



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES



**“LOS RETOS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE IZTAPALAPA,
VALORADOS A TRAVÉS DEL FORTAMUN - DF”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL

PRESENTA
CECILIA ALICIA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ

DIRECTORA. DRA. ROCÍO HUERTA CUERVO

Ciudad de México, noviembre de 2016.



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México siendo las 8:00 horas del día 14 del mes de noviembre del 2016 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de CIECAS para examinar la tesis titulada:
Los retos para el desarrollo institucional de Iztapalapa, valorados a través del FORTAMUN-DF

Presentada por el alumno:

Jiménez Hernández Cecilia Alicia
Apellido paterno Apellido materno Nombre(s)

Con registro:

B	1	4	0	2	8	8
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de:

Maestría en Economía y Gestión Municipal

Después de intercambiar opiniones, los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director(a) de tesis

Dra. Rocío Huerta Cuervo

Dr. José Benjamín Méndez Bahena

Dr. Hazael Cerón Monroy

Dra. Mara Rosas Baños

Dr. Alejandro Oropeza López

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES

Dra. Gabriela María Luisa Riquelme Alcantar





INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D.F. el día 13 del mes de octubre del año 2016, el (la) que suscribe **Cecilia Alicia Jiménez Hernández** alumno(a) del Programa de Maestría en Economía y Gestión Municipal, con número de registro B-140288, adscrito(a) al **Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales**, manifiesto(a) que es el (la) autor(a) intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del (de la, de los) **Dra. Rocío Huerta Cuervo** y cede los derechos del trabajo titulado **"Los retos para el desarrollo institucional de Iztapalapa, valorados a través del FORTAMUN-DF"**, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del (de la) autor(a) y/o director(es) del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones cjimenezh21@gmail.com, cjimenezhaco@yahoo.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.


Cecilia Alicia Jiménez Hernández
Nombre y firma del alumno(a)

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradezco al Instituto Politécnico Nacional y al Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales por permitirme ser maestrante en su comunidad estudiantil.

En segundo, agradezco a mi familia, amigos y compañeros todo el apoyo que me brindaron en esta segunda etapa de mi vida profesional.

En tercero, agradezco especialmente, a la Dra. Rocío Huerta Cuervo por ser mi directora de tesis y compartir conmigo su valioso conocimiento, al Dr. Benjamín Méndez Bahena, Dr. Hazael Cerón Monroy, Dra. Mara Rosas Baños y al Dr. Alejandro Oropeza por ser integrantes de mi Comité Tutorial y por sus acertadas observaciones que enriquecieron la presente investigación.

Deseo agradecer y reconocer el apoyo que me brindó el CONACYT durante todo el proceso de la maestría y concluirla satisfactoriamente.

Finalmente agradezco al personal de Iztapalapa por las facilidades que me brindaron en la obtención de información, así como a los académicos y especialistas en la materia, sobre todo, al Lic. Elías Marcos Rodríguez Moreno por compartir conmigo su gran conocimiento y experiencia.

A todos ellos, muchas gracias.

“La técnica, al servicio de la patria”

DEDICATORIA

A mi familia y amigos, por su apoyo incondicional y porque siempre creen en mí.

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	12
Capítulo I. Marco Teórico.....	20
1.1 Las reglas como restricciones a los comportamientos de los actores.....	20
1.2 Los burócratas como maximizadores de beneficio y los Entes de Fiscalización Superior para contrarrestarlos.....	27
1.3.- <i>Accountability</i> como política para garantizar el correcto ejercicio de los recursos públicos.....	32
1.4 El origen de la transparencia, útil para combatir la corrupción en las instituciones.....	37
1.5 Marco Normativo de la transparencia en México.....	39
Capítulo II. Iztapalapa, usos de recursos públicos y contexto social.....	43
2.1 Ubicación y características geoterritoriales de Iztapalapa.....	43
2.2 Contexto Económico.....	45
2.3 Contexto Sociodemográfico.....	47
2.4 Contexto de Gobierno y gasto público.....	49
Capítulo III. Metodología y diseño de investigación.....	55
3.1 Estudio de caso.....	55
3.2 Método de investigación: mixta.....	56
3.2.1 Etapa cuantitativa.....	56
3.2.2 Etapa cualitativa.....	57
3.3. Triangulación de resultados.....	58
Capítulo IV. Resultados de la estrategia mixta, conclusiones y recomendaciones...	59
4.1 Aspecto presupuestal del FORTAMUN – DF.....	61
4.2 Análisis de las respuestas de funcionarios delegacionales.....	63
4.2.1 Resultados del cuestionario: análisis de las capacidades institucionales.....	64
4.2.2 Resultados del cuestionario: a) Estructura organizacional emergente.....	65
4.2.3 Resultado del cuestionario: b) Servicio Profesional de carrera.....	68
4.2.4 Entrevistas semiestructuradas a los académicos.....	69
4.2.5 Resultado de las entrevistas semiestructuradas: c) Marco regulatorio de las instituciones presupuestales.....	70
4.2.6 Aspecto normativo del FORTAMUN-DF.....	74
4.3 Elementos de mejora para el FORTAMUN-DF desde la óptica de los especialistas.....	75
4.4 Análisis de la capacidad institucional: d) Intensidad democrática en la acción pública local.....	77
4.5 Análisis de las observaciones de la DGA y DGO y DU de Iztapalapa, emitidas por la ASF.....	80
4.6 Conclusiones y propuestas de mejora del FORTAMUN-DF.....	84
Anexos.....	102

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 2. Composición de la población en Iztapalapa, 2010.....	47
Gráfica 2.1 Grado promedio de escolaridad, 2010.....	48
Gráfica 2.2 Destino del gasto público en Iztapalapa (2009-2015).....	51
Gráfica 2.3. Peso del gasto corriente, transferencias e inversión pública en la delegación Iztapalapa (2009-2015).....	52

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2: Decrecimiento de los ingresos reales de quienes laboran en la delegación Iztapalapa (1999-2013).....	46
Tabla 2.1 Crecimiento de Población de Iztapalapa.....	47
Tabla 2.2 Observaciones correspondientes a Iztapalapa, en el ejercicio del FORTAMUN-DF, 2009-2010.....	49
Tabla 2.3. Efecto <i>flypaper</i> en Iztapalapa.....	52
Tabla 2.4 Presupuesto de Egresos delegacional <i>per cápita</i> , 2016.....	53
Tabla 2.5 Correspondencia entre el objetivo del FORTAMUN-DF y el área encargada de atenderlo.....	54
Tabla 4.1 Presupuesto del FORTAMUN-DF, 2008- 2011.....	61
Tabla 4.2 Información de funcionarios delegacionales encuestados.....	63
Tabla 4.3 Capacidad institucional: estructura organizacional emergente.....	66
Tabla 4.4 Servicio Profesional de Carrera.....	68
Tabla 4.5 Información general de los entrevistados.....	70
Tabla 4.6 Marco Regulatorio de las instituciones presupuestales.....	71
Tabla 4.7 Cuadro comparativo de las atribuciones del municipio y delegación.....	72
Tabla 4.8 Académicos especialistas en el FORTAMUN-DF.....	75
Tabla 4.9. Delegaciones que presentan información asimétrica en los informes de FORTAMUN-DF, 2008.....	79
Tabla 4.10 Análisis de las observaciones de la delegación Iztapalapa, realizadas por la ASF.....	80
Tabla 4.11 Propuesta de prioridad en los Objetivos del FORTAMUN-DF.....	87
Tabla 4.12 Resultado de pavimentación y banquetas en mal estado en Iztapalapa.....	90
Tabla 4. 13. Propuesta de Reglas de Operación para el FORTAMUN-DF.....	92

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 01 “Ubicación geográfica de Iztapalapa”.....	45
Mapa 02 “Viviendas privadas habitadas con agua fuera de la vivienda”.....	127
Mapa 03 “Promedio de ocupantes sin agua dentro de su vivienda”.....	128

ACRÓNIMOS

AGEBS	Áreas Geoestadísticas Básicas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEGEMA	Coordinación General de Modernización Administrativa
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGA	Dirección General de Administración
DGO y DU	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal
GAM	Gustavo A. Madero
Ha	Hipótesis alternativa
Ho	Hipótesis nula
IAP	Ingreso Anual Promedio
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IVU	Índice Verde Urbano
Km MASDPC	Kilómetros mantenidos del sistema de drenaje per cápita
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MP	Ministerio Público
NGP	Nueva Gestión Pública
NIE	Nuevo Institucionalismo Económico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIC	Órganos Internos de Control
PEA	Población Económicamente Activa

PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SEDEMA	Secretaría de Medio Ambiente
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
TCG	Tasa de Crecimiento Geométrica
TCMP	Tasa Media de Crecimiento Poblacional
TMCA	Tasa Media de Crecimiento Anual

GLOSARIO

Aportaciones federales: 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.

Capacidades institucionales: Conjunto de fortalezas organizacionales, cognitivas, normativas, relacionales y tecnológicas que posee una organización y que le permiten alcanzar los objetivos que ella ha definido, mejorando el bienestar de sus miembros y de los segmentos de la sociedad a la que sirve.

Neo Institucionalismo Económico: es un conjunto de teorías que combina vertientes de diversa índole, como son los costos de transacción, teoría de la información y de la elección racional, junto a una interpretación histórica. Determina que las reglas de juego guían el comportamiento de los agentes en una sociedad y son fundamentales para explicar su desempeño económico.

Nueva Gerencia Pública: es una propuesta disciplinaria y profesional que apareció en Latinoamérica en los años 80 y 90 para superar la vulnerabilidad financiera o crisis fiscal en la que habían caído los Estados sociales desarrollistas. Es una disciplina que posee los métodos de organización y trabajo, apropiados para incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la gestión gubernamental.

Reglas de operación: son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Rendición de cuentas: somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles, o a un “sistema de contrapesos”, por parte de organismos gubernamentales (p. ej., tribunales, defensor del pueblo, organismos de auditoría, bancos centrales) con facultades para cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida.

Servicio Profesional de carrera: es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, con el que se asegura contar con el mejor capital humano.

Transparencia: información vinculada con el marco general de actuación de una agencia de gobierno que debe estar disponible, debe ser de fácil acceso a todo público o usuario, en un sitio en Internet.

Valor Agregado Censal Bruto: es el valor adicional que adquieren los bienes y servicios al ser transformados durante el proceso productivo. Es una medida libre de duplicidades y se obtiene deduciendo de la producción bruta el valor de los bienes y servicios utilizados como insumos intermedios.

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene la finalidad de presentar los resultados del proyecto de investigación denominado “Los retos para el desarrollo institucional de Iztapalapa, valorados a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)”, el cual partió de analizar las observaciones que la Auditoría Superior de las Federación realizó, a la ejecución del gasto público correspondiente a ese fondo, durante los años 2009 y 2010.

El FORTAMUN-DF es uno de los ocho Fondos que integra al ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en él “[...] se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación que establece esta Ley” (SHCP, 2012). De acuerdo al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el FORTAMUN-DF debe enfocarse a la atención de los siguientes rubros:

- al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua,
- descargas de aguas residuales,
- modernización de los sistemas de recaudación locales,
- mantenimiento de infraestructura, y
- atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes (Congreso de la Unión, 2014, pág. 35)

Para el caso de la Ciudad de México¹, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los recursos del FORTAMUN-DF se entregan al gobierno central. Asimismo, el gobierno de la Ciudad de México entrega a la Secretaría de Finanzas de la Ciudad estos recursos públicos, quien los suministra a las dieciséis demarcaciones territoriales. Por lo anterior, le corresponde a la Dirección General de Administración (DGA) y a la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano (DGODU) de la delegación Iztapalapa,

¹ Recientemente, se aprobó la Reforma Política de la Ciudad de México, el 15 de diciembre de 2015, establece que el Distrito Federal cambia su nombre a Ciudad de México, convirtiéndose en la entidad federativa 32, será la capital del país y tendrá su Constitución Política entre otros elementos.

ejercer los recursos del FORTAMUN-DF para cumplir con los objetivos establecidos en la LCF.

Para la ejecución del FORTAMUN-DF, y hasta el momento, no hay reglas de operación específicas, lo cual no obsta para que su ejercicio, se deba realizar cumpliendo con las reglas aplicables a la ejecución de todo recurso público, esto es, cumplir con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental² la cual entre otros aspectos obliga a: clarificar la forma en que se ejercen los recursos públicos del programa, no desviar el presupuesto a otros propósitos, entregar reportes e informes tanto a las autoridades locales como federales y a la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF), crear máxima publicidad en licitaciones y llevar un registro pormenorizado de la cuentas del fondo.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el organismo que se encarga de la vigilancia y fiscalización de todos los recursos públicos y dentro de ello, de los Fondos de Aportaciones Federales. La Auditoría se auxilia de los Entes de Fiscalización Superior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (EFS-ALDF) para evaluar la forma en que han sido ejecutados esos fondos y el grado de apego a la normatividad.

Aunado a ello, interviene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la captación y procesamiento de información presupuestaria de los recursos federales³. En los Informes de Auditoría del gasto federalizado de la Cuenta Pública de 2009, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) calificó con dictámenes limpios (así se le denominan a los informes que no presentan observaciones negativas), a las delegaciones de Álvaro Obregón y Tlalpan, en el ejercicio del gasto público destinado a FORTAMUN-DF. Las delegaciones de Coyoacán, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero

².- En 2016 se aprobó por el Congreso de la Unión Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que es una nueva disposición para evitar desviaciones en el uso de los recursos públicos.

³ Para ello la SHCP ha creado el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) es una plataforma informática que administra dicha Secretaría que procesa información financiera, en ambiente Web, lo que permite trabajar en línea con los ejecutores de gasto público, reflejando en tiempo real las transacciones que ocurren a través de este sistema”.

tuvieron dictámenes con salvedad (esto es con observaciones que debían subsanarse). En el caso de la delegación Iztapalapa, ésta tuvo dictamen negativo en el ejercicio de los fondos. Cabe señalar que no todas las delegaciones son auditadas cada año, sino que la ASF define una muestra con ese propósito. Para 2010, la delegación que tuvo dictamen limpio fue Gustavo A. Madero; Coyoacán tuvo un dictamen con salvedad, al igual que Iztapalapa; Álvaro Obregón tuvo un dictamen negativo. Para 2011 Azcapotzalco, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco tuvieron dictámenes limpios (ASF, 2009, 2010 y 2011). Las delegaciones que previamente habían tenido dictámenes negativos y con salvedad, como lo fueron Álvaro Obregón e Iztapalapa, no fueron auditadas en 2011, a pesar de que en los informes no demostraron haber solventado las observaciones que les fueron realizadas.

La dificultad para que la ASF realice auditorías y de seguimiento a todas las observaciones realizadas a los gobiernos municipales y delegaciones y las limitaciones que tiene para obligarlos a corregir irregularidades, ha sido una de las fuentes para la malversación de recursos públicos en el país⁴. Por ello, se consideró importante investigar qué hacen las delegaciones, que presentan informes negativos en la ejecución de los fondos del FORTAMUN-DF, para buscar subsanar esos dictámenes y cumplir con lo que legalmente están obligadas a hacer.

Por otro lado se consideró necesario visualizar cuál debe ser el papel de los organismos fiscalizadores para que sus observaciones no sólo se corrijan en el papel y realmente induzcan a un mejor desempeño de los organismos públicos. Las limitaciones en el desempeño de las delegaciones y municipios, observadas en los procesos de auditoría, pueden ser oportunidades de mejora para ellas, siempre y cuando se asuman plenamente y se trabaje por superarlas.

Se eligió Iztapalapa, por ser una de las dos delegaciones que en ninguno de los dos años auditados (2009 y 2010) tuvo dictamen limpio, como ya se mencionó. También

⁴.- Más adelante se precisan las reformas que introdujeron el Sistema Nacional Anticorrupción y las nuevas facultades de la ASF, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en el seguimiento y castigo a prácticas ilegales.

se eligió a esta delegación, por el hecho de poder contar con información de su desempeño, lo anterior por haber realizado una práctica profesional en dicha delegación, lo que permitió al investigador adentrarse en su funcionamiento.

De la información proporcionada por la ASF, en los años 2009 y 2010, se desprende que tanto la delegación, como el gobierno de la ciudad, incurrieron en diversas irregularidades, que no permitieron que el total de recursos destinados al FORTAMUN-DF, cumplieran su propósito. Irregularidades como desvío de recursos para fines diferentes a los establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, fallas en su administración, baja calidad en las obras y obras inconclusas, reporte de mayores costos de los que realmente se generaron, gastos realizados por el gobierno local y no por el delegacional, son algunas de las anomalías reportadas por la ASF. En un contexto de mejora y responsabilidad con el cumplimiento de la ley, estas observaciones, tendrían que haberse atendido por el gobierno delegacional.

Por lo anterior, la pregunta de investigación que se formuló, como guía, para el desarrollo de la presente investigación fue: ¿Qué cambios institucionales ha generado el gobierno de la delegación Iztapalapa, para subsanar las observaciones negativas realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, durante 2009 y 2010? Con base a la pregunta anterior, se construyó la siguiente hipótesis: las áreas de la delegación Iztapalapa que ejercieron el FORTAMUN-DF en 2009 y 2010, no han incorporado cambios significativos, en materia institucional, que permita ejecutar eficazmente los recursos del Fondo, para la obtención de un dictamen limpio. Esto se debe a factores de diversa índole que perjudican el ejercicio del mismo, como son los siguientes:

- El destino del gasto no va dirigido a un objetivo prioritario del Fondo (ambigüedad en la LCF).
- Ausencia de sanciones administrativas y penales a los funcionarios públicos por el inadecuado ejercicio del Fondo.
- No hay un servicio profesional de carrera en el gobierno delegacional, lo que conduce a remover continuamente el personal de la misma. Esto impide la

creación de capacidades institucionales dentro del aparato burocrático delegacional, lo que provoca un desempeño ineficiente y errores recurrentes en la actividad gubernamental.

La presente investigación se propuso como un estudio de caso, porque busca el análisis a profundidad de un fondo de recursos públicos. Del presente estudio se excluyen los aspectos vinculados con la seguridad pública, ya que su operación está, prácticamente, concentrada en el gobierno local y el objetivo de este estudio fue analizar la forma en que un gobierno delegacional cumple con la ejecución de los fondos de transferencias federales (ramo 33). La investigación se realizó a través de una estrategia mixta de recogida de información. La concepción de dicho método consiste en “un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (Hernández R. , 2014).

En el diseño de investigación una función relevante del método mixto es la llamada “Triangulación o incremento de la validez” Es decir, se analizan en conjunto los datos cuantitativos y los cualitativos brindando una mayor solidez, los cuales al ser observados bajo el lente de la teoría utilizada como marco conceptual, permiten la comprensión integral del objeto de estudio.

El objetivo de esta investigación fue, por tanto, analizar los cambios que, desde el punto de vista institucional, se generaron en el gobierno de la delegación Iztapalapa, para la correcta ejecución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), como producto de las observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en los años 2009 y 2010.

Los objetivos específicos fueron: a) Analizar pormenorizadamente el conjunto de observaciones que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha hecho al

desempeño de los ejercicios 2009-2010 con relación al FORTAMUN-DF; b) Examinar la forma en cómo el gobierno delegacional ha asumido las observaciones realizadas por la ASF para mejorar el desempeño en la aplicación del FORTAMUN-DF y c) Generar un conjunto de propuestas de mejora para la ejecución del Fondo.

La economía parte del principio de la escasez de recursos; tratándose de los recursos públicos este supuesto cobra mayor relevancia, porque su distribución, asignación y ejercicio deben realizarse de manera eficaz, eficiente y transparente a fin de cumplir con los programas públicos establecidos; es decir, se debe realizar una adecuada ejecución del gasto público, ya que éste “es el instrumento más poderoso del Estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos y en la estabilización de la economía” (Ayala, 2011). Por este motivo, el deber de las organizaciones públicas y los funcionarios públicos es cumplir con la normatividad existente para llevar a cabo un apropiado ejercicio del gasto público. Sin embargo, esta premisa de las Finanzas Públicas, no siempre se lleva a cabo.

El gasto público (Musgrave, 1990), tiene como propósitos: promover políticas de distribución de los recursos públicos que redunden en mejores bienes y servicios públicos, generar políticas redistributivas que aminoren la desigualdad social y la pobreza, fomentar el crecimiento económico, con el fin de impulsar la generación de empleos y el desarrollo regional. La posibilidad de lograr que el gasto público cumpla con sus funciones centrales, guarda relación con la fortaleza institucional de los gobiernos (North D., 1993).

Existe una amplia bibliografía que analiza la teoría del gasto público y múltiples estudios empíricos sobre su ejercicio. Para el caso de México, Weinsgat (2013), le atribuye al uso político de los recursos públicos, al desapego a la ley y a la falta de rendición de cuentas, el hecho de que en el país, los gobiernos no brinden servicios y bienes públicos, eficientemente, en el ámbito local. El autor explica que en México los recursos públicos son utilizados discrecionalmente para favorecer a los distritos que apoyan al partido de un gobierno y que los programas se ejecutan con una lógica

política, más que de eficiencia. Arellano (2012), Cabrero (2004), Hernández Trillo y Chávez Presa (1999) explican las limitaciones que los procesos de descentralización y centralización han tenido en nuestro país, los cuales han generado políticas homogéneas para realidades muy diferenciadas, especialmente en el nivel de solidez de las instituciones gubernamentales locales. La falta de evaluación de los programas públicos sociales en el ámbito local, aspectos vinculados con el diseño de los municipios mexicanos, las limitadas capacidades profesionales de los gobiernos locales, aunado a normativas obsoletas y estructuras orgánicas tradicionales, que no toman en cuenta las necesidades específicas de cada localidad, han llevado a que la ejecución del gasto público se caracterice por su falta de eficacia y transparencia.

El teorema de la descentralización fiscal de Oates (1999), el cual establece que, en ausencia de economías de escala y efectos externos interjurisdiccionales, la prestación de bienes y servicios resulta más eficiente si ésta es realizada por los gobiernos locales, en el caso de México no se cumple a cabalidad, ya que muchos programas o algunos de sus componentes siguen centralizados por el gobierno nacional. Permitir que sean los gobiernos locales quienes brinden ciertos bienes y servicios permitiría disminuir los costos de producción, distribución y administración de los mismos, y que su composición se ajustara a las necesidades y preferencias de los habitantes en cada demarcación. Las diferencias tan grandes en las capacidades con que cuenta el gobierno nacional y los gobiernos estatales y municipales, puede ser la explicación de que aún muchos programas estén centralizados. Estos y otros elementos teóricos vinculados con el gasto público se abordan en el primer capítulo.

Los hallazgos de la presente investigación están en diversos aspectos. En el caso del gobierno delegacional, las prácticas que generaron las observaciones de la ASF en el funcionamiento y ejecución del FORTAMUN-DF persisten, forman parte de inercias internas en las cuales no existe un organismo que supervise la realización de las obras y programas vinculadas con los recursos del fondo. Tampoco existe una instancia evaluadora que identifique las fortalezas y limitaciones del Fondo, recupere y potencie

las buenas prácticas y corrija los errores. Un alto porcentaje de los recursos del Fondo permanecen centralizados en el gobierno de la Ciudad.

Por el lado de las normas, al no existir lineamientos de operación para el fondo, aunque las observaciones de la ASF identifican las irregularidades en su ejecución, no hay mecanismos de sanción por dichas prácticas. Las observaciones se corrigen en papel, porque no hay posibilidad de rehacer los procesos. Por ello, se observó que los cambios institucionales no sólo deben darse dentro de una delegación, sino en toda la estructura que coordina el FORTAMUN-DF a nivel nacional, en sus mecanismos de supervisión y evaluación, en la definición de lineamientos que orienten como ejecutar los recursos del fondo y también en la incorporación de incentivos que obliguen a la correcta ejecución de los recursos.

El presente texto está organizado de la siguiente manera, Capítulo I. Marco Teórico de Referencia abordando la teoría institucional. Capítulo II. Diagnóstico económico, sociodemográfico y de gobierno de Iztapalapa. Éste contiene un diagnóstico de la delegación lo cual permite tener una visión completa de la situación en diferentes aristas. Capítulo III. Metodología y diseño de investigación; este expone las características que presenta un estudio de caso, como lo es dicho trabajo. Capítulo IV. Resultados del diseño de investigación, y Conclusiones y recomendaciones, este último es muy extenso ya que incorpora el análisis de los elementos de la recogida de datos producto del trabajo de campo, así como las conclusiones y propuestas de mejora para un mejor funcionamiento del FORTAMUN-DF. En el Anexo se encuentra la información soporte tanto del trabajo de campo, como de análisis.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

La pregunta de investigación que orientó el presente trabajo, será la guía para la exposición de los referentes teóricos. Los aspectos básicos que la teoría busca clarificar serán los siguientes: 1) El concepto de las instituciones, su diseño y desempeño, así como el de capacidades institucionales y 2) La rendición de cuentas y transparencia, elementos fundamentales de la democracia para contrarrestar el inadecuado ejercicio del gasto, así como las instituciones garantes para el cumplimiento de dichos elementos. A continuación se exponen cada uno de ellos.

1.1 Las reglas como restricciones a los comportamientos de los actores

En este primer apartado se hace alusión al estudio de las instituciones, el análisis de estas se puede abordar desde la perspectiva de diversas disciplinas: sociología, ciencia política, economía y administración pública, cada una de estas posee su propia óptica para mostrar a las instituciones y la realidad social. (Goodin, pág. 14). Para la presente investigación se elige la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) o Neoinstitucionalismo que se caracteriza por ser “una escuela en donde coexisten diversas corrientes desde las que se encuentran muy cercanas a los supuestos básicos de la economía neoclásica [...], hasta la que cuestiona sus principios básicos. Tomaremos el estudio de la teoría de las instituciones de Douglass North, quien con sus aportaciones demuestra las limitaciones de la teoría neoclásica y sus postulados fundamentales. Esta teoría:

- Establece expresamente que las instituciones son las restricciones o limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.
- Incorpora el papel de los derechos de propiedad como un elemento esencial para facilitar el intercambio y con ello el crecimiento económico.
- Destaca el papel de los contratos en la historia económica mundial. Éstos aseguran las transacciones y estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.
- Considera las consecuencias de los costos de transacción y plantea que el intercambio no es libre de costos, a diferencia de la teoría neoclásica. Los

costos de transacción se ven impactados por las legislaciones que regulan la actividad económica, existentes.

- Acentúa la importancia de las estructuras de poder y las organizaciones políticas, como instancias que se encargan de circunscribir la institucionalidad. (Rodríguez V., 2011).

Asimismo, G. Rodríguez (2009) identifica otras peculiaridades sobresalientes del NIE que coadyuvan a complementar un mejor entendimiento de dicho paradigma; tales son:

- La unidad de análisis es el individuo (reduccionismo).
- Toma de Hebert Simon el concepto de racionalidad limitada, esto es la incapacidad de los individuos de tener información completa de un tema.
- Los individuos crean las reglas, en contextos específicos.
- El principio de la evolución de las instituciones es la eficiencia.
- La firma se crea para economizar los costos de transacción.

