



EVALÚA
Ciudad de México

**Evaluación de la política social de las alcaldías de la
Ciudad de México (2018-2020)**

Primera parte:

Marco jurídico e institucional, indicadores sociales y presupuesto
de las alcaldías de la Ciudad de México

Araceli Damián González

**Presidenta del Consejo de Evaluación
de la Ciudad de México**



Francisco Pamplona Rangel

Miguel Calderón Chelius

Myriam Cardozo Brum

Teresa Shamah Levy

**Consejeras y Consejeros del Consejo
de Evaluación de la Ciudad de México**



Araceli Damián González

Guillermo Jiménez Melgarejo

Responsables de la evaluación



Daniel Ochoa Rodríguez

Raymundo Martínez Fernández

Equipo de trabajo



Consejo de Evaluación de la Ciudad de México

Ciudad de México, 20 de octubre de 2021

ÍNDICE

Siglas y acrónimos.....	10
Resumen	13
1. Capítulo primero: Introducción, objetivos, metodología y marco teórico.....	21
1.1. Introducción.....	21
1.2. Objetivo general y objetivos específicos	22
1.3. Metodología	23
1.4. Marco teórico	24
1.4.1. El municipio como punto de partida	24
1.4.2. Federalismo y gobierno local.....	26
1.4.3. El poder local en la capital del país	28
1.4.4. Políticas públicas y políticas sociales a nivel de alcaldía.....	29
1.4.5. Enfoques de evaluación.....	34
1.4.6. Alcances de la evaluación.....	36
2. Capítulo segundo: Marco normativo institucional.....	38
2.1. La democratización de la Ciudad de México y de sus demarcaciones territoriales (2000-2018) ..	38
2.2. De la constitución federal a la estatal	40
2.3. La Ley Orgánica de las Alcaldías.....	49
2.4. Otros ordenamientos normativos	50
2.4.1 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.....	50
2.4.2 Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México	53
2.5. El Programa de Gobierno 2019-2024	55
2.6. Apuntes finales sobre el marco normativo-institucional.....	58
3. Capítulo tercero: Principales indicadores sociales de las alcaldías	60
3.1. La población de las alcaldías y su composición.....	60
3.2. Características territoriales	73
3.3. Indicadores de pobreza	77

4.	Capítulo cuarto: Análisis global y tendencias generales del presupuesto de las alcaldías.....	85
4.1.	Aspectos normativos y metodológicos del presupuesto de alcaldías.....	86
4.2.	Tendencias generales del presupuesto de las alcaldías 2013-2020	95
4.3.	Composición del presupuesto de las alcaldías y modificaciones durante 2018-2019	109
4.3.1.	Gasto por áreas y componentes de presupuesto.....	111
4.3.2.	Gasto per cápita	136
4.4.	Alternativas para la modificación de parámetros de distribución del presupuesto entre las alcaldías de la Ciudad de México	143
4.4.1.	Análisis de fórmula de distribución de participaciones federales	144
4.4.2.	Exploración para proponer reconfiguraciones en la fórmula de distribución de participaciones federales	146
5.	Conclusiones	149
6.	Bibliografía	152

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 4.1: Gasto total de alcaldías 2013-2020 (MDP a precios constantes de 2020).....	100
Gráfica 4.2: Gasto total por alcaldía 2013-2020 (MDP a precios constantes de 2020) Parte 1 de 4.....	102
Gráfica 4.3: Gasto total por alcaldía 2013-2020 (MDP a precios constantes de 2020) Parte 2 de 4.....	102
Gráfica 4.4: Gasto total por alcaldía 2013-2020 (MDP a precios constantes de 2020) Parte 3 de 4.....	103
Gráfica 4.5: Gasto total por alcaldía 2013-2020 (MDP a precios constantes de 2020) Parte 4 de 4.....	103
Gráfica 4.6: Porcentaje de gasto por finalidad del gasto y alcaldía durante 2019	105
Gráfica 4.7: presupuesto total comparativo por alcaldía durante 2019 (MDP a precios constantes de 2020)	106
Gráfica 4.8: Presupuesto per cápita comparativo por alcaldía durante 2019 (pesos a precios constantes de 2020)	107
Gráfica 4.9: Gasto en Desarrollo Social comparativo por alcaldía durante 2019 (MDP a precios constantes de 2020)	108
Gráfica 4.10: Gasto en desarrollo social per cápita y por persona en condición de pobreza por NBI en 2019 (Pesos a precios constantes de 2020).....	109
Gráfica 4.11: porcentaje de participación de las áreas de presupuesto en el gasto total de la alcaldía durante 2018 y 2019	113
Gráfica 4.12: Porcentaje de participación de las áreas de presupuesto en el gasto total por alcaldía entre 2018 y 2019 (Parte 1)	114
Gráfica 4.13: Porcentaje de participación de las áreas de presupuesto en el gasto total por alcaldía entre 2018 y 2019 (Parte 2)	114
Gráfica 4.14: Participación porcentual por parte de la escala local en el gasto del área de bienestar de 2018 a 2019	118
Gráfica 4.15: Participación porcentual en los componentes del área de bienestar de 2018 a 2019: alimentación, salud, vivienda y equidad de género (parte 1 de 2).....	119
Gráfica 4.16: Participación porcentual en los componentes del área de bienestar de 2018 a 2019: alimentación, salud, vivienda y equidad de género (parte 2 de 2).....	119
Gráfica 4.17: Participación porcentual en los componentes del área de bienestar de 2018 a 2019: educación, cultura y deporte (parte 1 de 2)	120
Gráfica 4.18: Participación porcentual en los componentes del área de bienestar de 2018 a 2019: educación, cultura y deporte (parte 2 de 2)	121
Gráfica 4.19: Participación porcentual en los componentes del área de bienestar de 2018 a 2019: medio ambiente y desarrollo rural, asistencia social y protección mínima de seguridad social (parte 1 de 2)	123
Gráfica 4.20: Participación porcentual en los componentes del área de bienestar de 2018 a 2019: medio ambiente y desarrollo rural, asistencia social y protección mínima de seguridad social (parte 2 de 2)	123

