo de accountability horizontal como mencione anteriormente, las delegaciones no aparecen como tomadores de decisión en este proceso, ya que es a través del Ejecutivo Local (Secretaría de Finanzas) que entregan la información requerida para conformar la Cuenta Pública del Distrito Federal; por lo tanto, existe un solo proceso y no se incorpor al Jefe Delegacional como actor relevante en la toma de decisiones.

Sin embargo, en una fase del proceso, muy importante se incorpora al Ejecutivo Local (mediante la figura del Secretario de Finanzas), es la disposición que hacen los sujetos de fiscalización de información justificatoria y comprobatoria de ingresos y gastos, así como la facultad que tiene la Contaduría de tenerlas en su poder<sup>17</sup>. Pero **es la Contaduría Mayor y la Secretaría de Finanza, en conjunto, las que determinan de común acuerdo los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública que deban conservarse, microfilmarse o destruirse**, para lo cual se tomará en cuenta lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal<sup>18</sup>. Esto incorpora al Ejecutivo al proceso y expone al ejecutivo una clara negociación con el Legislativo, pues son ellos los que deciden **destruir** información sin establecimiento de criterios *a priori*<sup>19</sup>, si bien se retoma la Ley de transparencia esto representa criterios *a posteriori*, pues se tiene que dar a conocer la información que ya se acordó destruir.

---

<sup>17</sup> Art. 24 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

<sup>18</sup> Art. 26 op.cit

<sup>19</sup> Se menciono anteriormente que en el Estado de México y Jalisco, el Ejecutivo en el primer caso establece los criterios para dar de baja, que no es lo mismo que destruir; en el segundo caso esto se hace después de 6 años

Lo anterior representa un escenario en donde existe la posibilidad de que se actúe con dolo, basándose en una negociación que de partida se da en un marco de incompatibilidad de incentivos entre el Ejecutivo (justificar sus acciones) y Legislativo (vigilar esas acciones). Consideró que se antepone en una posición privilegiada al Ejecutivo en donde puede ser juez y parte y existen los incentivos para actuar como un actor oportunista

## **Bibliografía**

ALT, James E y Alesina, Alberto (2001) “Economía Política: Una Visión General” en Robert Goodin y Hans Dieter K, *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Istmo Madrid-España; pp 937-980.

HERNANEZ ( 2012) “Límites institucionales de los mecanismos de transparencia y acceso a la información presupuestal en el Distrito Federal a partir de 2008” Tesis con base en DEL CASTILLO, Arturo (1997) “El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional: conceptos y enunciados explicativos” D.T 44. CIDE, México.

KREPS (1994) “Teoría de Juegos y modelación económica” FCE. México

SIRVENT (2001) Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. Sinergia. México.

VALDES, Ugalde (1997) “Cambio Institucional y Acción Colectiva: Nuevos Alcances en Economía Política” en Ciencias Económicas, vol. XVII, no. 1. Sn José Costa Rica.

ZICCARDI, Alicia (1998) “La Ciudad Capital: Hacia una Gobernabilidad Democrática”, en *Diálogo y Debate de la Cultura Política*, México.

- **Leyes**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica y Reglamento Para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Septiembre de 1999.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Noviembre de 1999.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Octubre de 1999.

Ley de Participación Ciudadana, Septiembre de 1999.

Código Electoral, Septiembre 1999

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Octubre de 1999

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Noviembre de 1999

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Noviembre de 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Financiero del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

- **Otros**

Carpeta Informativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. Marzo de 1998.

<http://www.asambleadf.gob.mx/princip/informac/revista/Num32/Ana.htm>

I Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Crónica y Memoria. 1er Periodo Ordinario de Sesiones.

II Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Crónica y Memoria. 1er Periodo Ordinario de Sesiones.

Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*. FCE. V Año Enero 1993-Diciembre 1993. p. 420.

- **Páginas de Internet consultadas**

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

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

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

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

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

<http://inegi.gob.mx>

<http://conapo.gob.mx>

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

<http://ife.gob.mx>