Las instituciones son construcciones humanas que establecen marcos de referencia para la actuación de los individuos ya sea porque están escritas e implican una obligación legal, o porque son parte de las costumbres o creencias de ciertas comunidades (North D., 1993). La relevancia de éstas radica en que emergen de los intereses de los grupos y actores, así como de las prácticas sociales. Las instituciones operan en todo tipo de ámbitos de la sociedad, ya sea gubernamental, empresarial, familiar, etc. Las instituciones operan dentro de las organizaciones y fuera de ellas. Las organizaciones concentran a un conjunto de individuos agrupados de manera cooperativa con la finalidad de lograr determinados objetivos en común.

Continuando con la lógica de D. North, la interacción humana genera costos de información. Éstos hacen referencia a los recursos necesarios para realizar la transmisión de datos, conocimientos, decisiones, estrategias, recursos, limitaciones, dentro de un grupo de personas que participan en una organización. La información es poder, es un elemento fundamental dentro de las organizaciones y sociedades. En las sociedades democráticas las personas pueden ejercer su derecho a contar con la

información gubernamental, ya que ésta es un bien público, un recurso que se construye con dinero público y que es fundamental para el ejercicio de los derechos de las personas.

La asimetría de la información, es decir, el que algunos agentes posean mayor información que otros, o información de mejor calidad, puede marcar la capacidad de los individuos para tomar decisiones. El definir a la información pública como un bien público y social tiene como propósito de que las personas puedan contar con niveles semejantes de información y con ello tomar las mejores decisiones para cada uno, ya sea en sus familias, su comunidad, trabajo y país.

La vivencia práctica de lo institucional se construye socialmente. La capacidad que tienen los gobiernos y las sociedades para acercar las prácticas cotidianas a lo definido por las leyes y normas, en contextos democráticos y de eficiencia en el quehacer gubernamental es a lo que se le denomina fortaleza institucional.

Como se puede observar los costos de información están estrechamente ligados a los costos de transacción, un concepto propuesto por Ronald Coase (North D. , 1993), que se refiere a los costos en que se incurre por llevar a cabo el intercambio de un bien o servicio y por vigilar el cumplimiento de lo convenido. Es decir, en cualquier actividad que se realice un intercambio de bienes o servicios implica un costo ya sea monetario, de tiempo, de información. Por lo anterior, en las organizaciones se realizan relaciones de intercambio que implican necesariamente los costos de transacción y de información. Instituciones con bajos costos de transacción e información agilizarán el intercambio y por tanto el crecimiento económico.

Una de las características de las instituciones es su grado de complejidad, en las que los agentes determinan el valor de estas transferencias o bien, de acuerdo a la lógica de Simon (1974), mientras mayores atributos valiosos poseen las transferencias, a partir de la especialización, cantidad y variabilidad, mayor será la importancia de la institución, brindando niveles de confianza y certidumbre considerables.

Al hablar de intercambios se encuentra implícita la capacidad de negociación de las partes dentro de la configuración institucional. Cabe mencionar, que en cualquier tipo de instituciones siempre hay intereses de por medio, en donde interviene la parte astuta de la negociación que provoca una incidencia en la estructura de las instituciones y por ende en sus reglas.

North explica la naturaleza de las reglas informales o limitaciones informales, nos dice que éstas emanan de un largo proceso social evolutivo, en el que la información se transmite de manera social y es lo que comúnmente se conoce como cultura. A lo largo del tiempo, la cultura es lo que prevalece y brinda una solución a las situaciones de intercambio; el proceso social sufre modificaciones y cambios en el transcurso del tiempo y las reglas informales brindan continuidad a dicho proceso.

Las reglas informales son reglas no escritas. No puede decirse que ello facilite el intercambio, por el contrario, incorpora condiciones de discrecionalidad que pueden elevar los costos y por tanto hacer más lento el intercambio. En este tipo de contextos, el tipo de intercambio que se realiza es más complejo por el valor del intercambio deseado, además que es preciso asegurar un cumplimiento obligatorio entre ambas partes. En el caso de la sociedad mexicana, hay amplio consenso entre los estudiosos que existe una gran distancia entre las reglas escritas y las reglas que operan realmente en la sociedad y dentro de las organizaciones.

Continuando con la lógica de North, las instituciones son el producto de un largo proceso evolutivo. La presencia de las instituciones ha sido permanente, lo cual no quiere decir que no cambien. Las normas legales cambian frecuentemente en las sociedades modernas, porque se modifican las concepciones acerca del ser humano, la sociedad, el trabajo y muchos otros elementos. También se transforman los grupos sociales, sus intereses y la acción del gobierno, con ello aunque más paulatinamente, las reglas informales por igual, cambian.

Robert Goodin, estudioso de la política estadounidense, realiza un análisis de los elementos deseables para el diseño institucional; tales son: revisión, solidez,

variabilidad. El primer elemento, **revisión** el autor se refiere a que las instituciones adoptaran niveles de flexibilidad de acuerdo al aprendizaje que ha obtenido como producto de su evolución. La **solidez**, este elemento retoma la flexibilidad ya que las instituciones deben adaptarse a nuevas situaciones y de manera concomitante tienen que contar con la capacidad de no derrumbarse con facilidad, se tiene que adaptar a cambios que sean novedosos y benéficos para la propia institución. Y la **variabilidad**, este elemento es relevante ya que el aprendizaje y la flexibilidad dotan a las instituciones de un éxito o fracaso. Por lo tanto, se tiene que considerar la experiencia en ambos elementos, identificando las peculiaridades que se susciten en cada situación de las instituciones, para tomar la decisión de experimentar con la incorporación de estructuras diferentes.

Se encuentra un punto de convergencia de los anteriores elementos de diseño institucional con Engerman, Stanley y Sokoloff, Kenneth (2003) “el arreglo institucional debe ser lo suficientemente flexible [...] adaptarse a las circunstancias del ambiente e incentivar la innovación, la generación de nuevas tecnologías [modernización administrativa en áreas de gobierno local]”. Las sociedades que cuenten con estos elementos de diseño institucional pueden responder de manera constructiva a los cambios en el contexto, lo cual implica innovaciones públicas o privadas que acumulativamente generan beneficios en el bienestar social. Es menester puntualizar que lo propuesto por Goodin, (2003, págs. 60,61, 63) y Engerman Stanley y Sokoloff, Kenneth (2003), son recomendaciones de carácter general con una aplicación práctica limitada.

Otro elemento inherente al diseño institucional es el diseño de los incentivos North, (1993), PNUD (2009), Cabrero (2004), Wholey Joseph y Newcomer, Kathryn (1989). Para exponer esta relación intrínseca, North expone que los incentivos son estímulos que motivan a los individuos a comportarse y ceñirse de acuerdo a las reglas establecidas, esto influye para disminuir o incrementar los costos de transacción entre los actores participantes.

Por lo anterior, un diseño de incentivos institucionales correcto o incorrecto causa un efecto positivo o negativo en el comportamiento de los actores que determina el desempeño institucional. Aunado a ello, las capacidades institucionales son: el conjunto de reglas, normas, valores, políticas, prioridades, formas de operación, etc., que determinan la interacción y el desempeño de los individuos y organizaciones. (PNUD, 2009).

Es decir, los agentes o actores que se encuentran dentro de las organizaciones, tienen que desarrollar habilidades e incrementar sus facultades y potencialidades de aprendizaje para realizar determinadas actividades, con base en la institución y alcanzar y lograr de manera consecutiva y duradera el cumplimiento de objetivos y metas. Cabrero (2004), define una serie de capacidades institucionales que identifica en los gobiernos locales; tales son: Intercambio Horizontal de Información, Intensidad democrática en la acción pública local, Marco regulatorio de las instituciones presupuestales, Estructuras Organizativas Emergentes y Perfil profesional de los funcionarios.⁵ Estos cinco aspectos de las capacidades señaladas se evaluaron en el trabajo documental y de campo.

Por un lado, si el diseño, los incentivos y las capacidades institucionales están correctamente creados, se le puede nombrar fortaleza institucional; por consiguiente, se generará un adecuado desempeño institucional. Éste último se refiere al término anglosajón *government performance*: “productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia de los servicios y programas públicos” (Wholey Joseph y Newcomer, 1989). Es decir, el desempeño institucional comprende una serie de características que deben tener los servicios que proporcionan las instituciones públicas. Por ejemplo: funcionamiento y suministro de servicios de manera permanente, con calidad, eficiencia y cobertura que ejecutan los funcionarios públicos con base a las capacidades que desarrollen ex ante y durante el tiempo de servicio,

⁵ Dichas capacidades institucionales propuestas por Cabrero, se analizarán de manera pormenorizada en el Capítulo IV. Resultados del diseño de investigación, y conclusiones y recomendaciones, para comparar la propuesta teórica del autor con los resultados que arrojará el trabajo de campo y determinar la proximidad entre ellas. No obstante el estudio del PNUD (2009), realiza una configuración de las capacidades institucionales retomando a Cabrero.

con respecto a una meta establecida. Para ello los incentivos deben ser correctos para disminuir los costos de transacción para la realización de una actividad en la institución. De esta manera, se producirá un efecto en cadena o un círculo virtuoso logrando un desempeño institucional efectivo.

Por otro lado, si el diseño, los incentivos, las capacidades y el desempeño institucional que se explicó en este apartado, no se producen en una determinada organización pública –gobierno federal, estatal o local-, los agentes que participan en ella, pueden determinar un cambio institucional. Es decir, los agentes de la organización tienen la capacidad para proponer modificaciones en las reglas institucionales para lograr el cumplimiento de objetivos y metas de la misma. Para que se logre este cometido, los integrantes de la organización saben que se requiere contar con un amplio conocimiento en diversas áreas para su perdurabilidad.

Por lo anterior, en las instituciones se encuentran dos tipos de conocimiento: comunicable y tácito. El primero, se refiere al conocimiento que se transmite de una persona a otra. El segundo, hace alusión al conocimiento que se obtiene a través de la práctica y es parcialmente comunicable (North D. , 1993). El conocimiento tácito es relevante porque se encarga de descubrir y evaluar a la organización en sí misma, las técnicas que emplean los agentes y cómo dirigir a los empleados. Lo significativo de estos elementos consiste en que contribuyen a brindar un mejor entendimiento de las complejidades relacionadas a las situaciones de medición, evaluación y cumplimiento de objetivos que se suscitan en la organización.

El conocimiento y las técnicas que requieren los integrantes de la organización son consecuencia del contexto institucional. Las reglas formales e informales dan forma a la organización y determinan el grado de integración que hay entre las áreas de la misma. Asimismo, esta interacción establece el cumplimiento de objetivos de ella. Es por ello, que las organizaciones –públicas- que inviertan en conocimiento para el cumplimiento y logro de objetivos determinados, a su vez el capital humano o los servidores públicos mejoraran el conocimiento tácito, por lo que se generara mejores resultados dentro de la organización.

North (1993), establece que el cambio institucional en una organización se produce por lo siguiente: a) demanda derivada de la inversión en el conocimiento de todo tipo (se analizó anteriormente), b) la interacción constante entre la actividad económica organizada, el conjunto del saber y el marco institucional, c) alteración incremental de las limitaciones informales como producto de las actividades de la organización y d) la interacción constante entre la actividad económica organizada, el conjunto del saber y el marco institucional. En este punto Williamson expone que la organización a través de la realización de sus actividades, aprende, mejora las aptitudes y obtiene más conocimiento. Aunado a ello, necesita invertir recursos para modificar las normas institucionales para la obtención de un mejor resultado. Esto contribuirá a mejorar las aptitudes y el conocimiento del personal a largo plazo impactando positivamente el resultado de la organización.

Y por último la alteración incremental de las limitaciones informales como producto de las actividades de la organización: es una reestructuración gradual de las instituciones entre las reglas formales e informales, que son producto de un largo proceso evolutivo que se localiza en un periodo histórico.

En las tres vertientes anteriores se produce el cambio institucional. La piedra angular de la transformación se encuentra en la estructura normativa y de incentivos, que determina el tipo de conocimiento y aptitudes que se demandan, así como destinar más recursos para modificar las reglas y obtener mejores resultados de la organización y de determinadas áreas.

1.2 Los burócratas como maximizadores de beneficio y los Entes de Fiscalización Superior para contrarrestarlos.

Se parte de la premisa que los recursos públicos son escasos, por este motivo su distribución, asignación y ejecución deben ser adecuadas para satisfacer las necesidades y demandas de los habitantes de un país. Esta premisa se traslada a la erogación de los recursos del FORTAMUN-DF. Pero más allá de definiciones normativas e incluso de la teoría del Nuevo Institucionalismo Económico (diseño,

incentivos, capacidades y desempeño institucional) expuesta con antelación, la realidad muestra que hay otros factores que inciden en el desempeño de los actores institucionales o burócratas, que impiden un adecuado ejercicio de los recursos públicos. William Niskanen (1971), describió con apoyo de la microeconomía, la conducta real de los burócratas, a los cuales los denomina “maximizadores de presupuesto”, que a continuación se expone.

Niskanen identifica a dos actores, a la burocracia y a los legisladores. Para él, la burocracia posee el monopolio en la prestación de bienes y servicios públicos. Mientras los legisladores son los encargados de definir el presupuesto que cada una de las dependencias públicas gastará, es decir, definen prácticamente las agendas de gobierno.

La burocracia, al ser el proveedor de los bienes y servicios, cuenta con información detallada acerca de las funciones de costos en que se incurren para producirlos, distribuirlos y administrarlos. Los legisladores dependen de los burócratas para obtener dicha información, la cual no necesariamente llega a ellos completa, o en el peor de los casos, los legisladores no cuentan con las competencias necesarias para comprenderla y utilizarla a cabalidad. Lo anterior pone en una situación de ventaja a los legisladores, los cuales pueden aprobar presupuestos sin conocer realmente los costos y la eficiencia de los programas ejecutados por los burócratas.

Niskanen introduce el concepto económico de costos marginales para la explicación de su modelo: “el burócrata expande su producción más allá del punto donde los costos marginales son iguales al beneficio marginal” (Ungureanu, 2012). Esta conducta maximizadora se ve beneficiada por el crecimiento de la población y las demandas de bienestar de la misma. Con ello, la noción de eficiencia en el contexto gubernamental se diluye. El Estado desplaza a la empresa privada de un conjunto de funciones en el terreno de la prestación de servicios y la producción de bienes (efecto *crowding out*), se introduce al cumplimiento de ciertas funciones que décadas atrás eran sólo responsabilidad familiar (violencia familiar, tutela de los niños, adicciones, embarazo adolescente, entre otros) y regula en diversos ámbitos aspirando a las

mejores prácticas (competencia económica, mejora regulatoria, entre otras). Así la tendencia general de los gobiernos y el estado ha sido a su crecimiento (Rose, 1999) Continuando con la lógica de Niskanen, entonces ¿qué es lo que persiguen los burócratas, si no es la eficiencia? Para el autor lo que ellos persiguen es poder, crear un buena reputación política, alcanzar una buena imagen entre la población, obtener buenos resultados en la institución que tienen a su cargo, lo cual, requiere recursos. Los últimos elementos es posible traducirlos en que si el burócrata realiza actividades logrando buenos resultados en la institución, esto genera que se le asigne un mayor presupuesto que engrosa la parte burocrática con la maximización del presupuesto, lo cual le da posibilidades de continuar en su cargo. Para el caso de México en el cual no existe evaluación del desempeño de manera sistemática, no se puede decir que el lograr mejorar los servicios públicos sea un factor de continuidad o alejamiento de ciertos funcionarios al desempeño público. Por el contrario, en México se ha probado empíricamente el efecto *flypaper*, que menciona que frente al incremento de las asignaciones federales, los gastos corrientes tienden a incrementarse más que proporcionalmente (Sour, 2007). Este efecto se demostró para el caso de Iztapalapa, como se observará posteriormente.

Para la presente investigación este modelo es importante, ya que en un contexto de institucionalidad débil y un legislativo con frágiles mecanismos de revisión de cuentas⁶, esta conducta puede explicar, parcialmente, las debilidades en el ejercicio del gasto en el ámbito delegacional.

Para contrarrestar prácticas no legales en una democracia moderna, se encuentran Entidades de Fiscalización Superior que son las encargadas de la vigilancia y fiscalización de un ejercicio eficaz, eficiente y racional de los recursos públicos que a continuación se expone, a través del Marco Normativo Nacional e Internacional.

A nivel internacional las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), pertenecen a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), por sus siglas en inglés) la cual es una organización gestora que genera y trasmite

⁶ El 23 de junio de 2015 fue presentado el sistema nacional anticorrupción.

información en asuntos en materia de Fiscalización Superior de los diversos países que la integran.

Las EFS:

“Son aquellas instituciones públicas de un Estado o de una organización supranacional que ejercen, de acuerdo con las leyes u otros actos formales del Estado o de la organización supranacional, de forma independiente – con o sin competencias jurisdiccionales - la máxima función de control financiero de dicho Estado o de dicha organización supranacional, sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización” (OIEFS, 2007).

Esta definición vislumbra que los Estados (democráticos) tienen la responsabilidad de crear entes superiores encargados de fiscalizar las cuentas financieras de la Administración Pública de un país, haciendo alusión al correcto uso de los recursos públicos, tomando como referencia una normatividad suprema dentro de la configuración estatal.

En el INTOSAI participan 34 EFS es un referente internacional que funge como guía a los países interesados en adoptar los lineamientos en materia de fiscalización de los recursos públicos, para llevar a cabo auditorías financieras, de cumplimiento, de desempeño y que deseen integrarse a él. Bajo la lógica de esta Organización se encuentra la ASF en México.

A continuación se expone el origen, las funciones y la relevancia de la ASF en México, en la realidad institucional mexicana y las implicaciones que tiene en el desempeño institucional.

Se sabe que los recursos públicos son escasos y limitados. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un documento e instrumento esencial en materia de Finanzas Públicas. Aunado a ello, se encuentran los EFS como lo es la ASF, es el ente encargado de vigilar el manejo eficaz y responsable de los recursos públicos federales por parte de todos los entes públicos e incluso de entes particulares que también ejercen dichos recursos.

A mediados de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional de la cual surgieron los EFS de la Federación, la cual dio pauta a reformar los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Estas reformas dieron origen a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En diciembre de 2000, surgió formalmente la ASF y la ley correspondiente del 29 de mayo de 2009, denominada la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). Actualmente esta ley es la que se encuentra vigente y rige a la ASF, y que ahora forma parte del reciente sistema integral denominado Sistema Nacional Anticorrupción.

Con base a la última reforma del artículo 79 de la CPEUM, entre las facultades más relevantes de la ASF se encuentran las siguientes:

I. [...] Fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales [...]

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus

demarcaciones territoriales, y a los particulares. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad” (Congreso de la Unión, 2015).

Las facultades anteriores vislumbran que la ASF fiscaliza el ejercicio del gasto realizado por los entes públicos (sin excepción alguna) que hagan uso de los recursos federales, de igual manera fiscaliza a las Entidades Federativas, Municipios o Demarcaciones Territoriales o Delegaciones de la Ciudad de México, ya que estos también ejercen el gasto público. El apartado III es el producto de la reciente reforma al artículo 79, a partir del cual la ASF tomó mayor relevancia, ya que ahora tiene la facultad de investigar el adecuado ejercicio de los recursos públicos. Y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es el ente encargado de aplicar sanciones contra de los individuos que ejerzan actos de corrupción. Este tema se abordará de manera pormenorizada en el apartado 1.5.

Con base en el análisis de North, (1993) se puede aseverar que el cambio institucional es un proceso complejo, paulatino y que sus resultados son incrementales. Sin embargo, ha habido avances significativos en materia de auditoría en el ejercicio de los recursos públicos con la ASF, tal como la Reforma Constitucional Anticorrupción que integra, reelabora y crea nuevos entes públicos en materia de aplicación de sanciones por actos de corrupción cometidos por los servidores públicos de los diversos órdenes de gobierno. Esto lo abordaremos en el apartado 1.5 del presente capítulo.

1.3.- Accountability como política para garantizar el correcto ejercicio de los recursos públicos.

Para contrarrestar aquella incertidumbre del incorrecto ejercicio del gasto por parte de los funcionarios delegacionales, es menester crear una premisa de decisión que es la incorporación de la rendición de cuentas o *accountability*. Para ello, a continuación se explica un fundamento de la rendición de cuentas desde la perspectiva de la ciencia política.

Para limitar o contener la ambición del hombre es necesario generar restricciones, esta aseveración se traslada a la esfera de la política en la cual los servidores públicos que ostentan el poder público o los recursos del pueblo, se les debe aplicar un tipo de restricción que asegure que su comportamiento va ir de la mano de las definiciones legales y los objetivos establecidos para los programas. De este razonamiento surge la idea de contener y limitar el poder de los gobernantes. Es por ello que para prevenir todo abuso de poder, y evitar el ejercicio de los recursos de manera irracional y desmedida es necesario poner límites. Por esta razón, los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas de sus actos y si cometen actividades irregulares recurrentes, son merecedores de la aplicación de una sanción administrativa o judicial correspondiente, a través de determinadas organizaciones que les compete.

EL régimen democrático incluye necesariamente la rendición de cuentas por parte de los gobernantes o de los funcionarios públicos que se encuentran en la esfera política.

La rendición de cuentas es la traducción en español que se le ha asignado en los países hispanoparlantes a *accountability* palabra de origen anglosajón, proviene de *accountant* que significa: 1) una cuenta bancaria en la que una persona guarda su dinero en un banco; 2) descripción o explicación de una situación que ha sucedido (Cambridge Dictionaries Online, s/d). La primera definición hace referencia a una acción de contabilidad como tal; mientras que la segunda se refiere a un acto de brindar una exposición de un asunto en particular. Por lo tanto, el término se refiere a la responsabilidad por las acciones y estar dispuesto a explicarlas, referente al acto de rendir cuentas.

Aunado a ello, "*Transparencia internacional*", *coalición internacional contra la corrupción*, es una organización internacional cuya misión es coadyuvar a los gobiernos, a la sociedad civil, a las empresas y a todos los individuos a ejercer sus actividades evitando la corrupción. Dicha organización define a la rendición de cuentas como: "El concepto que las agencias individuales, las organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil emplean para hacer buen uso de sus competencias y

orientar el poder que tienen a sus objetivos básicos” (Transparency Internacional, 2014).

Dubnik y Romenzek realizan una distinción en el estudio de dicho término, a saber, “la rendición de cuentas (*accountability*) como objetivo a alcanzar y los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability mechanisms*) como los instrumentos para hacerlo” (Red por la Rendición de Cuentas, 2011). En los mecanismos se incluye tanto a las instituciones, procesos, construcción de indicadores e instrumentos que permiten una medición y evaluación de la rendición de cuentas para facilitar su visibilidad. Por este motivo, se puede decir que este apartado se centra en la *accountability* como una descripción o un estado virtuoso que se pretende alcanzar y que a continuación se expone. Los mecanismos de la rendición, se presentan en el último apartado.

Por un lado, en la ciencia política y la teoría de la elección pública, se ha desarrollado un marco analítico denominado *Modelo de agente – principal* (Ugalde, 2002), que incluye el proceso de delegar vinculado con la rendición de cuentas. La relación del principal – agente existe cuando un individuo (mandante o principal) delega o cede a otro individuo (mandatario o agente) autoridad y responsabilidad para ejecutar actos en su nombre. Una vez que se genera ese principio de delegación, el agente tiene que dar a cambio una rendición de cuentas al principal, este cuenta con la facultad de aplicar un castigo o sanción al agente en caso de cometer una falta de cumplimiento.

Ahora, se incorporan las características de rendición de cuentas aunado al *modelo de principal – agente*. **Delegación:** implica ceder la facultad de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado *mandante o principal* (que en el caso de México son los ciudadanos), a otro sujeto “B” llamado *mandatario o agente* (gobernantes). **Representación:** implica que el sujeto “B” agente, representa y actúa en nombre del sujeto “A”, principal. De esta manera, el agente le debe rendir cuentas a este último de las actividades que realiza. **Responsabilidad mutua:** la rendición de cuentas implica una responsabilidad recíproca entre el agente y el principal. Es decir, el agente tiene que rendir cuentas de manera permanente de sus actos al principal,

mientras que el *principal* cuenta con el derecho de monitorear las acciones del *agente* e identificar un posible incumplimiento de éste y sancionarlo. **Sanciones:** en la rendición de cuentas, en el momento en que el agente no cumplió debidamente con sus responsabilidades, el principal tiene el derecho de aplicarle una sanción o castigo. **Contrato:** hay una relación de contrato (formal o informal) entre el agente y el principal, dependiendo del tipo de contrato que se establezca se aplican las sanciones pertinentes, por ejemplo: en un contrato de carácter formal las sanciones que se aplican son administrativas o penales, e incluso la destitución del puesto, según el grado de quebrantamiento.

Por un lado, la *relación principal – agente* posee algunos elementos intrínsecos; tales son: intereses divergentes e información asimétrica (North). Por ejemplo, en la esfera política el principal puede ser el conjunto de electores que delega autoridad a los diputados o senadores para que los representen en el Congreso de la Unión. No obstante, la misión original y responsable que se les deposita a los legisladores, que es la representatividad, en múltiples ocasiones hay una desviación en su cumplimiento, y optan por satisfacer sus propios intereses.

Este tipo de problemas es muy recurrente en la escena política mexicana. En cuanto a la información asimétrica (D. North), los agentes son los que cuentan con mayor información por el hecho de que ellos ejecutan las acciones. Esto sucede con frecuencia en el desvío de los recursos públicos, incentivando la opacidad y la corrupción de los mismos. Mientras que el principal adolece de información para detectar este tipo de irregularidades, para contrarrestarlas se encuentra el ejercicio de la rendición de cuentas (premisa de decisión).

Sin embargo, el ejemplo anterior de la relación *principal – agente* identifica en el ámbito electoral al voto como un mecanismo de rendición de cuentas con una baja potencialidad (Ugalde, 2002). El principal (grupo de electores), monitorea el conjunto de actividades que realiza el agente (legisladores y gobernantes), para verificar que sus acciones correspondan con las peticiones de los electores. Pero este control directo es poco claro, porque de acuerdo a la lógica de A. Przeworski, el poder

que ejercen los electores sobre los políticos sirve siempre y cuando las políticas que propongan los legisladores se alineen a las necesidades de los votantes.

Una de las clasificaciones más reconocidas de la rendición de cuentas, es propuesta por Guillermo O'Donnell al identificarla en horizontal y vertical. La primera consiste en: "La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso el *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos" (O'Donnell, 2004). En esta definición se encuentra implícita la interacción de los entes estatales que fungen como vigilantes de comportamiento dotadas de una "autonomía" (aunque sea técnica) de otras instituciones del mismo Estado, identificando si alguna de las instituciones vigiladas está incumpliendo en sus acciones, transgrediendo la ley e incluso está realizando actos de corrupción. Esta rendición de cuentas horizontal se sintetiza en que se lleva a cabo entre instituciones que cuentan con el mismo nivel jerárquico, y son independientes entre sí. La segunda, se refiere a una relación entre desiguales y como su nombre lo indica es una relación vertical, en el nivel jerárquico el jefe superior manda a sus subordinados o también esto se traduce en una rendición de cuentas horizontal electoral en donde los electores son los encargados de vigilar a los representantes.