Gráfica 4.21: Participación porcentual por parte de la escala local en el gasto del área de obras públicas y otros servicios urbanos de 2018 a 2019	125
Gráfica 4.22: Participación porcentual en los componentes del área de obras públicas y otros servicios urbanos de 2018 a 2019: recolección de residuos sólidos y sistema de drenaje (parte 1 de 2)	126
Gráfica 4.23: Participación porcentual en los componentes del área de obras públicas y otros servicios urbanos de 2018 a 2019: recolección de residuos sólidos y sistema de drenaje (parte 2 de 2)	126
Gráfica 4.24: Participación porcentual en los componentes del área de obras públicas y otros servicios urbanos de 2018 a 2019: alumbrado público, infraestructura vial y banquetas (parte 1 de 2)	127
Gráfica 4.25: Participación porcentual en los componentes del área de obras públicas y otros servicios urbanos de 2018 a 2019: alumbrado público, infraestructura vial y banquetas (parte 2 de 2)	128
Gráfica 4.26: Participación porcentual en los componentes del área de obras públicas y otros servicios urbanos de 2018 a 2019: edificios públicos; taludes, minas y grietas y servicio de poda de árboles (parte 1 de 2).....	129
Gráfica 4.27: Participación porcentual en los componentes del área de obras públicas y otros servicios urbanos de 2018 a 2019: edificios públicos; taludes, minas y grietas y servicio de poda de árboles (parte 2 de 2).....	129
Gráfica 4.28: Participación porcentual por parte de la escala local en el gasto del área de infraestructura social e imagen urbana de 2018 a 2019	131
Gráfica 4.29: Participación porcentual de los componentes del área de infraestructura social e imagen urbana de 2018 a 2019: educativa, cultural y deportiva (parte 1 de 2)	131
Gráfica 4.30: Participación porcentual de los componentes del área de infraestructura social e imagen urbana de 2018 a 2019: educativa, cultural y deportiva (parte 2 de 2)	132
Gráfica 4.31: Participación porcentual de los componentes del área de infraestructura social e imagen urbana de 2018 a 2019: imagen urbana, de agua potable y de desarrollo social (parte 1 de 2)	132
Gráfica 4.32: Participación porcentual de los componentes del área de infraestructura social e imagen urbana de 2018 a 2019: imagen urbana, de agua potable y de desarrollo social (parte 2 de 2)	133
Gráfica 4.33: Gasto per cápita en rubros de vivienda y porcentaje de población con necesidades básicas de vivienda insatisfechas*, por alcaldía, 2018 y 2019 (pesos a precios constantes de 2020) ...	134
Gráfica 4.34: Gasto per cápita en rubros de apoyo a la educación y porcentaje de población con necesidades básicas de educación insatisfechas*, por alcaldía, 2018 y 2019 (pesos a precios constantes de 2020)	135
Gráfica 4.35: Gasto per cápita en rubros de asistencia social y protección social mínima y porcentaje de población con necesidades básicas de seguridad social insatisfechas*, por alcaldía, 2018 y 2019 (pesos a precios constantes de 2020)	136
Gráfica 4.36: Gasto per cápita en las áreas de bienestar e infraestructura social e imagen urbana durante 2018 (pesos a precios constantes de 2020)	139
Gráfica 4.37: Gasto per cápita en las áreas de bienestar e infraestructura social e imagen urbana durante 2019 (pesos a precios constantes de 2020)	139
Gráfica 4.38: Gasto per cápita en las áreas de obras públicas y otros servicios urbanos durante 2018 (pesos a precios constantes de 2020)	140

Gráfica 4.39: Gasto per cápita en las áreas de obras públicas y otros servicios urbanos durante 2019 (pesos a precios constantes de 2020)	140
Gráfica 4.40: Gasto per cápita en el área de administración durante 2018 (pesos a precios constantes de 2020)	141
Gráfica 4.41: Gasto per cápita en el área de administración durante 2019 (pesos a precios constantes de 2020)	141