La primera, se utiliza en las elecciones a través del voto para ejercer premios o castigos de la acción o inacción de los gobernantes; es decir, su transgresión puede generar las consecuencias de ya no votar por el partido, en las siguientes elecciones. Mientras que la rendición de cuentas vertical social, se caracteriza por la participación de comités ciudadanos organizados e informados de las acciones y funciones de los legisladores, así como de medios de comunicación que ambos observan critican y descalifican las acciones de los legisladores que se traduce en un voto de castigo.

Un elemento vinculante a la rendición de cuentas es la transparencia, es un requisito que realizan (o deberían realizar) todos los entes públicos. Consiste en brindar información actualizada y detallada de las acciones del gobierno, están sujetas a la

revisión y al análisis de todo miembro de la sociedad civil que tenga interés en ello. Asimismo, es un elemento que se utiliza para sancionar un incumplimiento por parte de los entes públicos. Por esta razón, la transparencia es un requisito fundamental de la rendición de cuentas. En el siguiente apartado se expondrá de manera pormenorizada la situación de la transparencia en México.

1.4 El origen de la transparencia, útil para combatir la corrupción en las instituciones

La rendición de cuentas es un elemento que guarda una estrecha relación con la transparencia. Ambos son elementos interdependientes que se practican en la Administración Pública de los gobiernos democráticos, como lo es el gobierno mexicano. Por este motivo, a continuación se presenta el paradigma en el cual se circunscribe a la transparencia y su inserción en el contexto mexicano que coadyuva a contrarrestar prácticas de corrupción en las instituciones.

En la década de los 80 surgió un paradigma a nivel mundial en la esfera de la Administración Pública, que se le denominó Nueva Gestión Pública (NGP). Uno de los objetivos de las Reformas realizadas por la NGP es el redimensionamiento del rol estatal y la relación que posee con la ciudadanía, las características principales son: a) orientación a la productividad; b) uso de mecanismos de mercado; c) orientación al servicio; d) descentralización; e) orientación de política pública y e) rendición de cuentas por resultados.

Aunado a ello, se encuentra la aportación por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1995), al elaborar una serie de reformas administrativas inspiradas en el NGP; tales son:

- a) Devolver autoridad y otorgar flexibilidad. Este punto hace referencia a otorgar mayor flexibilidad y margen de maniobra en la toma de decisiones operativas, que incluye una susceptibilidad de cambios en el manejo de los recursos financieros y humanos y también proponer modificaciones en el aparato administrativo para que este sea más eficiente.

- b) Asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas. Aquí se encuentran la medición del desempeño a través de la elaboración de indicadores, la rendición de cuentas para evitar el manejo discrecional de los recursos públicos.
- c) Proveer servicios responsivos a los ciudadanos. En este punto se incorpora tratar al ciudadano como “cliente”, en donde los servicios públicos orientados al “cliente” deben ser de calidad, para esto se realizan consultas en cuanto a la calidad del servicio que se está brindando. Además aquí se encuentra la “transparencia y acceso a la información”, en donde la finalidad es realizar una proximidad entre el “cliente” y las tareas y responsabilidades de los servidores públicos; es decir, que el primero se involucre en las funciones de los servicios para que tengan elementos de solicitar un buen servicio y un adecuado uso de los recursos públicos.

Las reformas anteriores de la NGP, se han instrumentado en diversos países del mundo, como son: Canadá, Nueva Zelanda, Brasil y en menor medida, México.

Si bien, es menester recordar que en la década de los 80 México se encontraba en una situación poco óptima en la cuestión financiera nacional, donde no había un suficiente control en el gasto público, además que el aparato burocrático era demasiado anquilosado, costoso e ineficiente. Las reformas de la NGP anteriormente mencionadas fueron adoptadas y puestas en marcha en diversos segmentos del gobierno mexicano.

En aquéllas reformas de la NGP, se localiza la transparencia, como un elemento de la rendición de cuentas. Su surgimiento en el contexto internacional sirve como referente para posteriormente localizarla en el nacional.

Para explicar el vocablo de transparencia, necesariamente se alude al término de transparente, que proviene del latín *trans*, a través y *parens, entis* aparece; dicese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente (Real Academia Española, n/d). Por lo anterior, transparencia quiere decir claridad, lucidez, diafanidad que alude a una cualidad de claridad de información en el sector público, que es una propiedad de un régimen democrático como lo es el Estado Mexicano.

La transparencia es el deber de los mandatarios o gobernantes de realizar como regla general sus actuaciones, de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas (Merino, 2005). Es decir, los actos que realizan los gobernantes que pertenecen a los entes estatales (independientemente al orden de gobierno que pertenecen) tienen el deber de mostrar o exhibir sus actos de manera pública por la misma esfera en la que se encuentran. En este sentido ellos se legitiman ante las instituciones públicas y por otro lado, es visto como un mecanismo de control de poder porque al mismo tiempo constriñe las acciones de los gobernantes, donde la misma sociedad civil tiene la pauta de hacer de la transparencia un uso de un instrumento poderoso.

Por lo anterior, brindar una definición de transparencia unívoca no es posible, ya que cada disciplina realiza una aproximación de la misma.

1.5 Marco Normativo de la transparencia en México

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene el derecho a la información que a su vez se encuentra plasmado en el artículo 6º de la CPEUM, que si bien, se estudia en *lato sensu* (sentido amplio) y *stricto sensu* (sentido estricto), de este último se encuentra el derecho de acceso a la información pública que su garantía de cumplimiento es la transparencia.

Se identifica a la transparencia a través del derecho a la información, que se encuentra plasmado en el Artículo 6º de la CPEUM con lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural u oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (CPEUM, Artículo 6º.). (Congreso de la Unión, 2015).

El artículo anterior vislumbra que, la garantía del derecho a informar está relacionada con el respeto de verdad. Es decir, las autoridades que se encuentran sirviendo a la ciudadanía tienen que asumir actitudes éticas, con la entrega de información verídica, fidedigna que no esté manipulada para encubrir a un grupo de interés o de personas.

En el mismo artículo se hace mención del derecho a la información, es menester estudiarlo en *lato sensu* y *stricto sensu* porque de este último se desprende el derecho de acceso a la información que una de sus vertientes es la transparencia. A saber, el derecho a la información en *lato sensu*; es decir, en sentido amplio se define como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad” (Merino, 2005). Por lo anterior, se entiende que de la gran esfera del derecho a la información, una parte de ella en sentido estricto corresponde al derecho de acceso a la información pública, y para que esta tenga un cumplimiento legal y eficaz se encuentra la transparencia, que a continuación se expondrá, la interrelación entre el derecho de acceso a la información pública y la misma.

En el artículo 6º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) que establece lo siguiente:

“El Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos [...] que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios”. (Diario Oficial de la Federación, 2015).

El artículo anterior muestra que el gran ente estatal garantiza a todo aquel individuo interesado en tener conocimiento de la información que poseen los funcionarios públicos que se encuentran en toda la esfera pública que ejerzan el uso de los recursos públicos, por este motivo esta información es susceptible a ser publicada. Aunado a ello, la información debe contar con las siguientes características: pública, completa, accesible, fidedigna y veraz para que sea entendible para todos los individuos.

Por otro lado, en la Fracc. IX, Artículo 8, de la LGTAIP, establece que la Transparencia es “la Obligación de los Organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen” (Secretaría de Gobernación , 2015).

En el 2002, el Congreso de la Unión expidió la LGTAIP que fue un gran avance en materia de transparencia, del cual surge la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Con el objetivo de crear un órgano encargado de promover el derecho de acceso a la información, que se aplique la ley conducente a un pleno ejercicio del derecho a la información por parte de todo aquel ciudadano interesado en conocerla, así como de resolver controversias entre los solicitantes y los entes de la administración pública federal, con respecto a solicitudes de información y protección de datos personales y generar una nueva cultura del manejo a la información.

Desde el 2002 por decreto presidencial se creó el IFAI y debido a la reforma al Artículo 6º constitucional hubo modificaciones y adecuaciones a dicho Instituto. En 2014, se transformó a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Los cambios más significativos son: organismo autónomo (la autonomía se reconoce desde la CPEUM, especializado, imparcial, con patrimonio propio. El INAI se regirá con la LGTAIP, emitida por el Congreso de la Unión, esta ley regirá a toda la República mexicana en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Debido a las modificaciones que se han estado realizando en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública, una reforma adicional que corresponde al mismo tema es la Reforma Constitucional Anticorrupción, que consiste en adicionar y derogar algunas disposiciones de la CPEUM para combatir la corrupción en México. Para ello, se realizaron modificaciones a los artículos constitucionales 109 y 113, principalmente, que forman parte de dicha Reforma.

Combatir la corrupción es un asunto prioritario, de impacto en el aparato burocrático que brinde un eficaz y eficiente funcionamiento del mismo. Con la finalidad de identificar las responsabilidades de los hechos de corrupción que realicen los funcionarios públicos aplicando sanciones administrativas o penales a los mismos. Cabe señalar que para los años de la presente investigación (2009 y 2010), esta

normatividad todavía no existía, las facultades de la ASF eran restringidas en ese terreno (Anexo 01).

A continuación se aborda el *Capítulo II. Iztapalapa, usos de recursos públicos y contexto social*, muestra una visión complementaria de la delegación, la selección de estos elementos permite mostrar un diagnóstico social y de gobierno, esto coadyuva a comprender de mejor manera las problemáticas que presenta la delegación en torno al uso de los recursos públicos.

CAPÍTULO II. IZTAPALAPA, USOS DE RECURSOS PÚBLICOS Y CONTEXTO SOCIAL

El presente capítulo expone el diagnóstico social y de gobierno de Iztapalapa. La relevancia de éste consiste en brindar una visión sistémica de la demarcación que permita complementar un mejor entendimiento, conocimiento y acercamiento de la misma, de las problemáticas asociadas al uso de recursos públicos. Asimismo, estos elementos en su conjunto coadyuvan a suplementar la comprensión del debilitamiento institucional de algunas áreas de la delegación, especialmente, saber cuáles son los cambios institucionales que ha incorporado la delegación para optimizar los recursos del FORTAMUN-DF, entorno a las observaciones realizadas por la ASF en 2009 y 2010.

2.1 Ubicación y características geoterritoriales de Iztapalapa

La delegación Iztapalapa está ubicada al oriente de la Ciudad de México, cuenta con una extensión de 105.8 km²; es decir, un 7.5 % de la superficie del D.F (INAFED, s/d). En cuanto al uso de suelo, está integrado por lo siguiente. El 46% del territorio de la delegación representa el uso de suelo habitacional. El 13% del suelo urbano es para usos mixtos, que incluye una combinación de actividades industriales, talleres, deshuesaderos⁷. El 3% corresponde a uso de suelo industrial, concentrando mediana y pesada industria. El 19% es uso de suelo de equipamiento urbano, que se caracteriza por la localización de la Central de Abastos, panteones, centros de readaptación social, hospitales regionales, escuelas de educación básica, medio superior. Y el 14% de suelo corresponde a áreas verdes y espacios públicos, aquí se encuentran el parque Cuitláhuac y Santa Cruz Meyehualco, el Parque Central y otros parques que se encuentran alrededor del mismo, en la colonia Paseos de Churubusco, así como los camellones de Canal de Río Churubusco que corresponden a las vialidades primarias.

Como se puede observar la mayor parte del suelo de Iztapalapa está habitado u ocupado por comercios, servicios o industrias, por lo que el margen para el pago de impuesto predial tuviera buenos resultados es extensa. El hecho de que en la ciudad de México los cobros de los impuestos y derechos más importantes estén

⁷ Nombre que se les asigna a los sitios que venden autopartes usadas.

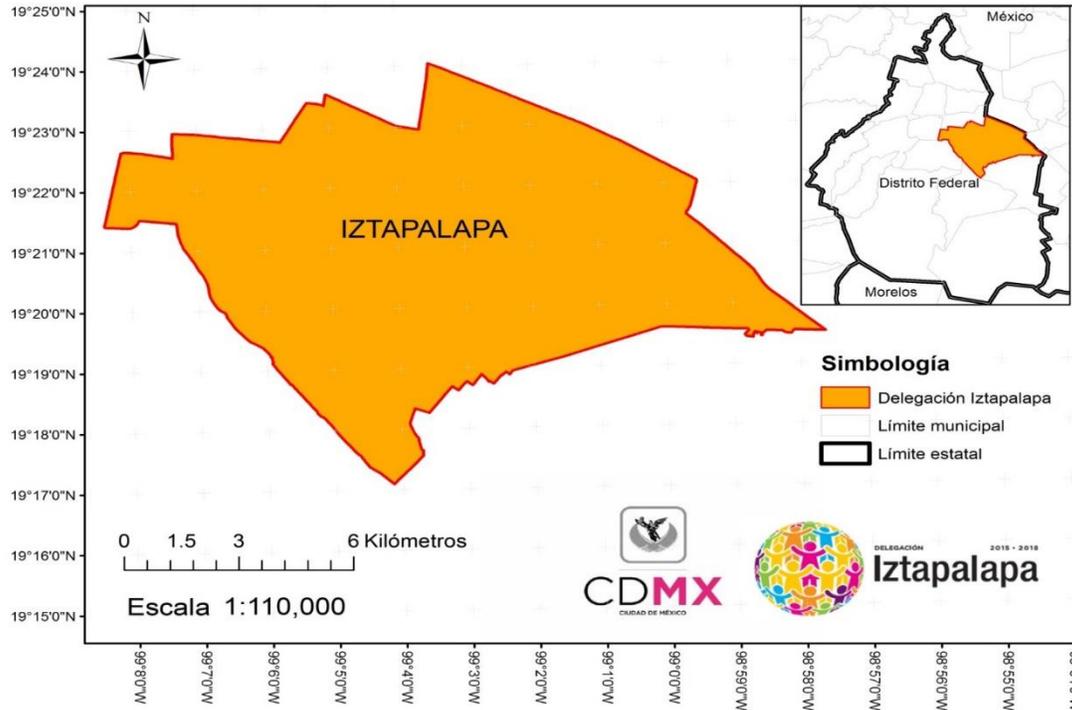
centralizados en el gobierno local, no permite establecer políticas de incentivos por el pago o no pago de los mismos. Los ciudadanos no tienen noción de los costos de los servicios públicos que reciben, ni la forma en que se traducen sus pagos en beneficios concretos en la demarcación. Las políticas sociales compensatorias se entregan sin los esfuerzos paralelos de los ciudadanos a los que favorecen. La institucionalidad formal tiene todavía márgenes extensos de oportunidad para poder rediseñar estímulos que alienten el cumplimiento de los ciudadanos, para que los burócratas estén obligados a un mejor uso de los recursos y para evitar la existencia de *free riders*.

La delegación Iztapalapa presenta un Índice Verde de 3.1 m² de zona arbolada por habitante, lo que la coloca como la delegación con este Índice más bajo o con menos superficie verde del resto de las dieciséis delegaciones.

Con base en información del Censo General de Población del INEGI en 2010, Iztapalapa tenía una población integrada por 1, 815, 786 habitantes (20% del total de la población de la Ciudad de México) convirtiéndola en la Delegación más poblada de la ciudad, con una densidad de población de 17,162 habitantes por kilómetro cuadrado. Está integrada por 290 colonias⁸ (IEDF, 2010), que también incluye pueblos originarios; por ejemplo: Pueblo de San Marcos Mexicaltzingo, Pueblo de San Andrés Tetepilco, San Francisco Culhuacán, entre otros.

⁸ No obstante, en la Nota Metodológica del documento Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios del DF, se establecen diversos criterios para la delimitación de las colonias; por ejemplo: subdivisión de colonias o fusión de colonias. Para una mayor comprensión véase la Sección de Iztapalapa.

Mapa 01 “Ubicación geográfica de Iztapalapa”



2.2 Contexto Económico

Las actividades económicas, son los procesos que se llevan a cabo para la obtención de productos, bienes y servicios que son destinados para satisfacer determinadas necesidades y deseos de los consumidores, en la delegación Iztapalapa. Es decir, que las actividades económicas son una fuente generadora de ingreso para la manutención de las familias mexicanas.

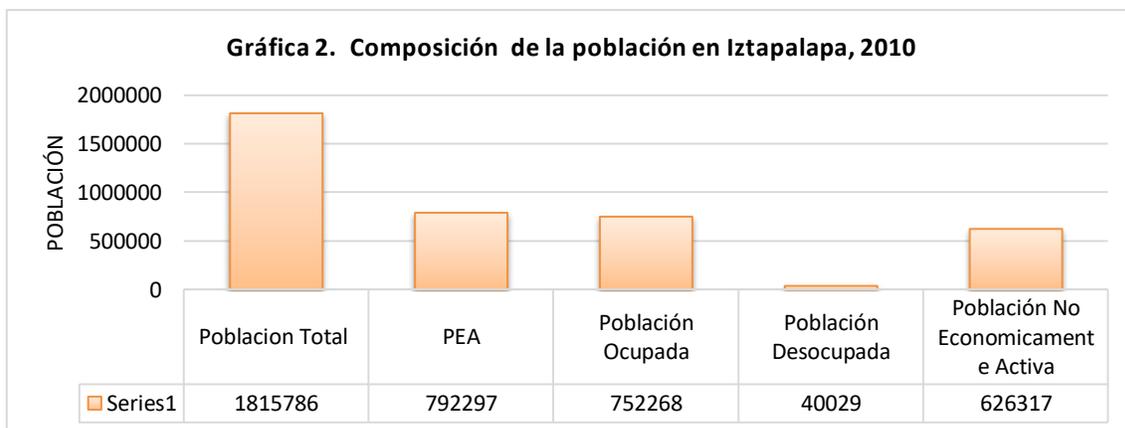
En la tabla posterior se muestran los ingresos promedios de quienes laboran en esa demarcación. Si bien ese dato no corresponde al 100% con los ingresos de quienes ahí viven, ya que no todos los que ahí trabajan habitan en la misma delegación, lo cual permite tener una idea de las características de las empresas y negocios asentados en Iztapalapa, esto es importante para la presente investigación porque indica la existencia de negocios predominantemente pequeños, los cuales tienen poca capacidad para incidir en el gobierno delegacional y presionar para un mejor uso del gasto público.

Tabla 2. Decrecimiento de los ingresos reales de quienes laboran en la delegación Iztapalapa (1999-2013)							
Año	Unidades económicas	Personal ocupado total	Total de remuneraciones (miles de pesos)	Ingreso Anual Promedio Corriente	Ingreso Anual Promedio Real (2008 = 100)	Deflactor del PIB	Tamaño promedio de las Empresas
1999	56,005	238,072	7,552,814	31,720	55,943.90	.567	4.25
2009	66,436	294,297	12,236,606	42,000	40,776.70	1.035	4.43
2013	70,321	320,196	12,265,649	38,300	31,996.65	1.197	4.55

Fuente: elaboración propia con datos de los Censos Económicos, (INEGI, 1999, 2009, 2014). El deflactor tomado de la SHCP.

La tabla anterior vislumbra que el IAP Real en Iztapalapa del periodo, 1999 a 2013 decreció casi 25 mil pesos, en términos reales, lo cual es un resultado desalentador para los habitantes porque sus condiciones de vida no han mejorado como producto de su esfuerzo y trabajo. Si las organizaciones económicas están integradas por 4 empleados, esto indica que las organizaciones en Iztapalapa no son generadoras de alto valor agregado, en promedio.

Por otro lado, la población total de la delegación en 2010, fue de 1, 815 786 habitantes, de la cual 792, 297 corresponde a la Población Económicamente Activa (PEA), representa un 43.6%, mientras que la población ocupada fue de 41.2%, y la población no económicamente activa es de 34.4% para el mismo año. La tasa de desempleo en la delegación es del 6%.



Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (SEGOB, 2010).

2.3 Contexto Sociodemográfico

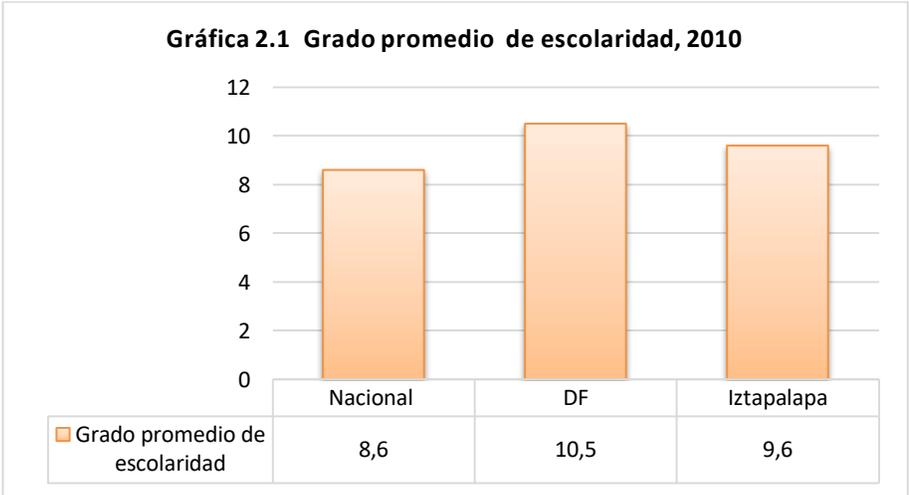
La población en Iztapalapa ha crecido menos que la media nacional en los últimos 15 años, como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 2.1 Crecimiento de Población de Iztapalapa			
Población	Nacional	DF	Iztapalapa
2015	121,005,815	8,854,600	1,827,868
2000	97,483,412	8,605,239	1,773,343
TMCA	1.5	0.2	0.2

Fuente: elaboración propia con datos de Censo de Población y Vivienda, (INEGI, 2000) y Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

En cuanto al grado de escolaridad, a continuación se presenta la gráfica 2.4 del grado promedio de escolaridad a nivel nacional, Distrito Federal y el de Iztapalapa. Ésta gráfica muestra que el grado promedio de escolaridad a nivel nacional es de 8.6 lo que equivale a que la población de 15 años o más ha concluido la secundaria. Mientras que el D.F tiene un promedio de 10.5 el equivalente es superior al primer año de educación media superior. Iztapalapa está por arriba del promedio de escolaridad a nivel nacional, pero por debajo de la media en la CDMX, con 9.6. Este dato permite visualizar la brecha tan grande que existe entre el nivel promedio de escolaridad de la población nacional y el número de años deseado de estudios según PNUD (18) como promedio. (PNUD, 2009). En el caso de Iztapalapa el promedio de educación de las mujeres que ahí habitan es de 9.4, lo cual refleja una brecha de género significativa.

Este dato es importante para la presente investigación, porque ayuda a comprender el por qué la débil cultura de la rendición de cuentas y participación ciudadana en asuntos vinculados con la infraestructura urbana, que es propósito central de los temas aquí abordados de FORTAMUN-DF.



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2010), y la SEDU, (2010).

Otro aspecto vinculado con FORTAMUN-DF, es una parte de sus recursos está destinado a acciones de seguridad, es el que guarda relación con el número de delitos cometidos. Se construyó el indicador, Número de delitos cometidos por robo registrados en el MP del fuero común, de acuerdo con el cual en 2010, en Iztapalapa se cometieron 14,513 delitos de este tipo, mientras que el promedio de delitos en las dieciséis delegaciones fue de 6,207. Esto indica que en ésta delegación se duplican los delitos por robo.

Otro de los indicadores en materia de seguridad pública es el de Delitos por lesiones registrados en el MP del fuero común. En la delegación se registraron 4, 424 delitos en promedio bajo este concepto, en 2010, mientras que la media de la Ciudad de México, fue de 1, 615. Es decir, que en Iztapalapa casi se triplican los delitos en este concepto. Si bien en la presente investigación no se aborda el tema de los fondos de FORTAMUN-DF destinados a programas de seguridad, los datos indican la necesidad de profundizar en su impacto.

2.4 Contexto de Gobierno y gasto público

Si una organización es una criatura social (Arellano, 2012) que está inherentemente creada por individuos y cada uno de ellos tiene sus propias demandas, intereses y contextos específicos, la posibilidad de que las conductas de los individuos se alejen del marco normativo y los fines organizacionales, en este caso de los fines marcados para los programas sociales, dependerá del conjunto de reglas y mecanismos existentes para ese fin, del entramado institucional construido con ese propósito.

En el caso del FORTAMUN-DF que es un Fondo de Aportaciones, esto es un recurso etiquetado con base en la Ley de Coordinación Fiscal, dicha definición no ha eliminado las irregularidades en su ejecución. En la tabla posterior se enumeran las observaciones generadas por la ASF vinculadas con el programa, objeto de este estudio.

Tabla 2.2 Observaciones correspondientes a Iztapalapa, en el ejercicio del FORTAMUN-DF, 2009-2010			
Secretaría de Finanzas del Gobierno del D.F	Dirección General de Administración		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano
Publicación extemporánea del Acuerdo de la ministración del Fondo.	- La delegación no abrió una cuenta bancaria para la operación del Fondo.	No registró pasivos pagados con recursos del Fondo.	-La delegación pagó conceptos de obra no ejecutados.
-Administró directamente los recursos del Fondo, sin ser una atribución de la Secretaría.	La delegación no contó con registros contables ni patrimoniales de los recursos del Fondo.	-No se evidenció documentalmente un contrato de compra venta de un inmueble	-Se detectaron trabajos ejecutados con deficiencias técnicas.
-La Secretaría benefició a la Secretaría de Seguridad Pública con recursos del Fondo.	-La delegación omitió información a los órganos fiscalizadores.	Se detectó una diferencia en los Servicios de Energía Eléctrica.	-La delegación no evidenció documentos de obras ante el patrimonio del GDF.
-La Secretaría publicó de manera extemporánea un Acuerdo del Fondo.	-El informe trimestral presentó incumplimiento en la aplicación y resultados del Fondo.	- Presentó modificaciones al Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, de manera extemporánea.	-Hubo una diferencia en el presupuesto por la adquisición de un inmueble.
	-Falta de congruencia en los montos y rubros de aplicación del Fondo en la página de la		- Cumplió parcialmente con la difusión de información de costos y beneficiarios de las

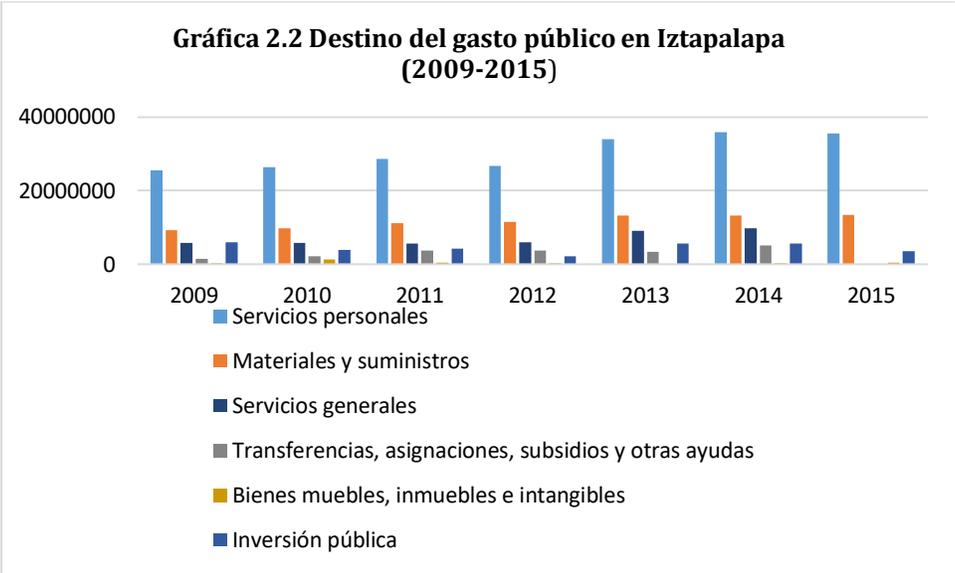
	delegación y en la de la SHCP.		obras.
	La delegación no elaboró indicadores para resultados del Fondo y no evaluaron al mismo.		-Se presentó una falta de criterios para la convocatoria de adjudicaciones directas.
	La delegación no acordó medidas para mejorar el cumplimiento de los objetivos del Fondo.		-No se localizaron pólizas por responsabilidad civil por daños a terceros en contratos de obra.
	-Difusión de manual administrativo de manera parcial entre los ejecutores del Fondo. Asimismo, la delegación no elaboró un procedimiento específico para la compra de bienes inmuebles.		-Hubo irregularidades en estimaciones de obra. La delegación presentó la información hasta la reunión de confronta.
	-No presentó, hasta la reunión de confronta el Programa Operativo Anual (POA).		
	-Elaboró y publicó información trimestral del Fondo, de manera extemporánea.		

Fuente: elaboración propia con base en los Informes de Auditoría de 2009 y 2010.

Romero de Vivar *et al* (2009), mencionan que en países en desarrollo las transferencias condicionadas se caracterizan por la falta de una fórmula y objetivos precisos en la distribución de recursos, lo que provoca una importante discrecionalidad por parte del gobierno central. En el caso de México, y del Ramo 33 que incluye los ocho Fondos de Aportaciones, entre ellos, el FORTAMUN-DF, son transferencias federales, la fórmula y los objetivos de cada Fondo se encuentran plasmadas en la LCF. A pesar de ello, existen irregularidades en la asignación y distribución de los recursos, hay opacidad y uso inadecuado del ejercicio del recurso, tal como lo señaló la ASF.

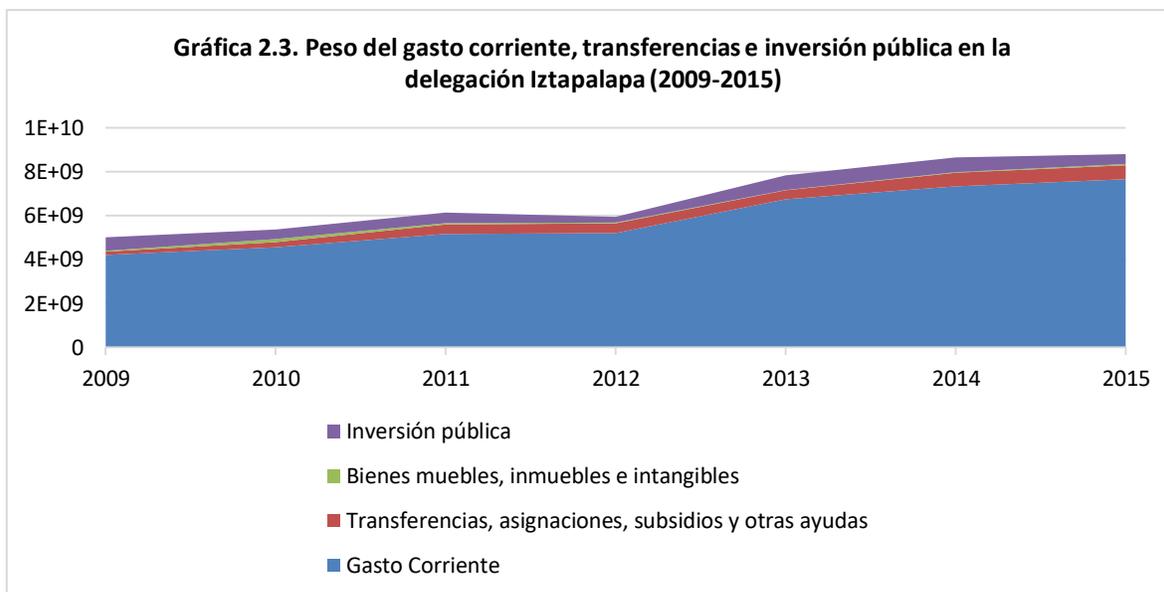
En la medida que los ciudadanos reciben información imperfecta y asimétrica del gobierno delegacional, en torno al total de recursos federales asignados a los programas, por ejemplo al FORTAMUN-DF, al bajo nivel educativo de la población y la

inexistencia de organismos sociales que supervisen la ejecución del gasto, no existe una estructura local mínima que garantice que dichos fondos sean utilizados correctamente. En la gráfica posterior se puede observar la evolución en el ejercicio del gasto delegacional. Se aprecia claramente cómo ha habido un incremento permanente de los gastos corrientes (gasto en personal, materiales y suministros y servicios generales), en cambio la inversión pública, donde está gran parte de los recursos del FORTAMUN-DF, ha disminuido en comparación con 2009.



Fuente: elaboración propia con datos del INAFED, varios años.

Esta situación se aprecia más claramente al observar en conjunto el monto de los recursos destinados al gasto corriente, en la siguiente gráfica. La delegación Iztapalapa destina la mayor parte de sus recursos a esos rubros, dejando en un mínimo los recursos para transferencias a la población y obra pública. Este último rubro permanece prácticamente constante, a lo largo de los años, a pesar de que los ingresos totales delegacionales han crecido permanentemente y las transferencias federales (participaciones y aportaciones) a la Ciudad de México, también.



Fuente: elaboración propia con datos

Para corroborar el efecto *flypaper* (Sour, 2007) en Iztapalapa, se hace una derivada entre el promedio de la tasa de crecimiento del gasto corriente en Iztapalapa (2009-2015), entre el promedio de la tasa de crecimiento del gasto total en la demarcación, entre los años 2009 y 2015. El resultado se interpreta que por cada peso que se incrementa el gasto total, el gasto corriente crece en 1.06 pesos, lo cual demuestra los hallazgos empíricos a nivel nacional de Sour (2007). Si la derivada se realiza con el promedio de la tasa de crecimiento del gasto corriente entre el promedio de la tasa de crecimiento del gasto en inversión el efecto es de 1.02. Lo cual indica que por cada peso que se incremente el gasto en inversión el gasto corriente crece en 1.026.

	TC GASTO TOTAL	TC DEL GASTO CORRIENTE	TC GASTO EN INV PUB
AÑOS			
2009-2010	0.02424473	0.03621828	-0.32848024
2010-2011	0.08662261	0.076200303	0.05491028
2011-2012	-0.06225335	-0.024014404	-0.47600599
2012-2013	0.29523733	0.273291132	1.52526546
2013-2014	0.06916169	0.046655185	0.00366037
2014-2015	-0.02102928	0.010649316	-0.37109561
PROMEDIO	0.06533062	0.069833302	0.06804238
Elasticidad	1.06892146	1.026320696	

Fuente: Elaboración propia con los datos de Gobierno de la CDMX (2016).
Se anexa base de datos para el cálculo (Anexo 1)

La estructura de la Delegación Iztapalapa (2015), está integrada por: la jefatura delegacional, secretaria particular, coordinación de asesores, seis direcciones generales: Jurídica y de Gobierno, de Obras y Desarrollo Urbano, de Servicios Urbanos, Desarrollo Social, Desarrollo Delegacional, y General de Administración; y ocho direcciones territoriales: Aculco, Cabeza de Juárez, Centro, Ermita Zaragoza, Estrella, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco, y Santa Catarina. Dicha estructura organizacional es la encargada de todo el funcionamiento de la gran demarcación.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura (2015), aprobó el presupuesto de egresos para toda la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2016, fue de \$181, 334, 439, 127 pesos. A Iztapalapa se le asignó el monto de \$3, 910, 108, 986 pesos, lo que la coloca como la delegación más beneficiada con dicho presupuesto. Sin embargo, si se calcula el ingreso público per cápita, esta delegación es la menos favorecida al tener un promedio de \$2,139 a razón de ser la delegación más poblada, como se puede ver en la tabla posterior.

Tabla 2.4 Presupuesto de Egresos delegacional per cápita, 2016			
DELEGACIONES	MONTO	POBLACIÓN	PRESUPUESTO PER CÁPITA
Álvaro Obregón	\$2,053,495,145	749,982	\$2,738.06
Azcapotzalco	\$1,440,154,494	400,161	\$3,598.94
Benito Juárez	\$1,457,504,713	417,416	\$3,491.73
Coyoacán	\$1,811,954,334	608,479	\$2,977.84
Cuajimalpa de Morelos	\$960,007,853	199,224	\$4,818.74
Cuauhtémoc	\$2,622,216,307	532,553	\$4,923.86
Gustavo A. Madero	\$3,317,462,066	1,164,477	\$2,848.89
Iztacalco	\$1,393,579,962	390,348	\$3,570.10
Iztapalapa	\$3,910,108,986	1,827,868	\$2,139.16
Magdalena Contreras	\$923,019,595	243,886	\$3,784.64
Miguel Hidalgo	\$1,808,202,467	364,439	\$4,961.61
Milpa Alta	\$982,099,197	137,927	\$7,120.43
Tláhuac	\$1,223,984,239	361,593	\$3,384.98
Tlalpan	\$1,891,255,778	677,104	\$2,793.15
Venustiano Carranza	\$1,906,320,258	427,263	\$4,461.70
Xochimilco	\$1,462,641,071	415,933	\$3,516.53
Total	\$29,164,006,465	8,918,653	\$3,270.00

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal, (INEGI, 2015), Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (2015). Año base 2008 = 100

Por otro lado, la Asamblea, (2015) asignó un presupuesto de \$5, 155, 127, 620 pesos para el FORTAMUN-DF para el ejercicio fiscal 2016. Por el momento, no se ha publicado la distribución del Fondo para las dieciséis delegaciones políticas que integran la Ciudad de México.

En Iztapalapa, las áreas que se encargan de la ejecución del FORTAMUN-DF son: DGA y DGO y DU. La primera Dirección tiene la responsabilidad de suministrar y distribuir los recursos financieros del Fondo a diversas Direcciones Generales. La segunda, tiene funciones esencialmente técnicas, que se muestran a continuación.

Tabla 2.5 Correspondencia entre el objetivo del FORTAMUN-DF y el área encargada de atenderlo		
Objetivo del FORTAMUN - DF	Área que ejerce el Fondo	Actividades que realiza
1. Satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras	Dirección General de Administración	Planear, administrar, dirigir y evaluar los recursos humanos, materiales, informáticos y financieros asignados al Órgano Político Administrativo en Iztapalapa en el marco de austeridad y disciplina presupuestal.
2. Modernización de los sistemas de recaudación locales		
3. Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	Expedir licencias para la ejecución, modificación y registro de obras de construcción; ampliación, reparación y demolición de edificaciones, de instalaciones o de instalaciones subterráneas; proponer y coordinar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados; dirigir la construcción y rehabilitación de vialidades secundarias, guarniciones y banquetas requeridas en la demarcación territorial; otorgar autorizaciones para la instalación de toda clase de anuncios visibles en la vía pública en construcciones y edificaciones.
4. Mantenimiento de infraestructura		
5. Descargas de aguas residuales		
6. Atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes	Dirección General de la Policía Auxiliar (SSP)	Proporcionar servicios de protección y vigilancia a las personas físicas y morales de los sectores público y privado, a cambio de una contraprestación en numerario.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal, (Congreso de la Unión, 2014), Delegación Iztapalapa (2015) y Secretaría de Seguridad Pública (2015).

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El presente capítulo aborda la metodología y el diseño de la investigación titulada: “Los retos para el desarrollo institucional de Iztapalapa, valorados a través del FORTAMUN-DF”. Recordando que el objeto de estudio son las áreas DGA y DGO y DU de la delegación Iztapalapa. Un estudio de caso consiste en un proceso de indagación a profundidad de una comunidad, organización, proceso o personas. En este caso el objeto de estudio son los cambios institucionales generados por la delegación Iztapalapa y las instancias vinculadas con el FORTAMUN-DF. La investigación mixta asocia estrategias de recogida de información, cuantitativa y cualitativa. En el caso de la investigación cuantitativa esta se auxilia del aspecto presupuestal del Fondo. La investigación cualitativa se auxilió de entrevistas a profundidad a actores clave en materia de análisis del FORTAMUN-DF.

3.1 Estudio de caso

La presente investigación es un estudio de caso (Marcelo, 1991), ya que refleja la peculiaridad del fenómeno de estudio de forma real, donde el investigador participa en la investigación de forma activa y es necesario presentar los resultados de forma inteligible. Es decir, el investigador presenta un acercamiento con el objeto sin tener un control sobre los eventos del mismo. Otros autores como Yin (1994), Hernández (2014), identifican al estudio de caso como una forma holística que brinda una mejor comprensión y entendimiento del objeto mismo. Dicho estudio se auxilia de la siguiente evidencia: información documental, entrevistas, observaciones, etc.

Por otro lado, se encuentran diferentes tipos de estudio de caso; tales son: exploratorio, descriptivo y explicativo. Para la presente investigación se identifica elaborar un estudio de caso exploratorio ya que el tema de investigación ha sido poco estudiado. La relevancia del estudio de caso exploratorio consiste en (Hernández R. , 2014) familiarizarse con fenómenos desconocidos, obtener información para realizar una investigación más completa en un contexto particular, investigar nuevos problemas, establecer prioridades para investigaciones futuras o sugerir afirmaciones y postulados. Por ejemplo: el tema de investigación es acerca de los cambios

institucionales que ha incorporado la delegación Iztapalapa en las áreas DGA y DGO y DU, en el ejercicio de los recursos públicos del FORTAMUN-DF, producto de las observaciones realizadas por la ASF en los años 2009 y 2010.

3.2 Método de investigación: mixta

Para la presente investigación se propone instrumentar un método de investigación mixta (Hernández R., 2014), el cual es un conjunto de elementos ordenados producto de una observación de hechos, en donde el investigador los relaciona, esto implica la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, para posteriormente analizarlos e integrarlos en su conjunto y generar una inferencia producto de toda la información recabada, para finalmente obtener una visión completa y una mejor comprensión del objeto de estudio.

La relevancia de la utilidad del enfoque mixto radica en poder explicar con sus elementos (cuantitativos y cualitativos), la complejidad del objeto de estudio, es decir; saber cuáles son los cambios institucionales que ha incorporado la DGA y la DGO y DU de la delegación Iztapalapa, a partir de las observaciones realizadas por la ASF del ejercicio fiscal 2009 y 2010, en torno a la ejecución de los recursos del FORTAMUN-DF.

3.2.1 Etapa cuantitativa

Los elementos cuantitativos contienen un conjunto de números que aplicando una fórmula ayudan a expresar el comportamiento de los datos, por ejemplo: el recurso presupuestal que es asignado a cada gobierno local. En esta etapa se encuentra el *aspecto presupuestal*, el cual es de utilidad para saber la relación de correspondencia que existe entre este y el crecimiento de la población, como se esperaría por las fórmulas de distribución de estos recursos. Asimismo, el cálculo del *efecto flypaper* incorpora las variables: gasto corriente, gasto total y gasto de inversión para determinar cual es el comportamiento entre la relación de las variables. El cálculo coadyuva a demostrar empíricamente la tesis propuesta por Laura Sour, como se abordó en el capítulo anterior.

3.2.2 Etapa cualitativa

La segunda etapa cualitativa se centra en la recolección de datos a través de entrevistas y procesos de observación.

Las preguntas incorporadas a las guías de entrevista se derivan directamente de la pregunta de investigación y de los datos obtenidos en la fase cuantitativa.

La guía de entrevista es un instrumento, que consiste en un conjunto de preguntas. Debe ser congruente con el planteamiento del problema e hipótesis (Hernández R. , 2014, pág. 217). La guía de entrevista, en la presente investigación, está diseñada con preguntas abiertas y semiestructuradas ya que permiten a los informantes clave ahondar en sus respuestas de acuerdo a su experiencia. Se conoce como informante clave aquellas personas que por su capacidad de relacionarse, su experiencia y su cargo en la organización ayudan al investigador a obtener información relevante de un caso en específico. En el caso de esta investigación, posteriormente se indican las características de las personas consideradas como informantes clave.

Aunado a ello, la virtud de la utilidad de este tipo de entrevistas es su flexibilidad y que el ritmo de la entrevista fluya de manera anecdótica realizando pausas en donde el investigador desee profundizar en un elemento en específico. La entrevista que se les realizó a los académicos especialistas en la materia del FORTAMUN-DF⁹, se encuentran en el Anexo de la investigación; asimismo, el análisis de las preguntas se halla en el siguiente Capítulo del trabajo de investigación.

Es menester mencionar que en este apartado cualitativo se elaboró una entrevista dirigida a los auditores especialistas en fiscalización de recursos públicos, como lo es el FORTAMUN-DF. No obstante, se dirigieron cartas, solicitudes de información pública y se realizaron visitas a las instancias correspondientes de la ASF, se obtuvo una respuesta negativa al no permitir que se llevara a cabo ninguna entrevista. Sin embargo, esta laguna se subsanó parcialmente con los informes de la ASF, los cuales

⁹ En la Tabla 4.2 Información general de los entrevistados, se concentra la formación profesional y los años de antigüedad en su puesto actual con respecto a la operatividad de los Fondos Federales.

brindan información detallada de las observaciones, así como un análisis pormenorizado del mismo que se presenta en el Capítulo IV.

Otro elemento adicional en esta etapa de investigación cualitativa es el aspecto del análisis normativo, es decir, el conjunto de lineamientos que se aplican para la operación y al funcionamiento del FORTAMUN-DF, que para este caso se refiere centralmente a lo establecido en la Ley de Coordinación fiscal, principalmente.

3.3. Triangulación de resultados

Dentro de la metodología mixta que se abordó en un apartado del presente capítulo, así como la presentación de las etapas cuantitativa y cualitativa, finalmente se expone el diseño de triangulación concurrente que consiste en confirmar o corroborar resultados y efectuar validación cruzada entre datos cuantitativos y cualitativos, así como, aprovechar las ventajas del método (Hernández R. , 2014, pág. 557).

En dicho diseño al recolectar los datos tanto cuantitativos como cualitativos, posteriormente se procede a realizar la interpretación y el análisis de los mismos con la integración del elemento teórico. Al establecer una relación de correspondencia entre la teoría y los hallazgos de los primeros y de los segundos, esto le brinda una mayor fortaleza a la investigación ya que se está confirmando la teoría con los resultados de la aplicación de los instrumentos de medición.

A continuación se presentan los resultados del diseño de investigación, así como las conclusiones y recomendaciones que incluye el producto de los elementos metodológicos que se han abordado a lo largo del presente capítulo.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA MIXTA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este último capítulo de la investigación se presentarán y analizarán los resultados de las etapas cuantitativa y cualitativa que se expusieron en el apartado anterior. En la primera etapa, se aborda el análisis de los resultados de la entrevista realizada, incorporando elementos de la teoría expuesta previamente. Posteriormente, se identifican elementos de mejora del FORTAMUN-DF desde la óptica de los especialistas. El análisis realizado se apoya con los resultados de la guía de observación sobre el estado de las calles de la demarcación (Anexo 04-B).

Además de los problemas en la ejecución del gasto, ya reportadas por la ASF, de coordinación delegacional en la ejecución del Fondo como se observa en los informes, y la retención de recursos del mismo en las áreas centrales del gobierno de la Ciudad (ASF, 2010); existen problemas normativos sobre la distribución de funciones entre las áreas centrales del gobierno capitalino y las otorgadas a las delegaciones¹⁰, que no permiten su correcto funcionamiento. Por ejemplo, el hecho de que la responsabilidad de las vialidades primarias recaiga en el gobierno central y que las vialidades secundarias en los gobiernos delegacionales, impide optimizar los recursos destinados a su conservación y rehabilitación. En el caso de Iztapalapa son observables las condiciones de abandono de las vialidades primarias y secundarias, ya que están en malas condiciones.

Por lo anterior, las observaciones realizadas por la ASF vislumbran que hay diversos problemas en la operación del Fondo, por ejemplo: los recursos que Iztapalapa destina en mantenimiento de infraestructura, no se ven materializados en las colonias de la delegación. Aunado a ello, al retomar FORTAMUN-DF, Evaluación del Desempeño 2011, (Cell, 2012), el documento muestra que el Fondo en las delegaciones de la Ciudad de México, se ejerce de manera ineficiente porque el recurso asignado se

¹⁰ Con base en la Fracc. V, artículo 92 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, establece lo siguiente: “La regulación, mantenimiento y conservación de las vías primarias queda reservada a la Administración Pública Central del Gobierno del Distrito Federal. Las vías secundarias corresponden a las Delegaciones”.

realiza con base al criterio de la población¹¹, los recursos no se vinculan al desempeño del Fondo.

Otro elemento relevante es, que las demarcaciones no cuentan con un manual de operación del programa, por lo que no existen criterios de asignación de los recursos. Una debilidad más es, que las delegaciones no cuentan con personal capacitado para realizar “actividades de diagnóstico y planeación, para que las acciones estén dirigidas a proyectos prioritarios” (Cell, 2012). Por consiguiente, se observa un punto de convergencia, al identificar una inadecuada ejecución de los recursos públicos del Fondo, por parte de: la Entidad de Fiscalización Superior, el Consultor de Evaluación y la presente investigación, a esto se le llama triangulación concurrente.

Primero, los informes de la ASF identifican una serie de observaciones en cuanto a un ineficiente ejercicio de los recursos del Fondo (dictámenes negativo y con salvedad). Segundo, la evaluación externa que se le aplicó al mismo, encontró hallazgos en que hay debilidades institucionales en no priorizar los objetivos del Fondo, en la falta de personal para realizar diagnóstico (delegacional) y planificación (FORTAMUN-DF). Y la presente investigación coincide con ambos, ya que el resultado está correlacionado con las evaluaciones previas y con la teoría del NIE. North asevera que los arreglos institucionales son esenciales para un adecuado funcionamiento de las organizaciones (Direcciones de Iztapalapa), al no cumplirse esta premisa (ausencia de Reglas de Operación, falta de prioridad en los objetivos del FORTAMUN-DF), las organizaciones presentan debilidades institucionales, como lo es el ineficiente ejercicio de los recursos del Fondo.

La triangulación que se explicó con antelación, vislumbra que la presente investigación se nutre y se fortalece para mostrar las recomendaciones pertinentes en el último apartado.

Es menester recordar que en el Capítulo II. Iztapalapa, usos de recursos públicos y contexto social, se estableció que el área encargada del objetivo del FORTAMUN-DF:

¹¹ Es decir, se produce el “efecto flypaper”, ya que los gobiernos locales al no recaudar recursos propios, tienden a erogar los recursos federales de manera laxa.

atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, es la Dirección General de la Policía Auxiliar, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. Debido a que la delegación acordó con dicha Dirección, bases de colaboración para la prestación de servicios de seguridad y vigilancia. En el acuerdo se establece que los elementos policiales dependen económica y administrativamente de dicha dirección (ASF, 2010).

Por otro lado, en los Informes de Auditoría, (2009) , la delegación tuvo un Programa de Seguridad Pública por parte de la SSP, sus indicadores permitieron evaluar el objetivo en materia de seguridad del FORTAMUN-DF.

En el informe de Auditoría, la delegación ejerció el 29.7% en el concepto de seguridad pública, equivale a 218,268.6 pesos, mayor al resto de los otros objetivos. De esta última cantidad se destinó 170,409.6 al pago de servicio de seguridad, mientras que la delegación erogó de sus recursos propios 47,857 pesos (ASF, 2010). Esta información muestra que una parte considerable del FORTAMUN-DF está destinado al pago de seguridad pública, que lo ejerce la Dirección General de la Policía Auxiliar.

4.1. Aspecto presupuestal del FORTAMUN – DF

A continuación se presenta una tabla que muestra el concentrado de información en materia presupuestal del ejercicio de los recursos del FORTAMUN-DF, el cálculo del crecimiento del mismo, y de la población correspondiente a las dieciséis delegaciones de la Ciudad de México, para posteriormente realizar un análisis de los elementos mencionados.

Tabla 4.1 Presupuesto del FORTAMUN-DF, 2008-2011				
DELEGACIÓN	PRESUPUESTO EJERCIDO REAL 2008	PRESUPUESTO EJERCIDO REAL 2011	TASA DE CRECIMIENTO PRESUPUESTAL (TCPR)	TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL (TCPO), 2008-2011
Álvaro Obregón	\$ 268,645,936.29	\$ 285,914,939.53	6.43	2.22
Azcapotzalco	\$ 145,177,655.70	\$ 170,272,434.51	17.29	0.97
Benito Juárez	\$ 134,982,067.47	\$ 143,658,938.04	6.43	3.42
Coyoacán	\$ 238,797,697.95	\$ 254,148,006.46	6.43	0.14

Cuajimalpa	\$ 49,543,294.35	\$ 70,257,996.97	41.81	200.54
Cuauhtémoc	\$ 198,223,270.45	\$ 210,965,389.81	6.43	64.13
Gustavo A. Madero	\$ 420,712,922.55	\$ 482,816,997.51	14.76	0.34
Iztacalco	\$ 117,251,263.93	\$ 159,848,322.93	36.33	1.15
Iztapalapa	\$ 659,382,869.50	\$ 729,011,264.60	10.56	1.04
Magdalena Contreras	\$ 87,041,014.61	\$ 92,636,154.67	6.43	2.77
Miguel Hidalgo	\$ 134,418,211.46	\$ 143,058,837.32	6.43	2.71
Milpa Alta	\$ 44,064,781.65	\$ 46,897,337.92	6.43	8.69
Tláhuac	\$ 130,833,564.26	\$ 139,243,761.02	6.43	4.88
Tlalpan	\$ 214,525,305.75	\$ 221,951,518.29	3.46	3.99
Venustiano Carranza	\$ 137,187,351.04	\$ 181,065,933.57	31.98	1.34
Xochimilco	\$ 153,780,176.61	\$ 161,928,925.66	5.30	3.34
PROMEDIO	\$ 3,134,567,383.57	\$ 3,493,676,758.82	11.46	1.49
Anual			2.87	0.37
Fuente: Elaboración propia con datos de, EAI-RFE Egresos por Actividad Institucional con Recursos Federales (FORTAMUN-DF), 2008 y 2011, proporcionados por la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, a través Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Año base 2008 = 100				

En la Tabla 4.1, se mostró el presupuesto ejercido real del FORTAMUN-DF, entre 2008 -2011, de las dieciséis delegaciones que integran la Ciudad de México, así como el total de la misma. En la distribución, claramente se observa que Iztapalapa es la delegación que más se benefició al recibir el mayor presupuesto del Fondo. Esto es a razón del artículo 38 de la LCF, el criterio de asignación es el factor de población, (75% población residente y 25% población flotante), ya que dicha demarcación es la más poblada.

Aunado a ello, la TCPR de Iztapalapa entre 2008 y 2011 fue de 10.56%. Considerando la TCPO para la misma, en cuatro años fue de 1.04%. Es decir, que el crecimiento presupuestal del Fondo para el periodo de estudio es elevado si se compara con el crecimiento poblacional; por esta razón, la delegación debería de gastar de mejor manera los recursos del FORTAMUN-DF.

Por lo anterior, se observa que la lógica de Iztapalapa en cuanto al ejercicio de los recursos del Fondo es, recibir más presupuesto porque así lo establece la

normatividad (LCF), pero la operatividad del mismo en cuatro años es muy deficiente, esto se interpreta en que la delegación poco se ha esforzado en ejecutar efectivamente el recurso.

4.2 Análisis de las respuestas de funcionarios delegacionales.

Con el propósito de conocer la operación del FORTAMUN-DF, se aplicaron cuatro cuestionarios de preguntas abiertas, al mismo número de funcionarios de la delegación. Este grupo de personas presenta una relación de correspondencia directa con la ejecución de los recursos del FORTAMUN-DF. A continuación se presenta la Tabla 4.2. que contiene el concentrado de información de los funcionarios y posteriormente se realiza un breve análisis de cada elemento que lo integra. Anexo 03.

Tabla 4.2 Información de funcionarios delegacionales encuestados							
Entrevistado No.	Sexo M / H	Edad	Formación Profesional	Área de adscripción	Cargo	Antigüedad en puesto actual.	Antigüedad Total en delegación
1001	H	54	Lic. Economía en	DGA	Coordinador de Recursos Financieros	6 meses	28 años
1002	H	28	Lic. Economía en	DGA	Jefe de Unidad Departamental	6 meses	4 años
1003	H	45	Lic. Arquitectura en	DGO y DU	Coordinador Técnico	7 meses	
1004	H	58	Lic. Administración en	DGO y DU	Coordinador de Adquisiciones	6 meses	30 años

Fuente: elaboración propia, con base en cuestionarios realizados.

El cuadro anterior muestra que los operadores en el ejercicio de los recursos públicos federales del FORTAMUN-DF pertenecen al género masculino.

Por un lado, el personal que se encuentra en las áreas operativas presenta un nivel de profesionalización correspondiente a la licenciatura en Economía, lo cual indica que en áreas técnicas si se cuenta con personal capacitado en la materia que se encarga de la ejecución y el seguimiento de los recursos del Fondo por parte del ente delegacional.

Por otro lado, resulta elocuente el dato de la antigüedad, ya que el personal que se encuentra en la delegación, en las áreas de atención al FORTAMUN-DF, manifestaron contar con una antigüedad de 6 meses¹². Sin embargo, el total de años de antigüedad es mucho mayor, lo cual indica la existencia de personal bastante antiguo, esto podría favorecer a la transmisión de experiencias, pero también a criterios diferenciados en la operación del fondo.

Asimismo, en la DGO y DU se encuentra un arquitecto que es el encargado del área técnica y operativa de la ejecución de las distintas obras que se llevan a cabo en la delegación. Además en la misma Dirección se encuentra un administrador porque también se encarga del suministro de los recursos y la pertenencia de los mismos.

El cuadro anterior, así como el análisis del mismo coadyuva a identificar algunas características de los funcionarios delegacionales que muestran un panorama inicial de la situación de los tomadores de decisiones. A continuación se muestra una de serie de cuadros que concentran elementos de las respuestas de la aplicación de los cuestionarios, estas son referentes a las capacidades institucionales que se identifican en la DGA de Iztapalapa.

4.2.1. Resultados del cuestionario: análisis de las capacidades institucionales

Las delegaciones o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México cuentan con características particulares que muestran una realidad heterogénea y cambiante. Enrique Cabrero menciona cinco capacidades institucionales; tales son: intercambio horizontal de información, intensidad democrática en la acción pública local, el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, estructuras organizativas emergentes y perfil profesional de los funcionarios, de las cuales puede comprenderse el grado de fortalecimiento de los gobiernos locales. Éstas deberían ser adoptadas por los gobiernos locales para que su estructura organizacional tenga una mejor operatividad generando óptimos resultados, lo cual se verá reflejado en diferentes rubros de la

¹² Los seis meses corresponden al reciente cambio de administración que se realizó el 1 de octubre de 2015, y las entrevistas se realizaron en abril de 2016.

acción gubernamental; por ejemplo: finanzas públicas, obra pública, seguridad social, etc.

Cabe mencionar que de las cinco capacidades institucionales mencionadas con anterioridad, sólo analizará la situación de cuatro de ellas, a saber: estructura organizacional emergente, servicio profesional de carrera, marco regulatorio de las instituciones presupuestales e intensidad democrática en la acción pública local. Lo anterior en las áreas específicas de la DGA y la DGO y DU.

La estructura organizacional emergente y servicio profesional de carrera, ambas se identifican y estudian a partir de las respuestas dadas por los funcionarios delegacionales. Mientras que el marco regulatorio de las instituciones se analiza a través de las respuestas de los académicos. Posteriormente, se presenta un cuadro con elementos de mejora del FORTAMUN-DF, desde la óptica de los académicos, por lo que no se identifica en una capacidad institucional en específico. Y al final se presenta la intensidad democrática en la acción pública local, esta capacidad no fue mencionada por los entrevistados seleccionados. No obstante, es un elemento relevante mostrar la ejecución del Fondo a los ciudadanos, para que los operadores del FORTAMUN-DF ejerzan la transparencia y rendición de cuentas.

4.2.2 Resultados del cuestionario:

a) Estructura organizacional emergente

En la tesis de Cabrero (2004), la estructura organizacional emergente hace referencia a la creación de nuevas estructuras organizacionales en el aparato gubernamental local; es decir, proponer un redimensionamiento de áreas de la delegación para que la operatividad de la misma sea más eficiente dirigida al logro y cumplimiento de metas, objetivos; trabajo orientado hacia resultados, principalmente. Asimismo, dicha capacidad incorpora redimensionamiento de departamentos, adopción de sistemas de planeación y control presupuestal modernos, incorporación de tecnologías de la información que agilicen y faciliten las actividades administrativas. Es decir, instrumentar herramientas innovadoras para el mejoramiento de la operatividad del aparato organizacional local.

Las respuestas de los entrevistados (actores clave) en torno a este aspecto fueron las siguientes. Con las características de los entrevistados, descritas en el cuadro anterior, se puede verificar que cuentan con los rasgos profesionales para ser considerados personas calificadas en el tema:

Tabla 4.3 Capacidad institucional: estructura organizacional emergente				
DGA	Temas Centrales de las preguntas que se encuentran en el cuestionario			
Funcionario/ Cargo	Aspectos de mejora del FORTAMUN-DF en la delegación (P. 4)	Clima organizacional en armonía entre los servidores delegacionales (P. 7)	Área encargada de la evaluación del Fondo (P. 6)	Cambios institucionales (P. 9)
1001 Coordinador de Recursos Financieros	Áreas operativas. No obstante, procesos de capacitación por los cambios de administración para que se ejecuten correctamente los recursos públicos.	No hay un clima organizacional en armonía en su totalidad. Hay otros factores que inciden, por ejemplo: el nivel de capacitación entre los funcionarios con diferentes niveles de formación.	No la hay, debido a que la delegación se debe apegar a la estructura orgánica que legisla en la Ciudad de México.	En la delegación no se han incorporado cambios institucionales debido a la falta de visión por parte de los tomadores de decisiones.
1002 Jefe de Unidad Departamental	En el establecimiento del compromiso. Que no haya tantas ataduras por la Secretaría de Finanzas en las partidas presupuestales, que haya más flexibilidad en la normatividad para establecer y ejecutar las partidas.	No se presencia un clima organizacional armonioso, debido a cuestiones políticas, falta de interés por el personal de base, el personal sindicalizado que impide realizar mis funciones.	Si. En materia de presupuesto. Revisión del gasto federal con los informes trimestrales que se le envían a la SHCP.	No. Porque de lo contrario, hubiese un buen tratamiento en el área. Para realizar esos procesos tiene que haber autorización por parte del gobierno central.

Fuente: elaboración propia con base en cuestionarios de preguntas abiertas.

Con base a las respuestas que brindaron los entrevistados delegacionales en el cuadro anterior, referente al tiempo que se encuentran laborando en la organización, la delegación ha presentado pocos cambios institucionales; por consiguiente tampoco ha creado áreas encargadas de evaluación y mucho menos cuenta con un clima organizacional en armonía. Para analizar estas respuestas se retoma la teoría

institucional, vista en el Capítulo I. recordando al estadounidense Robert Goodin, quien establece elementos deseables del diseño institucional: la revisión, la solidez y la flexibilidad, estos tres elementos son ausentes en las áreas de Iztapalapa DGA, la cual se observa su inflexibilidad a razón de que no ha presentado algún proyecto de innovación para subsanar sus debilidades en cuanto a la aplicación de nuevas medidas administrativas y operacionales para la ejecución del Fondo. Por ejemplo: crear un manual de procedimientos para la ejecución del Fondo, así como para el procedimiento de contratos de compra –venta. Por otro lado, la falta de actuación por parte de la delegación proviene por falta de flexibilidad del Gobierno Central.

La falta de flexibilidad por parte del gobierno central imposibilita, de alguna manera, la actuación de la DGA de Iztapalapa, esto incide de manera perjudicial al impedir la creación de una estructura delegacional encargada de evaluar el FORTAMUN-DF. Asimismo, el diseño de los incentivos es un elemento inherente a la teoría institucional ya que estos se interpretan como un estímulo que incide en el comportamiento de los individuos al obligarlos a conducirse de una manera adecuada con el entorno. Si el diseño de los estímulos presenta flaquezas, esto tendrá repercusiones en un clima organizacional poco armonioso, hostil entre los funcionarios delegacionales. Por ejemplo, debilidades que se presentan en un clima organizacional delegacional son la falta de una cultura laboral debido a cuestiones políticas, así como el desempeño del personal sindicalizado y de base que se encuentra en la DGA. Es decir, que estas debilidades vislumbran que hay una falta de innovación y creatividad en el diseño de los estímulos, porque los costos de transacción son elevados al aplazar el tiempo de entrega del trabajo, lo cual repercute en dicha Dirección. Lo establecido por Weintgast (2013) se confirma.

Por consiguiente, se puede decir que el diseño de los incentivos no está alineado con los propósitos y objetivos del fondo. Con base a las respuestas de los entrevistados delegacionales, junto con la teoría institucional, se encuentra que la DGA de Iztapalapa no ha realizado cambios institucionales para mejorar y subsanar las observaciones hechas por la ASF, en cuanto al ejercicio del FORTAMUN-DF.

A continuación se presenta el análisis de la profesionalización del personal encargado de FORTAMUN-DF en Iztapalapa.

4.2.3 Resultado del cuestionario:

b) Servicio Profesional de carrera

El objetivo de profesionalizar al servicio público es “garantizar que el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos en la Administración Pública, sea a través de principios como: mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, imparcialidad, vocación de servicio, objetividad.” (Secretaría de Educación Pública, 2014). Diversas categorías pueden asociarse al nivel de profesionalización, una de ellas la escolaridad, otra más la antigüedad y una más la capacitación para la ejecución de las facultades y responsabilidades que corresponden a los empleados públicos. Douglass North hace hincapié en que las organizaciones son las que encausan los procesos de formación de capital humano, y que de acuerdo a sus contextos específicos, favorecerán o entorpecerán su consolidación.

A continuación se presenta la siguiente tabla que concentra las respuestas de los entrevistados, tomando en consideración la exposición previa.

Tabla 4.4 Servicio Profesional de Carrera		
DGA	Temas centrales de las preguntas que se encuentran en el cuestionario	
Entrevistado/ Cargo	Capacitación para mejorar el desempeño en el área (P.16)	Personal específico para la operación del FORTAMUN-DF (P. 17)
1001 Coordinador de Recursos Financieros	A lo largo de su trayectoria laboral ha tomado 50 cursos de actualización en reformas fiscales, producto de Conferencias en: SHCP, Sedesol, Código Fiscal del DF.	No. Debido a la cuestión funcional por Capítulos 1000, 2000 y 3000. Clasificación económica por objeto del gasto.
1002 Jefe de Unidad Departamental	La delegación hasta el momento no ha brindado ninguna capacitación, (recién ingreso, 6 meses). Cursos en otras dependencias, tales son: Presupuesto basado en resultados, CONAC, GRPSAP.	No. Porque se le brinda un tratamiento como fiscal, no lleva tantas ataduras. Por los gastos de operación de la entidad.

Fuente: elaboración propia, con base en cuestionarios.

Los resultados que arroja el cuadro anterior, de los funcionarios entrevistados en la delegación Iztapalapa, son evidencia que el personal profesional que se encuentran en la Tecnoestructura¹³ es personal capacitado, porque son los encargados de ejecutar tareas más técnicas en función del área en el que se encuentran, como lo es la ejecución de las obras, control, supervisión y seguimiento de ellas, especialmente, el FORTAMUN-DF. Los entrevistados cuentan mínimo con tres cursos de capacitación para mejorar el desempeño de su área, debido a que sus actividades lo ameritan. Sin embargo, la DGA no cuenta con personal específico para la operación administrativa del Fondo, debido a que de acuerdo a las respuestas de los entrevistados, el Fondo se puede gastar como un recurso fiscal más, considerando solamente la clasificación por objeto del gasto.

Una vez que ya se realizó el análisis de dos de las cinco capacidades institucionales en los funcionarios delegacionales, producto del cuestionario, ahora se procede a presentar brevemente un análisis de los académicos, para posteriormente efectuar el estudio del aspecto del marco regulatorio de las instituciones presupuestales.

4.2.4 Entrevistas semiestructuradas a los académicos.

Recordando la etapa cualitativa que se expuso en el capítulo anterior, se abordó la relevancia de las entrevistas semiestructuradas que consisten en brindar más información o precisarla en el momento de ejecutar la entrevista por parte del investigador. Para ello, se propuso elaborar el instrumento de medición como son las entrevistas aplicadas a los especialistas académicos, sabios en el manejo de los recursos del FORTAMUN-DF. A continuación se presenta la Tabla 4.10 que concentra datos generales de los entrevistados para posteriormente realizar un breve análisis del mismo.

¹³ De acuerdo a Mintzberg (2002), la clasificación de los grupos fundamentales de la organización, se encuentran: Ápice estratégico, Línea Media, Tecno Estructura, Staff de apoyo, y Núcleo de operaciones. Los entrevistados se encuentran en la Tecnoestructura, porque utilizan técnicas analíticas para realizar un trabajo efectivo.

Tabla 4.5 Información general de los entrevistados					
Entrevistado No.	Sexo M / H	Edad	Formación Profesional	Antigüedad en puesto actual.	Antigüedad Total
1005	H	48	Politólogo*	12 años	15 años
1006	H	35	Contador	5 años	8 años

*Carlos Hernández Alcántara, doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Técnico Académico y Profesor de Asignatura. Adscrito al Centro de Estudios de Administración Pública. Línea de Investigación: Proceso de gobierno en el espacio urbano.

El cuadro anterior vislumbra que los especialistas en la materia corresponden a diferentes disciplinas; el primero, a un área más teórica, lo cual no significa falta de interés y desconocimiento en el ejercicio de los recursos públicos; el segundo, pertenece a un área especialmente técnica y operativa que identifica fácilmente el origen, el suministro, la distribución y el destino de los recursos de los Fondos federales, como es el FORTAMUN-DF.

4.2.5 Resultado de las entrevistas semiestructuradas:

c) Marco regulatorio de las instituciones presupuestales

Una vez que se presentó el análisis general de los académicos, ahora es menester presentar el resultado de las entrevistas semiestructuradas que se realizaron a los especialistas en la materia, de las cuales se obtuvo información correspondiente a otra de las capacidades institucionales: **c) marco regulatorio de las instituciones presupuestales**, “todas las reglas y regulaciones según las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados” (Cabrerero E. , 2004). Es decir, esta capacidad se refiere al marco normativo que regula los recursos del FORTAMUN-DF, en este caso, la LCF. Esta contiene las características y la distribución del Fondo para los municipios y para las delegaciones de la Ciudad de México. En este caso, los académicos especialistas en la materia coinciden en un punto de convergencia en que se realice una reforma a la LCF, especialmente, en priorizar los objetivos, así como una distribución equitativa de los recursos del Fondo, que a continuación se presenta en la siguiente Tabla 4.6:

Tabla 4.6 Marco Regulatorio de las instituciones presupuestales		
Temas centrales de las preguntas que se encuentran en las entrevistas semiestructuradas		
Entrevistado	Reforma a la LCF vinculada al FORTAMUN-DF (P.2)	Importancia de elaborar Reglas de Operación (P. 5)
1005	Si. Para que haya una mejora institucional, las normas las debe establecer el órgano colegiado que delibera las prioridades del gasto del FORTAMUN-DF. En materia de capacidad técnica, no presentan un plan de desarrollo estratégico que guie la asignación de los recursos públicos en concordancia con el plan de desarrollo delegacional.	Si. Le dan una racionalidad eficiente a la aplicación de los recursos públicos.
1006	En la actualidad cambiará porque el DF pasará a ser como un Estado de la Federación. La reforma va dirigida en el porcentaje del recurso de los Ramos que son asignados a los Estados. Una de las reformas se refiere a la distribución equitativa de los recursos federales que deben ser asignados a la CDMX, como el resto de los estados de la Federación. De acuerdo al criterio distributivo de la población, algunas delegaciones serán beneficiarias al recibir los recursos federales. Mientras que otras delegaciones pueden ser privilegiadas por el mismo criterio debido a una mayor población.	Si. Porque no todos los servidores públicos conocen las reglas del FORTAMUN-DF. Ya que si hay reglas de operación se encuentra en específico lo que se puede y debe hacer.

Fuente: elaboración propia

Para analizar las respuestas de la Tabla 4.6 se retomara el análisis de la teoría institucional de D. North, el cual menciona que el cambio institucional se produce a partir de tres elementos, de los cuales sólo se analizará el que guarda una relación directa con la respuesta de los académicos; es decir: la interacción constante entre la actividad económica organizada, el conjunto del saber y el marco institucional. En este punto se deduce que el órgano colegiado debería revisar y reelaborar su agenda para realizar modificaciones o propuestas de reforma a la LCF, considerando la prioridad de los objetivos del fondo. Además, los objetivos del FORTAMUN-DF deben alinearse con los objetivos estratégicos del Plan Delegacional de Desarrollo¹⁴, precisamente para que los recursos estén direccionados, se cumplan y se alcancen con los objetivos y metas propuestos por el Fondo. Mientras que la segunda respuesta corresponde al

¹⁴ Con base en la investigación que se ha realizado, diversas delegaciones nombran de manera indistinta su Plan Delegacional; por ejemplo, Gustavo A Madero, Plan General de Desarrollo Delegacional, Miguel Hidalgo, Programa Delegacional de Desarrollo, principalmente.

mecanismo de distribución del Fondo, es decir, en donde interviene criterios demográficos y territoriales para la asignación de los recursos de las transferencias federales, como lo es el FORTAMUN-DF.

Otro elemento que también interviene en el marco regulatorio es la relevancia de la elaboración de las Reglas de Operación del FORTAMUN-DF, que con base en los especialistas lo consideran necesario. Si bien, en el marco teórico se abordó la premisa de que los recursos públicos son escasos, por consiguiente se requiere una racionalización de recursos, aunado a ello, la creación de las reglas permitirá que algún funcionario delegacional de nuevo ingreso tenga conocimiento de cómo se debe operar el Fondo. Si hay una claridad en los objetivos y en el procedimiento de ejecución, así como la población beneficiaria, se podrán evaluar las metas y objetivos logrados con los recursos del Fondo.

Y un elemento adicional con base en el marco regulatorio es determinar las atribuciones en el ámbito de competencia de las delegaciones en comparación con los municipios, ya que el FORTAMUN-DF está diseñado pensando en los segundos. No obstante, que ambos son gobiernos locales. Por este motivo se presenta un cuadro comparativo que permita identificarlas con claridad y saber qué objetivos del Fondo se ejecutan con mayor facilidad.

Tabla 4.7 Cuadro comparativo de las atribuciones del municipio y delegación			
Orden de gobierno	Delegación u Órgano Político - Administrativo	Orden de gobierno	Municipio
Normatividad	Atribuciones	Normatividad	Atribuciones
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Artículo 117. Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las 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. El ejercicio de tales	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 115. Fracc. III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; g) Calles, parques y jardines y

	atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales		su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y Socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	<p>Artículo 39. II. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la Normatividad correspondiente.</p> <p>XIV. Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes.</p> <p>XXVII. Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas.</p> <p>XXVIII. Proponer a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículo.</p> <p>XLVI. Proponer, formular y ejecutar las medidas de modernización, simplificación y de regulación administrativa [...]</p> <p>LII. Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias.</p> <p>LVII. Ejecutar dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado.</p> <p>LXVI. Ejecutar el sistema de servicio público de carrera que se determine para las Delegaciones.</p> <p>LXXX. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables.</p>		<p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p>

4.2.6 Aspecto normativo del FORTAMUN-DF

Un segundo aspecto del análisis cualitativo es el aspecto normativo del Fondo. De acuerdo al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en el documento: Ramo 33, Subsidios y Reglas de Operación (2004), el cual bosqueja la operación el ramo y al mismo tiempo hace referencia al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se menciona que en el PEF se encuentra la asignación de la suma destinada a los ocho Fondos que integran el Ramo 33, entre ellos el FORTAMUN-DF. En los anexos del PEF se enlistan los Programas Sociales que están sometidos a Reglas de Operación, estas incluyen los siguientes elementos: antecedentes; objetivos, generales y específicos; población objetivo; características de los apoyos; impacto y servicio; monto del apoyo; beneficiarios: criterios de selección, elegibilidad, transparencia; derechos y obligaciones; causas de incumplimiento, retención y suspensión de recursos; mecánica de operación; informes programáticos presupuestarios; evaluación; seguimiento, control y auditoría; resultados y seguimiento, y quejas y denuncias. Sin embargo, en la revisión de los Anexos del PEF, no se encuentra el FORTAMUN-DF, por lo que no existen las Reglas para el mismo. Aunado a ello, en una consulta que se realizó a (Rodríguez E. , 2016), servidor público que ejerce los recursos del gasto federalizado, aseveró que dicho Fondo no cuenta con Reglas de Operación¹⁵.

Por otro lado, se recuerda que en el Capítulo I se abordó el marco normativo del FORTAMUN-DF, donde se analizaron: Art. 36, formula de asignación de recursos; Art. 37, destino del Fondo y Art. 38, distribución hacia las delegaciones de la Ciudad de México, de la LCF. Esta es el principal instrumento normativo de apoyo para la ejecución de los recursos públicos del mismo, que utilizan los operadores en las demarcaciones territoriales.

¹⁵ Vicente Cell, (2012) menciona que: “La LCF señala que las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los municipios y Delegaciones que las reciban (Artículo 49), conforme sus propias leyes -como la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (Artículo 31)-, observando la LCF; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) [...] Toda esta normatividad es congruente entre sí, por normar diferentes aspectos aplicables del Fondo. En cierto sentido, toda esta normatividad podría considerarse como las reglas de operación del Programa”.

4.3 Elementos de mejora para el FORTAMUN-DF desde la óptica de los especialistas

El FORTAMUN-DF presenta áreas de oportunidad y para compensarlas los académicos identifican algunos elementos de mejora que se encuentran en la Tabla 4.8. Por este motivo este subapartado no se clasifica con ninguna capacidad institucional en específico. Cabe señalar que para el análisis de las respuestas de los especialistas se retomaron elementos de la teoría del presupuesto basado en resultados (PbR) y la teoría organizacional.

Tabla 4.8 Académicos especialistas en el FORTAMUN-DF			
Temas centrales de las preguntas que se encuentran en las entrevistas semiestructuradas			
Entrevistado	Importancia del FORTAMUN-DF (P. 6)	Propuestas para mejorar el desempeño institucional delegacional del FORTAMUN-DF (P. 11)	Transformaciones de la ASF, para que sus recomendaciones mejoren el desempeño delegacional (P. 13)
1005 Politólogo	El impacto del FORTAMUN-DF a los habitantes de la delegación se presenta en el Programa de Desarrollo Delegacional	Capacidad gerencial: perfil del funcionario que ejecute las decisiones y acciones que establece el plan de desarrollo estratégico. Deben ser especialistas en la materia. Las acciones estratégicas deben ser coordinadas y dirigidas por un personal público altamente especializado. Propuesta: establecer un sistema de convocatoria pública que establezca los criterios de participación y reclutamiento de funcionarios públicos diferente al Servicio Profesional de Carrera. Ya que este, brinda una estabilidad laboral bajo el servicio de usos y costumbres (tienen experiencia por los años de estancia en los puestos de trabajo), practicas rutinarias para formar equipos de trabajo, lealtad partidista, debido a la agenda laboral electoral. Profesionalizar la Dirección del gobierno: Visión, objetivos, teoría organizacional, plan de desarrollo, estratégicas, recursos.	La ASF presenta algunas desavenencias, ya que tiene un rezago de dos años para dar a conocer los resultados. A pesar de la autonomía técnica. Es un desincentivo el poder innovar en la toma de decisiones del gasto.
1006 Contador	Si tiene gran impacto en materia de infraestructura. Pero si fuera equitativo podría generar mayor impacto	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio Civil Profesional de Carrera • Capacitación de personal • Enlaces capacitados en materia de finanzas y contabilidad 	Que no fiscalicen a las delegaciones como un municipio, porque no lo son. Que haya modificaciones a la normatividad, siendo esta más

	<p>en la población. Además de incorporar el presupuesto basado en resultados.</p>		<p>específica. Es decir, que la ASF aprenda más sobre las características jurídicas de las delegaciones. Son muy cuadrados los auditores en el momento de fiscalizar los recursos públicos.</p>
--	---	--	---

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 4.8 los especialistas en la materia aseveran aspectos relevantes del FORTAMUN-DF. Por ejemplo: el Fondo tiene un impacto positivo en la población; el primer académico expone que el impacto se debe encontrar en el Programa de Desarrollo Delegacional que el delegado en turno presenta en el comienzo de su periodo de gestión. Mientras que el segundo, manifiesta que el impacto del Fondo en los ciudadanos se produce en materia de infraestructura. La propuesta del especialista es incorporar el presupuesto basado en resultados (PbR) en este tipo de Fondos Federales, el cual permite mejorar la calidad del gasto público y proveer servicios de calidad a la población. Un presupuesto basado en resultados es aquel que compara los fines de un programa, descritos en la Matriz de Indicadores de Resultados, con las metas alcanzadas (SHCP, 2016). Es decir, el PbR mejora la calidad y eficiencia del gasto público al brindarle un direccionamiento, lo cual incluye los productos que se obtengan y al mismo tiempo permite evaluar a los ejecutores del gasto por los resultados que se obtienen.

Por un lado, para mejorar el desempeño institucional delegacional del FORTAMUN-DF los especialistas sugieren lo siguiente. El primero, se enfoca más en dotar a la Dirección de los Gobiernos Locales con el enfoque de la Teoría Organizacional para brindarle un tratamiento más pormenorizado, acompañado de un proceso de planeación que tiene que instrumentarse de principio a fin en los periodos de gobierno locales, si esto comienza a ejecutarse sería un cambio significativo, ya que los proyectos que abarquen más de un trienio tienen la oportunidad de continuar para otro periodo de gobierno, independientemente del cambio de administración.

Mientras las propuestas del segundo especialista, se identifican especialmente en la capacidad institucional: **perfil profesional de los funcionarios**, recordando la importancia de personal especializado en áreas que ejecutan los recursos públicos. Un elemento relevante del especialista es que toda la plantilla laboral se someta a capacitación personal de manera regular, así como el personal de enlace presente conocimientos en materia de finanzas públicas, ya que el periodo del gobierno local es de un trienio lo cual indica que la curva de aprendizaje del personal que se incorpore al inicio de cada periodo sea lo menos pronunciada posible, por este motivo es fundamental que en este tipo de áreas que ejecuten los recursos del Fondo tengan un conocimiento especializado para la obtención de mejores resultados por parte de los mismos.

Y por el otro lado, que transformaciones puede incorporar la ASF para que sus recomendaciones mejoren el desempeño delegacional. En este punto más que transformaciones los especialistas mencionan las adversidades que presenta la ASF como ente fiscalizador que le impide realizar una ejecución más en tiempo y forma, debido al rezago de dos años en presentar el informe final de resultados de la revisión de la cuenta pública del año del ejercicio fiscal anterior, ya que este es un impedimento para la toma de decisiones. Además que los auditores en el momento de realizar la fiscalización del FORTAMUN-DF en las delegaciones de la Ciudad de México, deben tomar en consideración las características jurisdiccionales de las mismas, ya que estas no reciben el recurso debido a que la SEFIN es quien concentra el recurso y lo va suministrando con base en el calendario presupuestal, por ejemplo. Ya que si bien la LCF maneja tanto a los municipios y a las demarcaciones territoriales, pero en el momento de la auditoría cada uno presenta sus peculiaridades debido a dichas características.

4.4 Análisis de la capacidad institucional:

d) Intensidad democrática en la acción pública local

En la intensidad democrática en la acción pública local (Cabrerero E. , 2004), se identifican dos elementos interrelacionados de las prácticas democráticas; tales

elementos son: participación ciudadana y la responsabilidad del sector público. Es decir, el grado de incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos crea una conciencia en ejercer una presión para solicitar una rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos que ejercen los recursos, para que la información se publique y sea de fácil acceso para cualquier ciudadano interesado en conocerla.

Si bien, hay recordar que se expuso en el primer apartado de la investigación la tesis de la rendición de cuentas, que se abordó desde la disciplina de la Ciencia Política, a través del desarrollo de un marco analítico denominado “modelo de principal – agente”. Éste modelo presenta una característica relevante; es decir, la responsabilidad mutua es una relación recíproca entre el principal (ciudadanos) y el agente (funcionarios); implica un acto de responsabilidad de sus acciones, de mantener informado de sus movimientos que realiza el principal. Por otro lado, los miembros de la sociedad civil tienen el derecho de monitorear y de solicitar información a los agentes con respecto a la ejecución de sus actos. Si se presencia un incumplimiento de las responsabilidades por parte de los agentes es una acción que merece la aplicación de una sanción. Aunado a ello, en la relación señalada se presentan elementos intrínsecos; tales son: intereses divergentes e información asimétrica (D. North).

Por lo anterior, la asimetría de la información se presenta en el área de las finanzas públicas, Cabrero menciona que en ésta área los recursos están poco explicados pormenorizadamente. Asimismo, Hernández Trillo, (1997) menciona que, hay pocos gobiernos estatales [y municipales] que estén interesados en hacer públicos sus registros financieros. Por ejemplo, con base a la revisión del informe titulado “Egresos por Actividad Institucional con Recursos Federales. Fondo de participaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”, de los años 2008 y 2009, que proporcionaron todas las delegaciones a la SEFIN, se observó que las demarcaciones entregan información desigual, heterogénea y asimétrica con respecto al destino de los recursos del Fondo. Es decir, hay una débil responsabilidad mutua entre los ciudadanos y los funcionarios. Por ejemplo, los funcionarios de algunas de las dieciséis delegaciones que integran la

Ciudad de México, presentaron información asimétrica en el gasto de los recursos del FORTAMUN-DF, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 4.9. Delegaciones que presentan información asimétrica en los informes de FORTAMUN-DF, 2008		
Denominación	Porcentaje	Delegaciones que presentaron información asimétrica
Conservación y rehabilitación de áreas verdes	31.2%	Azcapotzalco, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac.
Mantenimiento de carpeta asfáltica en vialidades secundarias	43.7%	Benito Juárez, Coyoacán Cuajimalpa, Cuauhtémoc, GAM, Milpa Alta y Venustiano Carranza.
Recolección de residuos solidos	18.7%	Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Milpa Alta.
Mezcla asfáltica	37.5%	Iztacalco, Milpa Alta, Tláhuac, Talpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.
Renovación de banquetas	43.5%	Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Talpan.
Entrega de agua potable	62.5%	Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Cuauhtémoc, GAM, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac y Venustiano Carranza.

Fuente: elaboración propia con datos de: "Egresos por Actividad Institucional con Recursos Federales. Fondo de participaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal", años 2008 y 2009.

La Tabla 4.9 vislumbra que los funcionarios de esas delegaciones presentaron información asimétrica o heterogénea, es decir, en el reporte de egresos mostraron resultados físicos en ceros, mientras que en el apartado presupuestal si informan proporcionando cifras en miles de pesos. El reporte en ceros es una muestra de información heterogénea, en comparación al de otras delegaciones que no se identifican en el cuadro, lo cual es una muestra de incumplimiento en la rendición de cuentas, así como de falta de transparencia.

Por lo anterior, hay que recordar cómo se expuso en el marco teórico la transparencia alude al concepto de diafanidad y claridad al ser propiedades de un objeto. Por este motivo, la connotación de transparencia se aplica para los funcionarios de las delegaciones, con base en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, porque tienen la obligación de garantizar el acceso a todo ciudadano interesado en conocer la ejecución de los recursos del FORTAMUN-DF, debido a que son recursos públicos por lo que la información es susceptible a ser pública. Asimismo, tiene que cumplir con las siguientes características: pública, completa,

accesible y fidedigna, es decir, entendible para todos los individuos; sin embargo, las delegaciones que se señalan en la Tabla 4.9 no cumplieron con la característica de información completa, por lo que se muestra la falta de cumplimiento en materia de rendición de cuentas y transparencia.

4.5 Análisis de las observaciones de la DGA y DGO y DU de Iztapalapa, emitidas por la ASF

Un segundo objetivo que se planteó en este último capítulo y en la introducción de la investigación es analizar pormenorizadamente el conjunto de observaciones que la ASF ha hecho al desempeño de los ejercicios 2009-2010 con relación al FORTAMUNDF, en la última columna se identifican las acciones realizadas por la delegación con el objetivo de subsanar la observación, durante el desarrollo de la auditoría. Sin embargo, en varias situaciones la delegación no realizó ninguna acción ni presentó información que justificara o subsanara parcialmente la observación. A continuación se presenta una tabla que concentra las observaciones que se realizaron a la delegación Iztapalapa en dichos ejercicios fiscales con una exposición de las mismas, lo cual permitirá identificar en qué incurrieron las áreas: DGA o DGO y DU y si estas realizaron alguna acción a favor para subsanar las observaciones realizadas por el ente superior.

Tabla 4.10 Análisis de las observaciones de la delegación Iztapalapa, realizadas por la ASF.			
Área	Observación	Análisis	Acciones por la Iztapalapa, para solventar las observaciones
DGA	La delegación no abrió la cuenta bancaria para la operación del Fondo	Esta observación se presenta de manera recurrente cada año en los ejercicios fiscales, ya que la SEFIN es el ente encargado de recibir los recursos del Fondo que a su vez, suministrará a las dieciséis delegaciones. Dicha secretaría es la encargada de abrir la cuenta bancaria para ejercer los recursos del Fondo.	La delegación abrió una cuenta bancaria específica para la recepción, manejo y administración de los recursos y sus rendimientos financieros.
	La delegación no contó con registros contables ni patrimoniales de los recursos del Fondo	La delegación tiene la responsabilidad de contar con un banco de información de los registros contables y patrimoniales del recurso del Fondo, para que en el momento de la fiscalización se coteje la ejecución del recurso con el respaldo de dicho banco.	La delegación no cuenta con evidencia de haber elaborado indicadores para resultados del Fondo, en consecuencia no existen evaluaciones del mismo.

	En el informe trimestral presentó incumplimiento en la aplicación y resultados del Fondo.	La observación anterior y esta tienen una relación, ya que la delegación al no contar con información de registros patrimoniales y contables, la demarcación envía información incompleta en los informes trimestrales, sin saber la aplicación y resultados del Fondo.	La delegación no presentó ningún documento que acreditara el contrato de compra-venta.
	Falta de congruencia en los montos y rubros de aplicación del Fondo en la página de la delegación y en la SHCP.	Las dos observaciones inmediatas anteriores están relacionadas con esta, ya que la falta de registro contable y patrimonial que presenta la delegación se refleja en la falta de congruencia, en la información que presenta la SHCP y la misma delegación. Por este motivo, se generan observaciones concatenadas que determinan la incorrecta operatividad de los recursos del Fondo.	La delegación no presentó ningún documento que acreditara el contrato de compra-venta.
	La delegación no elaboró indicadores para resultados del Fondo y no evaluaron al mismo.	Con base en los informes de la ASF, la delegación no presenta indicadores de resultados que evalúen la ejecución del Fondo. Con base en la normatividad de Lineamientos, en el DÉCIMO, Sección IV, de los Lineamientos, establece que los gobiernos locales soliciten asistencia especializada a la SHCP, SFP o el CONEVAL, para que estos realicen el proceso de definición de indicadores de resultados. No obstante, la delegación no ha solicitado el apoyo a los entes encargados para la instrumentación de indicadores de resultados o de desempeño que evalúe el ejercicio de los recursos del Fondo federal.	La delegación no presentó ningún documento que acreditara el contrato de compra-venta.
	La delegación no acordó medidas para mejorar el cumplimiento de los objetivos del Fondo.	Al analizar los objetivos del Fondo en la LCF, está no menciona específicamente la prioridad de los seis objetivos del Fondo, por lo que los recursos se pueden distribuir de manera indistinta sin establecer un compromiso en el cumplimiento de los objetivos.	La delegación no presentó ningún documento que acreditara el contrato de compra-venta.
	Difusión de manual administrativo de manera parcial entre los ejecutores del Fondo. Asimismo, la delegación no elaboró un procedimiento específico para la compra de bienes inmuebles.	Los operadores del Fondo no tuvieron una idea suficientemente clara de cuáles debían ser los pasos a seguir en el proceso del ejercicio del FORTAMUN-DF. La ausencia de manuales de procedimientos, como lo fue para la compra de bienes inmuebles lo cual permite que los operadores cometan errores al omitir errores en la adquisición de estos, ya que se están obviando elementos indispensables; por ejemplo: saber el status que presenta el bien inmueble ante el Registro Público de la Propiedad, así como los usos de suelo, etc.	La delegación no presentó ningún documento que acreditara el contrato de compra-venta.

	No presentó, hasta la reunión de confronta el POA.	Es indispensable presentar en un comienzo el POA, ya que es un instrumento de planeación relevante porque contiene todo el plan de acción que integra los objetivos, planes y estrategias para lograr determinadas metas en un año, incluyendo la programación, presupuestación, el seguimiento y la evaluación de los objetivos.	La Delegación presentó hasta la confronta el POA del ejercicio fiscal 2010, que incluye misión, visión, objetivos estratégicos, líneas de acción, estructura funcional, estructura por resultados, demanda ciudadana y vinculación del PND del Distrito Federal 2007-2012. Por lo que, la demarcación subsanó la observación parcialmente.
	Elaboró y publicó información trimestral del Fondo, de manera extemporánea	El artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que es obligación de la Delegación realizar envíos trimestrales de la aplicación de los recursos del Fondo.	En el momento de la auditoría la delegación no pudo subsanar la observación, debido a que el periodo de tiempo de la presentación expiró.
	No registró pasivos pagados con recursos del Fondo.	La demarcación incumplió al no llevar el registro contable de los pasivos, esto impidió actualizar la información de los pasivos que son pagados con los recursos del Fondo, lo cual imposibilita saber el porcentaje del recurso que se destina a dicho objetivo del Fondo.	La delegación no presentó ningún documento que acreditara el registro de los pasivos utilizados con los recursos del Fondo.
	No se evidenció documentalmente un contrato de compra venta de inmueble.	Es obligación de la Delegación brindar información contable y presupuestaria comprobatoria de las obras públicas que realiza.	La delegación no presentó ningún documento que acreditara el contrato de compra-venta.
	Se detectó una diferencia en los Servicios de Energía Eléctrica.	El ejercicio de recursos bajo este concepto correspondiente al Fondo, no cuenta con la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente. Por lo que, hay se detecta una opacidad en el ejercicio de los recursos.	La delegación no presentó facturas (Cuentas por Liquidar Certificadas) que justificaran el pago del servicio de energía eléctrica.
	Presentó modificaciones al PAAPS de manera extemporánea	La delegación tiene que proveer las fechas de modificación del PAAPS, ya que retrasa la las fechas de adquisiciones y genera una observación por parte del ente fiscalizador.	La Delegación no subsanó la observación, ya que el periodo de entrega fue muy extemporáneo (desfase de 1 a 128 días hábiles).
DGO y DU	La delegación pagó conceptos de obra no ejecutados	La delegación reincidió en el mal ejercicio de los recursos, incumplió con sus objetivos (mantenimiento de infraestructura), ya que las obras no se realizaron, lo cual perjudicó a los habitantes de la demarcación ya que estos no percibieron los beneficios materializados con recursos del Fondo.	La delegación no presentó información durante el desarrollo de la auditoría para subsanar la observación.

Se detectaron trabajos con deficiencias técnicas	Las observaciones anteriores se relacionan entre sí. Exhiben irregularidades en los operadores del Fondo al otorgar las obras y quienes las ejecutan, esto generó deficiencias técnicas en las obras, perjudicando a los beneficiarios finales, que son los habitantes de Iztapalapa.	La delegación no presentó información durante el desarrollo de la auditoría para subsanar la observación.
La delegación no evidenció documentos de obras ante el patrimonio del GDF.	La demarcación no brindó evidencia documental de registro y tampoco dio de alta ante el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal obras públicas. Este tipo de irregularidades se interpreta con un uso discrecional de los recursos lo cual repercutió	La delegación no presentó información durante el desarrollo de la auditoría para subsanar la observación.
Hubo una diferencia en el presupuesto por la adquisición de un inmueble.	La delegación no brindó información contable y presupuestaria comprobatoria que justifique la diferencia de la adquisición del inmueble, esto se interpreta con la opacidad y discrecionalidad de los recursos del Fondo, en detrimento de los habitantes.	En la reunión de confronta la delegación no presentó información que acreditara la adquisición del inmueble.
Cumplió parcialmente con la difusión de información de costos y beneficiarios de las obras.	La demarcación envió parcialmente información, impidiendo saber los alcances del Fondo, así como saber si el recurso se destinó a los beneficiarios.	La delegación cumplió parcialmente, ya que durante el proceso de auditoría proporcionó información general, eludiendo los mecanismos adecuados para cumplir con base en la normatividad aplicable.
Se presentó una falta de criterios para la convocatoria de adjudicaciones directas.	La delegación no contó con la documentación justificativa para declarar una adjudicación directa, lo cual incumplió con la normatividad.	La Delegación no presentó la información para justificar una adjudicación directa.
No se localizaron pólizas por responsabilidad civil por daños a terceros en contratos de obra.	La delegación debió cumplir con la satisfacción de sus requerimientos, el cual incluye que el ganador de la licitación pública de obra brinde pólizas de seguridad en todo el proceso desde el inicio hasta el final de la obra. Este incumplimiento es una negligencia por parte de la empresa constructora y una falta por parte de la delegación, generando problemas para ambos actores.	La delegación trató de subsanar la observación mediante la entrega de garantía con 28 días de desfase, además no se localizó el acta de entrega-recepción. Por lo cual, la observación no se subsanó.
Hubo irregularidades en estimaciones de obra. La delegación presentó la información hasta la reunión de confronta	Esta observación es muy recurrente en la delegación, ya que el monto que se presenta en un comienzo de la obra debe coincidir con el monto al finalizar la obra, o en su defecto especificar en el tiempo programado, para evitar observaciones e irregularidades que se pueden cometer con los recursos.	La Delegación no subsanó la observación, ya que incumplió en otros elementos, por ejemplo: faltó la memoria fotográfica, bitácoras de obra, los cuales no fueron proporcionados por el ente, durante el desarrollo

			de la auditoría.
	Faltó documentación en justificación de obra en licitación pública e invitación restringida.	En materia de obra pública la delegación no presentó la información documental que comprobara la licitación pública e invitación restringida, lo cual se interpreta en que la adjudicación de las obras no se realizó con transparencia ni apego a la normatividad local.	La delegación no presentó información durante el desarrollo de la auditoría para subsanar la observación.

Fuente: elaboración propia con base en Informes de Auditoría 2009-2010.

La tabla anterior muestra debilidades institucionales porque en la mayoría de las observaciones, los operadores del Fondo incumplieron con el apego a la normatividad, es decir, los funcionarios delegacionales no cumplieron específicamente con llevar a cabo las reglas escritas (D. North) como se establecen en la LCF para ejecutar los objetivos del FORTAMUN-DF. Asimismo, la actuación de los funcionarios que operan el Fondo, con base a las observaciones señaladas, presentan debilidades en las capacidades institucionales, ya que se cuestiona el desarrollo de habilidades, el incremento de las facultades y potencialidades, y destrezas, para realizar actividades y alcanzar y lograr el cumplimiento de los objetivos del Fondo. En la tercera columna de la Tabla, algunas observaciones se solventaron parcialmente, a razón de que se proporcionó parte de información que justificara la observación; sin embargo, en la mayoría de los casos, la delegación no tuvo las suficientes pruebas para subsanar las observaciones, por lo que el ente auditado obtuvo dictamen negativo y con salvedad.

4.6 Conclusiones y propuestas de mejora del FORTAMUN-DF

Recordando la pregunta de investigación que ha dirigido el presente trabajo, ¿Qué cambios institucionales ha introducido la delegación Iztapalapa a partir de las observaciones realizadas por la ASF en 2009 y 2010, en torno a la ejecución del FORTAMUN-DF? Se concluye con la hipótesis de que Iztapalapa no cumplió con los objetivos del Fondo debido a que el FORTAMUN-DF no presenta una prioridad en el

seguimiento de los mismos, por lo que el recurso se suministra de manera indistinta, prueba de ello es el análisis que se realizó a las observaciones de la ASF, que se encuentran en la Tabla 2.2. Asimismo, Iztapalapa ha realizado un poco esfuerzo en introducir transformaciones institucionales, para el ejercicio del FORTAMUN-DF, especialmente, la DGA y la DGO y DU, recordando que la primera, es la que suministra el recurso; mientras que la segunda es la encargada de ejercerlo en diferentes obras públicas. La hipótesis se corrobora con la información que proporcionaron los funcionarios delegacionales (Tabla 4.9) al manifestar que la demarcación no cuenta con personal capacitado para realizar estudios de planeación en torno a cubrir los objetivos del Fondo, lo cual se muestra en las observaciones de dicha Tabla y en el dictamen con salvedad que obtuvo el ente auditado.

Si bien, en el Capítulo I. Marco Teórico se abordó la Teoría institucional, se explicó que las instituciones son las reglas formales e informales que coadyuvan al individuo a ceñirse de acuerdo a determinados marcos de referencia. Las primeras reglas siempre se encuentran escritas por lo que representan una obligatoriedad legal, mientras que las segundas son reglas no escritas; es decir, son costumbres o creencias que se generan de las prácticas sociales debido al transcurso del tiempo.

Por lo anterior, si las instituciones son construcciones humanas que se producen a lo largo del tiempo, esto indica que pueden sufrir modificaciones en cuanto a su diseño, ya que un rasgo inherente de las sociedades es que son evolutivas y cambiantes. De esta manera, algunos elementos del diseño institucional son: el diseño de incentivos (North D. , 1993) y las capacidades institucionales (Cabrero E. , 2004).

Por un lado en el diseño de los incentivos se hace alusión a estímulos o premios que provocan en los individuos a comportarse de acuerdo al marco normativo establecido, lo cual incide para determinar los costos de transacciones entre los mismos. Por otro lado las capacidades institucionales son el conjunto de habilidades, conocimientos, destrezas, potencialidades que desarrolla el individuo en una organización pública, como lo es el gobierno de la delegación Iztapalapa, para la ejecución de diversas funciones, solucionar problemas, y proponer y lograr el cumplimiento de objetivos de

manera sostenible para generar un impacto positivo en el desempeño de las instituciones (PNUD, 2009).

Por lo anterior, los operadores de los gobiernos locales deben desarrollar y poner en práctica aquéllas capacidades para lograr alcanzar las metas y objetivos establecidos en dicho gobierno. Aunado a ello para que el gobierno delegacional cumpla cabalmente con su cometido, Cabrero (2004) identifica cinco capacidades institucionales en los gobiernos locales; tales son: Intercambio Horizontal de Información, Intensidad democrática en la acción pública local, El marco regulatorio de las instituciones presupuestales, Estructuras Organizativas Emergentes y Perfil profesional de los funcionarios. A continuación se retoma de manera breve la concepción de cada una de ellas y el resultado que se obtuvo en el trabajo de campo para realizar las recomendaciones o propuestas que la DGA o la DGO y DU pueden instrumentar con el objetivo de mejorar su aparato institucional y posean mayor capacidad de respuesta para subsanar las observaciones realizadas por la ASF, en cuanto al ejercicio de los recursos del FORTAMUN-DF.

Referente al Marco normativo institucional: hace referencia a “todas las reglas y regulaciones según las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados”. Es decir, Las instituciones presupuestarias consideran los siguientes elementos: 1.- Marco regulador que impone límites en el déficit. 2.- Reglas que determinan la elaboración del presupuesto por el ejecutivo y la discusión en el Congreso y su ejecución. Estos elementos se encuentran en la LCF, especialmente, en el artículo 36 se establecen los objetivos del FORTAMUN-DF, los cuales se caracterizan porque no presentan una prioridad en la importancia y en el cumplimiento de cada uno de ellos. A continuación se presenta una tabla comparada que muestra el orden actual de los objetivos y la propuesta que contiene la priorización y conjunción de los mismos, para que el recurso se destine a cada uno de ellos permitiendo su ejecución y logro.

Tabla 4.11 Propuesta de prioridad en los Objetivos del FORTAMUN-DF		
Actuales	Priorización	
<ul style="list-style-type: none"> Satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones. Al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua. Descargas de aguas residuales Mantenimiento de infraestructura Modernización de los sistemas de recaudación locales. Atención a las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Obra pública (agua e infraestructura) 70% Seguridad pública 30% 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de obra Concientización en jóvenes Prevención del delito Supervisión de la demarcación

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis realizado.

En el estudio de la presente investigación se identificó que el recurso del FORTAMUN-DF casi no se destinó al primer objetivo en los años del análisis. Por este motivo, se propone omitirlo.

El segundo, tercero y cuarto objetivo del Fondo corresponden al rubro en materia de obra pública. La guía de observación que se encuentra en el Anexo, aunado a la revisión que se realizó al documento “Egresos por Actividad Institucional con Recursos Federales. Fondo de participaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”, años 2008 y 2009, se identificó que el recurso se destina a diversas acciones en materia de obra pública, por ejemplo: conservación y rehabilitación de áreas verdes urbanas, mantenimiento de carpeta asfáltica en vialidades secundarias, mezcla asfáltica, renovación de banquetas, mantenimiento de sistema del sistema de drenaje, sólo por mencionar algunos son elementos que coadyuvan a identificar a obra como la principal categoría en la que tiene que destinarse el 70% de los recursos del FORTAMUN-DF. Principalmente en actividades vinculadas con agua e infraestructura, son dos problemas que presenta Iztapalapa con la escasez de líquido vital¹⁶ y la

¹⁶ Las delegaciones con mayor número de habitantes que padecen de la escasez de agua, aun en tiempos normales, son: Iztapalapa con 600 mil, seguida de Tlalpan con 275 mil, Coyoacán con 173 mil, Álvaro Obregón con 70 mil 579, Gustavo A. Madero con 62 mil. Mientras que en Iztapalapa el promedio es de 238 litros de agua por habitante diarios, en Miguel Hidalgo es de 478 litros, solo por mencionar un ejemplo. Esta situación desfavorable que presenta Iztapalapa es un elemento que merece priorizar en dotar de recursos

infraestructura que se encuentra en mal estado. Por ejemplo, la delegación presenta problemas de la insuficiencia de agua debido a que esta proviene de Sistema Cutzamala, llega por el Poniente de la Ciudad de México y el suministro comienza en las colonias de un poder adquisitivo más elevado, por lo que a Iztapalapa le corresponde una poca cantidad de la misma además con baja presión, y con residuos sólidos de tuberías viejas.

Es un problema latente que la delegación enfrenta desde décadas atrás, realizando un gran esfuerzo logístico y financiero ya que anualmente el gasto de operación de entrega de agua en pipas representa para Iztapalapa un gasto de 20 a 25 millones de pesos, entre mantenimiento de las unidades, salarios y combustible. El número de viajes que efectúan se ha incrementado considerablemente, en el 2010 efectuaron 168 mil 966 entregas y el año pasado alcanzaron 212 mil 704 entregas (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2015). Es decir, el suministro de agua en pipas es una solución costosa y efectiva en el corto plazo. La insuficiencia de agua es un problema delicado que merece mayores recursos destinados a proyectos de largo alcance, por ejemplo: la reconstrucción de la red hidráulica que incluye plantas potabilizadoras, Plan Hídrico Tláhuac - Xico para convertir un lago cercano en una represa, una red hidráulica desde el panuco (Gamboa, 2015). Para este tipo de proyectos se requiere obtener recursos de diversas fuentes de ingreso, como lo es la captación de recursos provenientes del FORTAMUN-DF. Además se requiere de la participación del gobierno de la Ciudad de México, así como el gobierno federal.

Por otro lado, la infraestructura es otra categoría que pertenece a obra pública, de las acciones que se realizaron en esta materia, como se mencionó con antelación se construyó la Guía de Observación (Anexo 04-B) con la finalidad de tener un referente de la situación en la que se encuentran las banquetas y la pavimentación de las calles de algunas colonias de Iztapalapa.

en materia de agua e infraestructura. La jornada, "En cinco delegaciones reciben 470 litros de agua por habitante", Rocío González, 1 de abril de 2012, p. 30.

Para ello, la delegación cuenta con 290 colonias de acuerdo al IEDF (2010); sin embargo, del total del universo se tomó una muestra del 10%, es decir, 29 colonias de manera aleatoria (Tabla de muestra aleatoria), de las cuales se observaron banquetas y pavimentación a través del Inventario Nacional de Vivienda. La información que arroja el Inventario se corroboró con el *Google Earth*, de esta manera se confrontan los datos de una herramienta con otra para tener una mayor certeza de la condición en la que se encuentran las banquetas y la pavimentación de las colonias seleccionadas. El resultado que se obtuvo fue el siguiente:

Tabla 4.12 Resultado de pavimentación y banquetas en mal estado en Iztapalapa			
Pavimentación		Banquetas	
Deficiencia	No. de Colonias	Deficiencia	No. de Colonias
Grietas	20	Grietas	24
Incompletas	7	Incompletas	14
Baches	12	Levantadas	9
Coladeras abiertas	0	Coladeras abiertas	1

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la Guía de observación arrojaron que la pavimentación y banquetas de las colonias seleccionadas de Iztapalapa presentan problemas recurrentes; tales son: grietas, baches y trabajos incompletos. Por estos motivos, los recursos del FORTAMUN-DF deben ser destinados en materia de obra, ya que las condiciones en las que se encuentra estas categorías que pertenecen a obra se les tienen que asignar mayores recursos para subsanar los problemas que presenta la delegación en materia de obra.

Por lo anterior, la escasez del agua e infraestructura son categorías que pertenecen a obra, el breve antecedente del líquido vital, la revisión de los “Egresos por Actividad Institucional con Recursos Federales. Fondo de participaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”, de los años 2008 y 2009, y la Guía de observaciones son elementos que justifican y determinan dar prioridad al objetivo de obra pública, especialmente, en materia de

agua e infraestructura, ya que son problemas latentes que se presentan en Iztapalapa y que merecen mayor atención, en donde los recursos tienen que ser dirigidos, y los resultados, tendrán un impacto en la población iztapalapense.

El quinto objetivo del Fondo: modernización de los sistemas de recaudación local, en el periodo de estudio de la presente investigación no se encontraron hallazgos que muestren que los recursos del FORTAMUN-DF se emplearon en proyectos de innovación con la finalidad de obtener una mayor recaudación de ingresos por parte de la delegación, debido a que la SEFIN es el ente encargado de recibir los recursos generados del impuesto predial. Lo mismo sucede con el pago del agua, ya que quien lo capta es el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. El pago del predial y el agua son los principales impuestos generadores de recursos, en donde la participación de la delegación Iztapalapa (y del resto de las demarcaciones) es mínima. Por este motivo, dicho objetivo es poco relevante para el caso de las delegaciones¹⁷.

El sexto objetivo, atención a las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, este se configura en seguridad pública ya que con base en los datos que se presentaron en el *Capítulo II. Iztapalapa, usos de recursos públicos y contexto social* la delegación presenta problemas de inseguridad, recordando los indicadores: delitos por daño en las cosas registrados en el MP, delitos por robo registrados en el MP del fuero común, entre otros. Con base en éstos indicadores, se propone que el segundo objetivo del FORTAMUN-DF sea seguridad pública, destinando el 30% de los recursos del Fondo para combatir este tipo de delitos.

Asimismo, los informes de la ASF mostraron que el 40% de los recursos del Fondo se destinó a seguridad pública, la SSP fue el ente receptor de los recursos que se utilizaron en el pago de los salarios de los elementos policiales. Sin embargo, en la propuesta de ordenar por niveles de prioridad los objetivos del FORTAMUN-DF, que en este caso seguridad pública se coloca en el segundo lugar, se propone que los

¹⁷ En la actualidad está en marcha el proyecto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la cual tiene como principales ejes el crear una Constitución para la Ciudad, en la cual se tiene la oportunidad de brindar otras facultades a las delegaciones que pasarán a ser alcaldías, es decir, se pretende homogeneizar las delegaciones como los municipios. Por este motivo, una posible propuesta sería brindar autonomía financiera en la recaudación de impuestos en las futuras alcaldías.

recursos de dicho Fondo se destinen principalmente a brindar proyectos de educación y formación a la ciudadanía en la prevención del delito y la violencia, enfocado a grupos vulnerables¹⁸, ya que los individuos que se localizan en este grupo son susceptibles a cometer ese tipo de delitos debido a la falta de oportunidades para incorporarse a la dinámica y al desarrollo de una vida digna.

Por lo anterior, se propone que los recursos del Fondo se destinen principalmente a proyectos como el anteriormente mencionado, ya que contribuyen de una manera más sustantiva que técnica ya que la prevención es una medida que coadyuva a disminuir los delitos cometidos en la delegación.

De esta manera, se propone que los recursos del FORTAMUN-DF se destinen a los dos objetivos: obra pública y seguridad pública. El primero objetivo, se focalice en actividades de agua e infraestructura, ya que son dos problemas que aquejan a la delegación desde décadas atrás. Mientras que el segundo, los recursos se destinen a proyectos de prevención del delito, más que en actividades técnicas como incrementar el número de elementos policiales, ya que este tipo de medidas brinda de manera mínima soluciones de fondo.

Una propuesta adicional que permita una mejor operatividad del FORTAMUN-DF es crear **reglas de operación del Fondo**, para que los funcionarios delegacionales sepan específicamente en que rubros se puede gastar el recurso, con los elementos: población objetivo, indicadores de resultados, etc.

Tabla 4. 13 Propuesta de Reglas de Operación para el FORTAMUN-DF
<p>Antecedente. El Fondo surgió a partir del Decreto por el que se adiciona el Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, titulado “De los Fondos para las Aportaciones Federales”, incluye los artículos 36 y 37 referentes a dicho Fondo. El Decreto entró en vigor el 1º de enero de 1998; es decir, en el sexenio presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León debido al incremento de los recursos fiscales a Estados y Municipios a través del Sistema de Aportaciones Federales de Recursos, en el que se encuentra el mismo FORTAMUN-DF.</p>
<p>Objetivos Generales</p>

¹⁸ Se entiende por grupo vulnerable sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.

Dirigir, distribuir y suministrar efectiva y eficazmente los recursos públicos correspondientes al Fondo.
<p>Objetivos Específicos</p> <p>Mejorar las condiciones de los habitantes en la delegación Iztapalapa a través del suministro del agua y en materia de infraestructura (banquetas y pavimentación), dirigida a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la demarcación.</p>
<p>Cobertura</p> <p>El programa está dirigido a todos los municipios de los Estados y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.</p>
<p>Población Objetivo</p> <p>Personas de las colonias de Iztapalapa que no tienen agua dentro de sus viviendas. Personas de las colonias de Iztapalapa que la pavimentación y banquetas se encuentran en mal estado.</p>
<p>Características de los apoyos</p> <p>Los apoyos que otorga el FORTAMUN-DF son de origen federal, por lo que su distribución coincide con lo establecido en el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio [...].</p> <p>b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable [...]</p> <p>El monto que recibe la Ciudad de México para el FORTAMUN-DF es de \$4.014.896.899,53. Ésta cantidad del recurso se distribuye entre las dieciséis demarcaciones territoriales con base al criterio de factor de población; es decir, el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante.</p> <p>El monto se entregará anualmente considerando las variaciones que presente el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>
<p>Beneficiarios: criterios de selección, elegibilidad y transparencia</p> <p>Los beneficiarios serán elegidos con base en un mapeo de la delegación Iztapalapa, mediante las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) de las zonas urbanas de la delegación, permitiendo identificar las viviendas sin agua dentro de las mismas. De esta manera, los recursos van dirigidos hacia la población objetivo.</p> <p>Asimismo, 60,137 individuos es la población de Iztapalapa que carece de agua dentro de la vivienda, correspondiente a las AGEBS que concentran el mayor número de viviendas sin el vital líquido, lo cual se puede verificar en la parte del Anexo 04 presenta los mapas en donde se ubican las AGEBS con viviendas sin agua y el mapa de promedio de ocupantes.</p>
<p>Informes programático-presupuestario</p> <p>La DGA deberá realizar los reportes trimestrales informando los avances físicos y financieros de las acciones realizadas en materia de agua e infraestructura al área correspondiente, quince días después a la terminación del trimestre.</p>
<p>Evaluación</p> <p>El área encargada de realizar una evaluación interna de la ejecución de los recursos del FORTAMUN-DF (Órgano Evaluador Interno), será mediante la construcción de indicadores que permitan medir el cumplimiento y logro de los objetivos y metas del programa.</p>
<p>Seguimiento, control y resultados</p> <p>La DGA al enviar los informes trimestrales al área correspondiente, ambas áreas llevan el seguimiento, control y resultados de la ejecución del programa, lo cual permitirá una comunicación entre ambas evitando la discrecionalidad y opacidad de la utilidad de los recursos públicos.</p>
<p>Quejas y denuncias</p> <p>Las quejas y denuncias de la ciudadanía se captarán en el portal de la delegación Iztapalapa, en el área de "Fondos Federales".</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas y el análisis realizados.

Dentro de la capacidad institucional: estructura organizativa delegacional se propone la creación de un **Órgano Evaluador Interno** dentro de la delegación Iztapalapa que se encargue de evaluar los objetivos y las metas alcanzadas de los Fondos con recursos federales, como lo es el FORTAMUN-DF. De acuerdo a las Fracciones LIV y LV del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece lo siguiente:

Corresponde a los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

LIV. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las Unidades Administrativas a ellos adscritas.

LV. Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno la Delegación en funcionarios subalternos, de facultades que tengan encomendadas. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, 1998).

Las fracciones anteriores facultan al jefe delegacional a realizar las medidas necesarias para proponer un mejoramiento administrativo, lo cual incluye realizar una revisión y modificación a la estructura organizacional de la delegación, para incorporar un Órgano Evaluador Interno de Iztapalapa que le permita evaluar la operatividad de las diferentes Direcciones Generales, especialmente, que se encarguen de la evaluación de la ejecución y logro de los objetivos y metas alcanzados con los recursos del FORTAMUN-DF. De esta manera, la delegación contara con la creación de sus propios indicadores que le permitirán una valoración interna y previa de los resultados del Fondo.

Por lo anterior, la DGA de Iztapalapa es la encargada de realizar su propuesta para incorporar un acondicionamiento en la estructura organizacional¹⁹; asimismo, dentro

¹⁹ La delegación Iztapalapa realizó modificaciones a su estructura organizacional, la cual está aprobada bajo el dictamen OPA-IZP-19/010816 que entro en vigor el 01 de agosto del 2016. Asimismo, las funciones de la nueva estructura se encuentran en proceso de validación y aprobación y serán publicadas en cuanto se tenga la resolución de las mismas. Es decir, por el momento se desconocen las funciones específicas de cada área acondicionada.

de sus atribuciones puede solicitar asesoría administrativa, técnica a la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA). Con base al Artículo 101 Bis, corresponde a la Coordinación:

X. Asesorar a las unidades administrativas, dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el diseño de sus estructuras orgánicas, manuales administrativos, procesos y procedimientos y programas de prestadores de servicios, conforme a los mecanismos de coordinación y procedimientos de trabajo que se establezcan al efecto, emitiendo su opinión técnica, cuando proceda. (Oficialía Mayor del Distrito Federal).

La CGMA es una Coordinación que se encarga de auxiliar en asesoría administrativa y técnica en el diseño de la estructura organizacional delegacional. Por lo que la DGA cuenta con apoyo por parte de esta organización. Es decir, existen las organizaciones públicas y los mecanismos pertinentes para poder realizar propuestas en mejorar el funcionamiento de las Direcciones de la delegación, tomando en consideración el tipo de apoyo que se solicita para la propuesta enviada. Por este motivo la DGA de la delegación tiene la posibilidad de incorporar el Órgano de Evaluación Interno que le permitirá evaluar los objetivos y metas alcanzados con los recursos del Fondo, lo cual incluye una propuesta de indicadores que valoren los resultados obtenidos del mismo.

Y finalmente, en la capacidad: servicio civil de carrera se propone una **profesionalización de la plantilla laboral**, la cual incluye las diferentes modalidades del personal contratado en la DGA como en la DGOyDU, en la delegación Iztapalapa. Es decir, en la demarcación el personal se clasifica: personal de base, de estructura, y nómina 8. El de base, se caracteriza por tener años de antigüedad en la delegación y sobre todo, porque son los empleados que están sindicalizados; de estructura es el personal que entra con la administración entrante; y el personal de nómina 8, son empleados cuyo contrato laboral presenta un año de duración.

Cabe mencionar que la clasificación que se mencionó con antelación, el personal de estructura cuenta con niveles de profesionalización independientemente en el área

que se encuentren. Sin embargo, el personal de base y de nómina 8, carecen de una formación universitaria ya que son empleados operativos que han aprendido procesos determinados por los años de antigüedad que se encuentran laborando en la delegación. Por este motivo, se propone crear una profesionalización del personal a nivel local en todos los puestos operativos, para ello la delegación Iztapalapa puede celebrar convenios con la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, crear las facilidades para impartir un “Seminario Permanente de Gestión para Resultados. Formando servidores públicos efectivos” el seminario está diseñado para servidores públicos del gobierno de la Ciudad de México aborda temas de gestión pública, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el que se circunscriben los temas de mejoramiento en planeación, monitoreo, presupuestación y evaluación de la acción gubernamental. Este seminario proporciona a los servidores delegacionales que tengan conocimiento de la corriente institucionalista que actualmente se ejerce en la acción gubernamental. Esto les permitirá a los funcionarios tener un panorama más amplio de la situación en la que se encuentra el nivel de gobierno local, así como tener un mejor desempeño, trabajando por resultados, lo cual permitirá la evaluación del cumplimiento de los objetivos y de las metas alcanzadas con la implementación de indicadores de desempeño, es decir, se tiene que crear un círculo virtuoso.

Debido al alcance y al tiempo restringido para la finalización de la presente investigación, solo se propone la justificación de los grandes ejes que se tienen que instrumentar: Priorización de los objetivos del FORTAMUN-DF, Reglas de Operación, **Órgano Evaluador Interno** y profesionalización de la plantilla laboral. Estas propuestas coadyuvarían a un mejor direccionamiento y ejecución de los recursos del Fondo por parte de la DGA y la DGO y DU de Iztapalapa, evaluando la ejecución y logro de los objetivos y metas alcanzados, lo cual permitirá saber la población beneficiaria iztapalapense. Finalmente, se ha abordado y cumplido con los objetivos que se plantearon en la introducción de la investigación.

Bibliografía

- Real Academia Española. (n/d). Recuperado el 12 de junio de 2015, de Diccionario de la Lengua Española.: <http://lema.rae.es/drae/?val=transparencia>
- Arellano, D. L. (2012). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas*. México: CIDE.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura. (30 de diciembre de 2015). *Consejería Jurídica del Distrito Federal*. Recuperado el 06 de enero de 2016, de Gaceta Oficial del Distrito Federal:
http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/029cfb814ad916db740f6fc48116d03e.pdf
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. (29 de diciembre de 1998). *Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura*. Recuperado el 15 de abril de 2016, de Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal :
http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley_organica_ap_df1.pdf
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal . (11 de enero de 2015). *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Recuperado el 06 de mayo de 2016, de Escasez de agua se está convirtiendo en factor de inestabilidad en Iztapalapa: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-escasez-agua-esta-convirtiendo-factor-inestabilidad-iztapalapa--20429.html>
- ASF. (2009). *Auditoría Superior de la Federación*. Recuperado el 22 de octubre de 2014, de Informe:
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/2009_0845_a.pdf
- ASF. (2010). *Auditoría Superior de la Federación*. Obtenido de Informes:
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/2010_0561_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (s.f.). *Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados*. Recuperado el 15 de octubre de 2014, de
http://asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- Ayala, J. (2011). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Esfinge.
- Bonnefoy, J. y. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL. *SERIES*. Santiago de Chile, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales en México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? . *Gestión y Política Pública*.

- Cambridge Dictionaries Online. (s/d). *Cambridge Dictionary*. Recuperado el 03 de abril de 2015, de <http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/espanol-ingles/>
- Cell, V. (31 de octubre de 2012). *Secretaría de Finanzas del Distrito Federal*. Recuperado el 14 de octubre de 2014, de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y delegaciones del Distrito Federal. Evaluación del Desempeño: <http://www.finanzas.df.gob.mx/fiscal/docs/fortamun.pdf>
- CEPAL -ILPES. (s/d). Recuperado el 14 de noviembre de 2015, de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público: Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público
- Chávez, J. y. (1999). Hacia el federalismo fiscal en México. *Gestión y Política Pública*, 482-483.
- Congreso de la Unión. (11 de agosto de 2014). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 20 de diciembre de 2014, de Ley de Coordinación Fiscal: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf
- Congreso de la Unión. (08 de noviembre de 2014). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 20 de septiembre de 2014, de Ley de Coordinación Fiscal : http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf
- Congreso de la Unión. (28 de mayo de 2015). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 09 de junio de 2015, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Delegación Iztapalapa. (2015). Recuperado el 16 de diciembre de 2015, de Estructura: <http://www.iztapalapa.gob.mx/estructura/index.html>
- Diario Oficial de la Federación . (27 de mayo de 2015). *Secretaría de Gobernación* . Recuperado el 10 de junio de 2015, de Reforma Constitucional Anticorrupción : http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015
- Diario Oficial de la Federación. (04 de mayo de 2015). *Secretaría de Gobernación* . Recuperado el 13 de junio de 2015, de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
- Díaz, J. (2012). *La rendición de cuentas en la hacienda pública municipal: El caso de Aportaciones para la Infraestructura Social*. México: IPN - CIECAS.
- Ellickson, R. (1986). Of Coase and Cattle: Dispute resolution among neighbors in Shasta County. *Faculty Scholarship Series*.
- Engerman, S. y. (2003). Institutional and Non -Institutional Explanation of Economic Differences. Washington. *National Bureau of Economic Research*.

- Francheschini, F. &. (2007). *Management Measurement: designing key indicators and performance measurement system Heidelberg, Springer*. Berlin : Heidelberg, Springer.
- Gamboa, R. (29 de mayo de 2015). Agua el problema en Iztapalapa coinciden . *El Universal*.
- Gobierno de la CDMX. (28 de Octubre de 2016). *Finanzas públicas de las delegaciones de la CDMX*. Obtenido de Ingresos y Gastos de las delegaciones:
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FinanzasMunDF.asp?s=est&c=11291&proy=efipem_fmundf
- Goodin, R. (2003). *Las instituciones y su diseño*. Madrid: Gedisa.
- Hernández, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Huerta, R. (2015). *Diagnóstico integrado de la delegación Iztapalapa*. México: Impresión.
- IEDF. (2010). Recuperado el 05 de diciembre de 2015, de Catálogo de colonias y pueblos originarios 2010: http://www.iedf.org.mx/sites/comites2010/doc/catCol_DeIDtto.pdf
- INAFED. (s/d). Recuperado el 10 de octubre de 2015, de Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México:
<http://inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/delegaciones/09007a.html>
- INEGI. (1999, 2009, 2014). *Censos Económicos* . Recuperado el 07 de diciembre de 2015, de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce1999/default.aspx>;
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/default.asp?c=14220>; <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/default.aspx>
- INEGI. (2000). *Censos y Censos de Población y Vivienda*. Recuperado el 10 de diciembre de 2015, de Censo General de Población y Vivienda:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx>
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de Panorama Sociodemográfico del Distrito Federal:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/df/panorama_df.pdf
- INEGI. (2010). *Escolaridad*. Recuperado el 15 de diciembre de 2015, de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>
- INEGI. (2015). *Encuestas en hogares*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de Encuesta Intercensal:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/panorama/presentacion.aspx>
- Marcelo, C. y. (1991). El estudio de caso: una estrategia para la formación del profesorado y la investigación didáctica.

- Merino, M. (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México . México: IFAI- CIDE.
- Mintzberg, H. (2002). *La estructura de las organizaciones* . Ariel Economía .
- Musgrave, R. y. (1990). *Hacienda Pública: teórica y aplicada*. España: McGraw Hill.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine - Artheton.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico : FCE.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *A Journal of Economic Literature*.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 4. Obtenido de Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política.
- Oficialía Mayor del Distrito Federal. (s.f.). *Coordinación General de Modernización Administrativa* . Recuperado el 22 de abril de 2016, de <http://cgma.df.gob.mx/wb/cgma/atribuciones>
- OIEFS. (s/d de noviembre de 2007). *INTOSAI. (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores)*. Recuperado el 30 de marzo de 2015, de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/estatutos.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* . Recuperado el 09 de junio de 2015, de <http://www.un.org/es/documents/udhr>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD. Paris: OECD.
- PNUD. (2009). *Informe sobre desarrollo urbano Jalisco, 2009*. Guadalajara: PNUD.
- Ramo 33, Subsidios y reglas de operación. (2004). *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Recuperado el 22 de enero de 2016, de Cámara de Diputados, LIX legislatura: www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21103/10456
- Red por la Rendición de Cuentas. (n/d de 2011). Recuperado el 11 de abril de 2015, de Hacia una política de Rendición de Cuentas en México: <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-politica-de-rendicion-de-cuentas-en-m>
- Rodríguez, E. (25 de enero de 2016). Ejercicio del FORTAMUN - DF en las delegaciones. (C. Jiménez, Entrevistador)
- Rodríguez, G. (2009). Calidad de las Instituciones y su relación con el desempeño económico: un análisis de la región Caribe Colombiana. *Revista de Economía del Caribe* 8.
- Rodríguez, V. (2011). La debilidad institucional en el Perú: ¿la falta de competencia política limita el fortalecimiento institucional? *Revista de la Facultad de las ciencias contables* , Perú.

- Romo de Vivar, M. C. (2009). Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso del gobierno municipal de Moreli, Michoacán, México. *INCEPTUM*, 37-67.
- Rose, R. (1999). *El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: FCE.
- Secretaría de Educación Pública. (s/d de s/d de 2014). *Tecnológico Nacional de México*. Recuperado el 17 de noviembre de 2016, de Qué es el servicio profesional de carrera.: <http://www.tecnm.mx/capacitacion-y-desarrollo/que-es-el-servicio-profesional-de-carrera-dp1>
- Secretaría de Finanzas. (s.f.). *Funciones relevantes de la Secretaría de Finanzas*. Recuperado el 09 de septiembre de 2014, de http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/FuncionesRelevantes_SecretariaFinanzas.pdf
- Secretaria de Gobernación . (04 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación* . Recuperado el 14 de junio de 2015, de Ley General de Acceso a la Información Pública: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
- SEDU. (2010). Recuperado el 15 de diciembre de 2015, de Grado Pormedio de Escolaridad : <http://www.educacion.df.gob.mx/index.php/publicaciones/33-numeralias/datosgenerales/138-promedioescolaridad>
- SEGOB. (2010). *INAFED*. Recuperado el 10 de diciembre de 2015, de Sistema Nacional de Información Municipal : <http://www.snim.rami.gob.mx/>
- SHCP - CONEVAL. (s/d de 2010). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Recuperado el 02 de enero de 2015, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20Indicadores.pdf>
- SHCP. (2012). Recuperado el 07 de marzo de 2016, de Presupuesto de Egresos de la Federación: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2002/index.html>
- SHCP. (2016). *PBR*. México: SHCP.
- Simon, H. (1974). *Comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Economía de la empresa.
- Sour, L. y. (s/d de noviembre de 2007). *Documentos de trabajo del CIDE*. Recuperado el 22 de septiembre de 2014, de El efecto fypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-200.pdf>
- SSP. (2015). *Policía Auxiliar del Distrito Federal* . Recuperado el 20 de enero de 2015, de http://www.ssp.df.gob.mx/policia_auxiliar.html

- Transparency Internacional. (noviembre de 2014). *Transparencia Mexicana* . Recuperado el 14 de junio de 2015, de Índice de Percepción de la Corrupcion 2014. Enfoque en México:
<http://www.tm.org.mx/ipc2014/>
- Ugalde, L. (2002). Recuperado el 15 de abril de 2015, de Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México.: <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%>
- Ungureanu, M. &. (2012). *The economic analysis of bureaucracy*. United States: Theoretical and Applied Economics.
- Weingast, B. (2013). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. *World Development* ,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>.
- Wholey Joseph y Newcomer, K. (1989). *Improving Government Performance*. Estados Unidos: Jossey Bass Publica Administration.
- Yin, R. K. (1994). *Investigación sobre estudio de casos*. Nueva Delhi: Sage.

Anexo 01

“Reformas recientes en materia de Sistema Nacional Anticorrupción”

El artículo 109 de la CPEUM se refiere a las sanciones que se les aplique a los servidores públicos y particulares, con lo siguiente: se aplicaran las sanciones establecidas en el artículo 110 a los funcionarios públicos que ejerzan en detrimento de los recursos públicos. II. Se aplicarán sanciones penales a los funcionarios que se les compruebe un enriquecimiento ilícito durante el periodo de cargo, que haya un incremento en su patrimonio, o en los bienes que ellos sean los propietarios de los mismos, en cuyo caso la procedencia no se justifique se decomisaran los bienes. III. Asimismo, se aplicaran sanciones administrativas a los funcionarios que cometan actos de irregularidad en sus funciones o cargos, por incumplimiento del ejercicio y la práctica de legalidad, honradez e imparcialidad en los cargos que se encuentren.

En las faltas administrativas graves le corresponde a la ASF su investigación, así como a los Órganos Internos de Control (OIC) y sus homólogos en las entidades federativas, de acuerdo a la gravedad de las faltas, estas serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa y las sanciones administrativas serán solventadas por los OIC.

La relevancia de los OIC (párrafo quinto, Fracc. III, del artículo 109 constitucional) consiste en que estos tienen la facultad de:

“prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que le son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar denuncias de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Los entes públicos estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales contarán con OIC, que tendrán en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior” (Diario Oficial de la Federación , 2015).

La presencia de los OIC en los municipios así como en las demarcaciones del DF al contar con sus homólogos, consiste en que fungen como una autoridad preventiva, correctiva y sancionatoria de los actos de corrupción que se presenten en materia del ejercicio de

los recursos públicos. Cabe mencionar que en dichas demarcaciones se localiza la figura como Contraloría Interna.

- Auditoría Superior de la Federación
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (depende de la PGR)
- Secretaría del Ejecutivo Federal responsable de Control Interno
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Presidente del INAI
- Representante del Consejo de la Judicatura Federal
- Comité de Participación Ciudadana

El Comité Coordinador del SNA realizará las siguientes funciones: a) diseño de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos para prevenir y disuadir los actos de corrupción; b) elaboración anual de informe de avances y resultados de sus funciones y aplicación de las políticas y programas en la materia. En este informe se podrán realizar recomendaciones no vinculantes con el propósito de generar un fortalecimiento institucional para prevenir las faltas administrativas y hechas de corrupción, así como un mejoramiento de su desempeño y control interno. Asimismo, el SNA se reproducirá en las entidades federativas; es decir, se crearan Sistemas Locales Anticorrupción para que este coordine a otras autoridades en cuanto a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Anexo 02

“Base de datos para calcular el efecto flypaper”

PRECIOS CONSTANTES, AÑO BASE 2008 = 100							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Servicios personales	2557328904	2630989898	2856807605	2672641124	3389755045	3588747077	3556143619
Materiales y suministros	925810267	987272494	1111784638	1153059465	1330625974	1321329244	1347826027
Servicios generales	575649677	587528808	557681522	591877408	904481868	977215587	1046017896
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	144234738	215628392	378549588	377002152	342460922	516484920	495356065
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	35051678	129644387	53158575	29449435	8800792	22262507	41860274
Inversión pública	596038687	400251755	422229690	221245829	558704451	560749519	352657834
GASTO TOTAL	4834113952	4951315735	5380211618	5045275413	6534829053	6986788854	6839861715

AÑOS	TC GASTO TOT	DEFLACTOR DEL PIB, BASE 2008	
2009-2010	0,024244729	103,5	1,035369354
2010-2011	0,086622608	108,2	1,081807307
2011-2012	-0,062253351	113,9	1,139011856
2012-2013	0,295237329	117,6	1,176057696
2013-2014	0,069161687	119,7	1,196742338
2014-2015	-0,02102928	125,3	1,253099143
PROMEDIO	0,06533062	128,5	1,284695252

Anexo 03

“Antecedentes para la elaboración de instrumentos de medición”

Pregunta de Investigación	Objetivos	Palabras clave	Preguntas
¿Qué cambios institucionales ha introducido la delegación Iztapalapa a partir de las observaciones realizadas por la ASF en 2009 y 2010, en torno a la ejecución del FORTAMUN-DF?	<p>General: Determinar el grado de capacidad institucional que presentan las áreas de la delegación Iztapalapa: DGA, DGO y DU.</p> <p>Específicos: 1) Analizar pormenorizadamente el conjunto de observaciones que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha hecho al desempeño de los ejercicios 2009-2010 con relación al FORTAMUN-DF. 2) Examinar la forma en cómo el gobierno delegacional ha asumido las observaciones realizadas por la ASF para mejorar el desempeño en la aplicación del FORTAMUN-DF. 3) Generar un conjunto de propuestas en distintos ámbitos (procesos de capacitación, coordinación, reorganización) para fortalecer el desempeño institucional del gobierno delegacional.</p>	<p>Estructura organizacional. Cambio institucional. Capacidades institucionales. Ejercicio del gasto. Fortalecimiento Institucional. Desempeño institucional. Incentivos institucionales. Debilidades institucionales. Eficiencia en el ejercicio del gasto. Manuales Activos. Fiscalización Transparencia Rendición de cuentas. Recomendaciones. Planeación en el gasto. Deficiencias técnicas. Indicadores de evaluación. Subsanar operaciones. Recomendaciones de auditoría Agilización de los periodos de respuesta. Personal capacitado. Cursos de capacitación. Calendarización interna. Reformar la LCF. Reglas de operación. Priorizar objetivos del Fondo. Indicadores de resultados. Área evaluadora.</p>	<p>¿Se han incorporado cambios institucionales en la DGA y DGO y DU? ¿Cuántos años ha laborado en la DGA y DGO y DU? ¿Se han incorporado nuevas áreas? ¿Usted considera que se ejerció eficientemente el recurso del FORTAMUN-DF en Iztapalapa, en los ejercicios fiscales 2009 y 2010? ¿Por qué los recursos se destinan de mayor manera a mantenimiento de infraestructura? ¿Por qué la delegación no entrega información justificativa del ejercicio del gasto en las auditorías? ¿Los entes auditados de qué manera subsanan las observaciones realizadas por la ASF? ¿Por qué razón la delegación no tiene indicadores de resultados para la evaluación interna del FORTAMUN-DF? ¿Cuáles son las debilidades más recurrentes en el proceso de fiscalización? ¿Cuál es el tiempo promedio que tardan las delegaciones en subsanar las observaciones? ¿Qué tipo de sanciones aplica el ente fiscalizador a las delegaciones por obtener un dictamen negativo o con salvedad? ¿La ASF maneja algún</p>

		<p>tipo de incentivos a las delegaciones por obtener un dictamen limpio?</p> <p>¿Qué propuestas sugeriría para mejorar el ejercicio eficiente del FORTAMUN-DF en las delegaciones?</p> <p>¿Por cuánto tiempo ha estudiado el Ramo 33, especialmente el FORTAMUN-DF?</p> <p>En su experiencia como especialista, ¿qué transformaciones se pueden realizar en la estructura organizacional para mejorar el desempeño de las áreas que ejercen el FORTAMUN-DF?</p> <p>¿La delegación cuenta con la capacidad de gestión para transformar la estructura organizacional de la delegación, especialmente las áreas que ejercen el Fondo?</p> <p>¿Qué propuestas propondría para mejorar el desempeño institucional delegacional que operan el FORTAMUN-DF?</p> <p>¿Cuántos cursos de capacitación consideraría necesarios para profesionalizar a los servidores delegacionales que ejercen los recursos del Fondo?</p> <p>¿Qué debilidades presentan los operadores del Fondo en los gobiernos locales?</p> <p>¿Usted considera que las delegaciones cuentan con personal capacitado para ejercer los recursos del Fondo?</p> <p>En materia de normatividad, ¿considera pertinente realizar una reforma a la</p>
--	--	--

			LCF? ¿Por qué? ¿Considera adecuado proponer elaborar reglas de operación para el FORTAMUN-DF? ¿Por qué?
--	--	--	--

ANEXO. CUESTIONARIO

CECILIA ALICIA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ

IPN - CIECAS - MEGM

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL

Cuestionario a servidores delegacionales adscritos a la Dirección General de Administración de la Delegación Iztapalapa.

El **objetivo** del presente cuestionario es obtener información acerca del ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF, (FORTAMUN-DF), que operan los servidores delegacionales, que permita conocer la capacidad institucional de la Dirección, de acuerdo a la teoría institucional.

Instrucciones. Contesta de manera breve las preguntas que se formulan posteriormente.

I. Información del servidor delegacional

Cargo: _____

Área: _____

Sexo: F () M ()

Años laborando en la Dirección: _____

Ultimo grado de estudios: _____

Formación profesional: _____

II. Estructura organizacional delegacional

1. ¿Ha estado involucrado con la operación del FORTAMUN-DF?

a).- Sí _____

b).- No _____

Si respondió que Sí, favor de contestar las siguientes preguntas:

2. ¿Qué actividades específicas del FORTAMUN-DF ha realizado?

3. Usted, está satisfecho con la operación del FORTAMUN – DF en esta delegación?

a).- Sí _____

b).- No _____

¿Por qué?

4. ¿En qué aspectos considera usted podría mejorar la operación del FORTAMUN-DF, aquí en la delegación?

5. ¿Ha recibido cursos para la operación del FORTAMUN-DF?

Si contestó que sí, ¿cuáles?

6. ¿Se han creado nuevas áreas que contribuyan a operar los recursos del FORTAMUN-DF?

a) Sí _____

b) No _____

c) No sé _____

¿Por qué?

Si contesto que sí, ¿cuáles se han creado?

7. ¿En la estructura organizacional delegacional hay un área encargada de evaluar el cumplimiento de objetivos y metas alcanzados con los recursos del FORTAMUN-DF?

a) Sí _____

b) No _____

c) No sé ____

8. ¿Considera un clima organizacional en armonía entre los servidores delegacionales del área que permite generar un adecuado desempeño de la misma?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

¿Por qué?

9. ¿Se ha actualizado el sistema de operatividad en la Dirección para mejorar sus atribuciones con relación al FORTAMUN-DF?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

III. Diseño, capacidades e incentivos institucionales

10. ¿En la Dirección recientemente se han incorporado cambios institucionales, por ejemplo: actualización de manuales de organización y procedimientos, reglamento interno, etc., para mejorar las acciones del área?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

Si contestó que sí, ¿cuáles?

11. ¿Se han instrumentado procesos de innovación para la mejora continua en cuanto al ejercicio del gasto en la Dirección?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

Si contestó sí, ¿cuáles?

12. ¿Existen indicadores que evalúen anualmente el desempeño institucional en la Dirección con respecto al ejercicio de los recursos del FORTAMUN-DF?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

13. ¿La Dirección utiliza incentivos institucionales (fomenta la cooperación entre los miembros de la organización y los motiva a ceñirse de acuerdo a las reglas), para generar un eficiente desempeño en el área?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

14. ¿La Dirección cuenta con algún tipo de sanciones que se apliquen a los servidores públicos por falta de cumplimiento de los objetivos del FORTAMUN-DF?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

Si contesto si, ¿cuáles?

15. ¿En el tiempo que ha laborado en la Dirección, usted sabe si se ha aplicado algún tipo de sanción a un servidor delegacional por una mala toma de decisiones en el ejercicio del FORTAMUN-DF, lo cual ha generado observaciones graves por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

Si contestó sí, ¿cuál?

IV. Servicio Civil de Carrera

16. ¿Hay rotación de personal con frecuencia en el área?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

17. ¿Cuántos cursos de capacitación ha asistido para mejorar su desempeño en el área que labora? , ¿Cuáles?

18.- ¿Hay personal específico para la operación del FORTAMUN-DF?

a) Sí _____

b) No _____

c) No sé _____

19. ¿Se toma en cuenta la experiencia para definir quiénes se encargan de la operación del FORTAMUN-DF?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

20. ¿Cuántos años ha laborado en el sector público?

ANEXO. CUESTIONARIO

CECILIA ALICIA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ

IPN - CIECAS - MEGM

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL

Cuestionario a servidores delegacionales adscritos a la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa.

El **objetivo** del presente cuestionario es obtener información acerca del ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones Territoriales del DF, (FORTAMUN-DF), que operan los servidores delegacionales, que permita conocer la capacidad institucional de la Dirección, de acuerdo a la teoría institucional.

Instrucciones. Contesta de manera breve las preguntas que se formulan posteriormente.

I. Información del servidor delegacional

Cargo: _____

Área: _____

Sexo: F () M ()

Años laborando en la Dirección: _____

Ultimo grado de estudios: _____

Formación profesional: _____

II. Estructura organizacional delegacional

1. ¿Ha estado involucrado con la operación del FORTAMUN – DF?

a).- Sí _____

b).- No _____

Si respondió que Sí, favor de contestar las siguientes preguntas:

2. ¿Qué actividades específicas del FORTAMUN-DF ha realizado?

3. Usted, está satisfecho con la operación del FORTAMUN-DF en esta delegación?

a).- Sí _____

b).- No _____

¿Por qué?

4. ¿En qué aspectos considera usted podría mejorar la operación del FORTAMUN-DF, aquí en la delegación?

5. ¿Ha recibido cursos para la operación del FORTAMUN-DF?

Si contestó que sí, ¿cuáles?

6. ¿Se han creado nuevas áreas que contribuyan a operar los recursos del FORTAMUN-DF?

a) Sí _____

b) No _____

c) No sé _____

Si contesto que sí, ¿cuáles se han creado?

7. ¿En la estructura organizacional delegacional hay un área encargada de evaluar el cumplimiento de objetivos y metas alcanzados con los recursos del FORTAMUN-DF?

a) Sí _____

b) No ____

c) No sé ____

8. ¿Considera un clima organizacional en armonía entre los servidores delegacionales del área que permite generar un adecuado desempeño de la misma?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

9. ¿Se ha actualizado el sistema de operatividad en la Dirección para mejorar sus atribuciones con relación al FORTAMUN-DF?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

III. Diseño, capacidades e incentivos institucionales

10. ¿En la Dirección recientemente se han incorporado cambios institucionales, por ejemplo: actualización de manuales de organización y procedimientos, reglamento interno, etc., para mejorar las acciones del área?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

Si contestó que sí, ¿cuáles?

11. ¿Se han instrumentado procesos de innovación para la mejora continua en cuanto el ejercicio del gasto en la Dirección?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

Si contestó sí, ¿cuáles?

12. ¿Existen indicadores que evalúen anualmente el desempeño institucional en la Dirección con respecto al ejercicio de los recursos del FORTAMUN-DF?

a) Sí ____

b) No __

c) No sé ____

13. ¿La Dirección utiliza incentivos institucionales (fomenta la cooperación entre los miembros de la organización y los motiva a ceñirse de acuerdo a las reglas), para generar un eficiente desempeño en el área?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

14. ¿La Dirección cuenta con algún tipo de sanciones que se apliquen a los servidores públicos por falta de cumplimiento de los objetivos del FORTAMUN-DF?

a) Sí __

b) No ____

c) No sé ____

Si contesto si, ¿cuáles?

15. ¿En el tiempo que ha laborado en la Dirección, usted sabe si se ha aplicado algún tipo de sanción a un servidor delegacional por una mala toma de decisiones en el ejercicio del FORTAMUN-DF, lo cual ha generado observaciones graves por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

Si contestó si, ¿cuál?

IV. Servicio Civil de Carrera

16. ¿Hay rotación de personal con frecuencia en el área?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

17. ¿Cuántos cursos de capacitación ha asistido para mejorar su desempeño en el área que labora? , ¿Cuáles?

18.- ¿Hay personal específico para la operación del FORTAMUN-DF?

a) Sí _____

b) No _____

c) No sé _____

19. ¿Se toma en cuenta la experiencia para definir quiénes se encargan de la operación del FORTAMUN-DF?

a) Sí ____

b) No ____

c) No sé ____

ANEXO. GUIÓN

ENTREVISTA No. DE ENTREVISTA

Entrevistado:

Puesto:

IPN - CIECAS - MEGM

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL

Guion de Entrevista a especialistas académicos de los fondos federales, especialmente, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

El **objetivo** de la entrevista es obtener información de especialistas académicos en la materia de Fiscalización, que permita verificar la eficiencia del ejercicio de los recursos públicos por parte de los gobiernos locales, para comprobar el contenido de la investigación que está en curso.

PREGUNTAS

1. ¿Por cuánto tiempo ha estudiado el Ramo 33, especialmente el FORTAMUN-DF?

En materia de normatividad,

2. ¿Considera pertinente realizar una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal vinculada con el FORTAMUN-DF? ¿Por qué?

3. ¿Conoce las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha hecho a la operación del FORTAMUN-DF?

4. ¿Cómo valora esas observaciones?

5. ¿Considera adecuado elaborar Reglas de Operación para el FORTAMUN-DF? ¿Por qué?

6. ¿Cómo impacta el FORTAMUN-DF a los habitantes de los gobiernos locales?

7. ¿Cómo se pudiera medir el impacto del FORTAMUN-DF en la población beneficiada?

8. En su experiencia como estudioso del tema, ¿Qué transformaciones se pueden realizar en la estructura organizacional delegacional para mejorar el desempeño de las áreas que ejercen el FORTAMUN-DF?
9. ¿Qué debilidades presentan los operadores del FORTAMUN-DF en los gobiernos locales?
10. ¿Usted considera que las delegaciones cuentan con personal capacitado para ejercer los recursos del FORTAMUN-DF?
11. ¿Qué propuestas propondría para mejorar el desempeño institucional delegacional en las áreas que operan el FORTAMUN-DF?
12. ¿Si en un futuro llegara a desaparecer el FORTAMUN-DF, que repercusiones tendría en la población?
13. ¿Qué transformaciones debería tener la ASF para que sus recomendaciones realmente ayuden a mejorar el desempeño delegacional en materia del ejercicio del FORTAMUN-DF?

Anexo 04 -A
“Muestra Aleatoria”

Muestra Aleatoria	#	COLONIA
109	1	LEYES DE REFORMA 1A SECCION
258	2	LOMAS DE LA ESTANCIA II
174	3	SAN LORENZO TEZONCO (BARR)
155	4	REAL DEL MORAL (FRACC)
98	5	LA ESTACION
53	6	EL SANTUARIO
130	7	MIXCOATL
202	8	SIDERAL
277	9	TEPALCATES I
204	10	SINATEL
1	11	ACULCO (PBLO)
106	12	LA REGADERA
238	13	CHINAMPAC DE JUAREZ I
69	14	FUEGO NUEVO
269	15	SAN MIGUEL TEOTONGO III
115	16	LOMAS ESTRELLA 1A SECC (FRACC)
97	17	LA ESPERANZA
113	18	LOMAS EL MANTO
283	19	XALPA III
105	20	LA POLVORILLA (AMPL)
216	21	VALLE DE LUCES I
152	22	PUENTE BLANCO
66	23	ESTRELLA DEL SUR
219	24	VERACRUZANA (AMPL)
49	25	EL PRADO
19	26	CACAMA
131	27	MODELO (U)
141	28	PARAJE ZACATEPEC
74	29	GRANJAS ESMERALDA

Anexo 04 -B
“Guía de Observación”

#	COLONIA	PAVIMENTACION		BANQUETAS	
		BUEN ESTADO	MAL ESTADO	BUEN ESTADO	MAL ESTADO
1	LEYES DE REFORMA 1RA SECC	* SIN GRIETAS	GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	* SIN GRIETAS	GRIETAS
2	LOMAS DE LA ESTANCIA II	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
3	SAN LORENZO TEZONCO (BARR)	* SIN GRIETAS	GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
4	REAL DEL MORAL (FRACC)	* SIN GRIETAS	GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
5	GRANJAS ESTRELLA	* SIN GRIETAS	GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
6	EL SANTUARIO	SIN GRIETAS	* GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		COMPLETAS	* INCOMPLETAS	NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS
		* SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	* COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	* SIN GRIETAS	* GRIETAS
7	MIXCOATL	* SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		COMPLETAS	* INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
8	SIDERAL	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
9	TEPALCATES I	* SIN GRIETAS	GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS

		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	* SIN GRIETAS	* GRIETAS
10	SINATEL	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
11	ACULCO (PBLO)	SIN GRIETAS	* GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
12	LA REGADERA	* SIN GRIETAS	GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	* SIN GRIETAS	GRIETAS
13	SAN JUAN JOYA	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
14	FUEGO NUEVO	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS
		SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
15	SAN MIGUEL TEOTONGO III	* SIN GRIETAS	GRIETAS	* COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	* INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	* SIN GRIETAS	* GRIETAS
16	LOMAS ESTRELLA 1A SECC (FRACC)	* SIN GRIETAS	GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	* SIN GRIETAS	GRIETAS
17	COLONIAL IZTAPALAPA	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
18	LOMAS EL MANTO	SIN GRIETAS	* GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS

		SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
1 9	XALPA III	* SIN GRIETAS	GRIETAS	* COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	* SIN GRIETAS	GRIETAS
2 0	LA POLVORILLA (AMPL)	SIN GRIETAS	* GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		COMPLETAS	* INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
2 1	VALLE DE LUCES I	SIN GRIETAS	* GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
2 2	PUENTE BLANCO	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS
		SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
2 3	ESTRELLA DEL SUR	SIN GRIETAS	* GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		COMPLETAS	* INCOMPLETAS	NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS
		SIN BACHES	* BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
2 4	VERACRUZANA (AMPL)	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
2 5	EL PRADO	SIN GRIETAS	* GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	* NO LEVANTADAS	LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
2 6	CACAMA	SIN GRIETAS	* GRIETAS	* COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	INCOMPLETAS	NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS
		* SIN BACHES	BACHES	* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS	SIN GRIETAS	* GRIETAS
2 7	MODELO (U)	SIN GRIETAS	* GRIETAS	COMPLETAS	* INCOMPLETAS
		* COMPLETAS	* INCOMPLETAS	NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS

		SIN BACHES	*	BACHES	*	COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS		COLADERAS ABIERTAS		SIN GRIETAS	* GRIETAS
28	PARAJE ZACATEPEC	SIN GRIETAS	*	GRIETAS	*	COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS		INCOMPLETAS		NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS
		* SIN BACHES		BACHES	*	COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS		COLADERAS ABIERTAS		SIN GRIETAS	* GRIETAS
29	GRANJAS ESMERALDA	SIN GRIETAS	*	GRIETAS	*	COMPLETAS	INCOMPLETAS
		* COMPLETAS		INCOMPLETAS	*	NO LEVANTADAS	* LEVANTADAS
		SIN BACHES	*	BACHES	*	COLADERAS CERRRADAS	COLADERAS ABIERTAS
		* COLADERAS CERRADAS		COLADERAS ABIERTAS		SIN GRIETAS	* GRIETAS

Anexo 04 - C

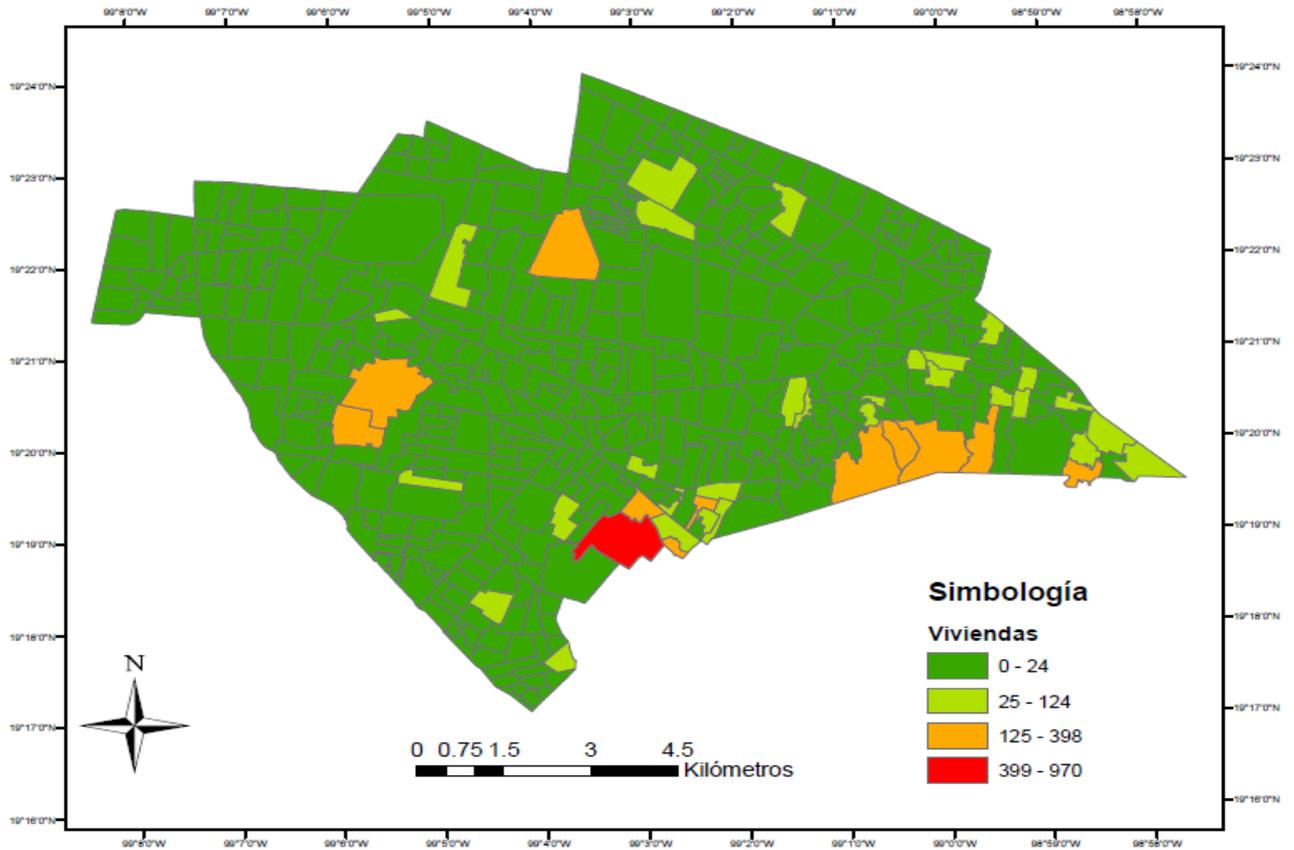
“Observaciones de algunas colonias”

No.	COLONIA	OBSERVACIÓN
1	LEYES DE REFORMA 1A SECCION	
2	LOMAS DE LA ESTANCIA II	Dentro de esta colonia se encuentran calles como: Escorpión, Aries, Colibrí, Liebre, Joya, De los lagos que son calles vinculadas en un área con la que aún no cuenta con pavimentación y banquetas.
3	SAN LORENZO TEZONCO (BARR)	Existen Calles que no cuentan con banquetas, ya que el espacio es muy reducido tanto para autos como para peatones
4	REAL DEL MORAL (FRACC)	
5	LA ESTACION	Existen Calles sin banquetas
6	EL SANTUARIO	El Inventario Nacional de Vivienda menciona que si dispone de banquetas, sin embargo, al revisar en Google Maps, no existen estas banquetas, un ejemplo es la calle San Pablo con la Esquina de Santísima.
7	MIXCOATL	La mayoría de las calles no cuentan con banquetas, ni pavimentación, que estaban realizando obras pues las imágenes del Google Maps son de Septiembre de 2009, de este año en la actualidad se debería buscar si ya se han pavimentado las calles y puesto banquetas, sin embargo hay callejones muy reducidos que no permitirían construirlas.
8	SIDERAL	El Inventario Nacional de Vivienda menciona que existe en la calle de Obregón banquetas no especificadas, y en el momento de revisar Google Maps si se puede visualizar banquetas a lo largo de la calle.
9	TEPALCATES I	
10	SINATEL	El Inventario Nacional de Vivienda, Menciona que el Pavimento, no está especificado en las calles Sur 77 y Sur 77 - A, la mayoría de estas calles no se pueden visualizar, ya que son calles privadas.
11	ACULCO (PBLO)	Existen calles como la Calle Cerrada de Rio Churubusco y Cerrada de Tijuana que no cuentan con Banquetas, pero si pavimentación, La calle Meteorólogos es tiene banquetas en las que apenas la gente puede caminar, mientras que en la calle de Tijuana el espacio solo se presta como camino vecinal.
12	LA REGADERA	
13	CHINAMPAC DE JUAREZ I	La Calle Vicente Dávila es la única que no cuenta con banqueteta. Esto coincide con el Inventario Nacional de Vivienda.
14	FUEGO NUEVO	Existen varios callejones que no cuentan con banqueteta, debido al espacio tan reducido.
15	SAN MIGUEL TEOTONGO III	
16	LOMAS ESTRELLA 1A SECC (FRACC)	
17	LA ESPERANZA	

18	LOMAS EL MANTO	
19	XALPA III	Existen calles que no cuentan con pavimentación y banquetas según el Inventario Nacional de Vivienda; revisando Google Maps no puede visualizarse, ya que la elevación del terreno, el espacio y el acceso no permiten visualizar estas calles.
20	LA POLVORILLA (AMPL)	
21	VALLE DE LUCES I	Existen calles como Resplandor, Calle 1 y 2 que no cuentan con banquetas debido a que el espacio sería muy reducido tanto para los peatones, como para los autos.
22	PUENTE BLANCO	La única calle que no cuenta con banquetas es Río Hondo, ya que el espacio es muy reducido; esto coincide con la información proporcionada por El Inventario Nacional de Vivienda.
23	ESTRELLA DEL SUR	La Calle Citlali y Xilo, no cuentan con banquetas completas o ni siquiera tienen, esto coincide con la información proporcionada en El Inventario Nacional de Vivienda.
24	VERACRUZANA (AMPL)	
25	EL PRADO	
26	CACAMA	
27	MODELO (U)	Según el Inventario Nacional de Vivienda, muchas calles en esta colonia, no cuentan con banquetas. Buscando en el Google Maps, no se puede acceder a estas, ya que son calles privadas.
28	PARAJE ZACATEPEC	Existen muchas calles que no cuentan con banquetas, ya que son espacios muy reducidos.
29	GRANJAS ESMERALDA	

Anexo 05 - A

Mapa 02 “Viviendas privadas habitadas con agua fuera de la vivienda”



Anexo 05 -B

Mapa 03 “Promedio de ocupantes sin agua dentro de su vivienda”