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1: Autoridades del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México.....	54
Figura 3.1: Brecha de género en promedio de escolaridad por alcaldía en 2015	69

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 3.1: Aportación de cada alcaldía a la población total de la Ciudad de México en 2015	61
Mapa 3.2: Porcentaje de población infantil de cada alcaldía respecto a su población total en 2015	62
Mapa 3.3: Porcentaje de población adulta mayor de cada alcaldía respecto a su población total en 2015	63
Mapa 3.4: Presencia de personas con discapacidad en cada alcaldía en 2015	65
Mapa 3.5: Presencia de personas que se consideran indígenas o hablan una lengua indígena en cada alcaldía en 2015	66
Mapa 3.6: escolaridad promedio de mujeres y hombres según alcaldía en 2015	68
Mapa 3.7: Población económicamente activa (PEA) según alcaldía en 2015	70
Mapa 3.8: Población no económicamente activa (PNEA) según alcaldía en 2015	71
Mapa 3.9: Promedio por ingreso laboral per cápita de los hogares según alcaldía en 2015	72
Mapa 3.10: Porcentaje de aportación al total del suelo de conservación de la Ciudad de México según alcaldía en 2020	74
Mapa 3.11: Áreas naturales protegidas de la Ciudad de México en 2019	75
Mapa 3.12: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas según alcaldía en 2020	78
Mapa 3.13: Pobreza en dimensión de salud según alcaldía en 2020	79
Mapa 3.14: Pobreza en dimensión de educación según alcaldía en 2020	81
Mapa 3.15: Pobreza en dimensión de seguridad social según alcaldía en 2020	82
Mapa 3.16: Pobreza en dimensión de vivienda según alcaldía en 2020	84

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1: Contraste entre enfoque neoliberal y garantista de derechos en el planteamiento de la política social.....	32
Cuadro 2.1: Atribuciones de las Alcaldías y la manera de ejercerlas.....	42
Cuadro 2.2: Atribuciones de la alcaldía vinculadas con política social y el bienestar	43
Cuadro 2.3: Instrumentos de Planeación de acuerdo con la Constitución Política de la Ciudad de México.....	47
Cuadro 2.4: Objetivos y líneas de acción de los Ejes de Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024 relacionados con las alcaldías.....	56
Cuadro 4.1: Variables y ponderaciones de distribución de participaciones federales entre alcaldías ...	89
Cuadro 4.2: coeficiente de participación presupuestal y porcentaje de población total en la ciudad de México.....	89
Cuadro 4.3: Clasificación económica del presupuesto.....	91
Cuadro 4.4: Clasificación administrativa del presupuesto	91
Cuadro 4.5: Clasificación funcional del gasto en la ciudad de México	92
Cuadro 4.6: Detalle de la clasificación funcional del gasto en la Ciudad de México	93
Cuadro 4.7: Gasto de alcaldías por origen del recurso durante 2019 (MDP a precios corrientes)	96
Cuadro 4.8: Comparación de asignación de participaciones según fórmula normativa y utilización efectiva del rubro, 2019.....	97
Cuadro 4.9: Recursos fiscales asignados a las alcaldías por el Gobierno de la Ciudad de México, total y per cápita, 2019 (valores corrientes).....	98
Cuadro 4.10: Gasto total y per cápita de alcaldías 2013-2020 (a precios constantes de 2020).....	99
Cuadro 4.11: Gasto total por alcaldía, 2014-2020 (MDP a precios constantes de 2020)	101
Cuadro 4.12: Gasto de alcaldías por finalidad del gasto y alcaldía, 2019 (MDP a precios constantes de 2020 y distribución porcentual equivalente)	104
Cuadro 4.13: Reclasificación funcional del gasto propuesta por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.....	110
Cuadro 4.14: Gasto por áreas de presupuesto según alcaldía durante 2018 y 2019 (MDP a precios constantes de 2020)	112
Cuadro 4.15: Variación anual por alcaldía del porcentaje de participación de las áreas de presupuesto de bienestar e infraestructura social e imagen urbana de 2018 a 2019	116
Cuadro 4.16: Gasto per cápita en las diferentes áreas del gasto de las alcaldías durante 2018 y 2019 (pesos a precios constantes de 2020)	138
Cuadro 4.17: Porcentaje del presupuesto de programas sociales respecto del presupuesto de bienestar, 2018-2019 (millones de pesos de 2020)	142
Cuadro 4.18: Desviaciones estándar de los ingresos per cápita por fuente de ingresos, 2019.....	143
Cuadro 4.19: Coeficientes aplicados por alcaldía y factor de distribución	144
Cuadro 4.20: Comparación entre ponderadores originales y propuestos	147

Cuadro 4.21. Presupuesto per cápita ejercido por alcaldías en 2019 y su modificación con la utilización de ponderadores propuestos por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (precios corrientes)148

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACC: Áreas Comunitarias destinadas a la Conservación
ACCE: Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica
ADIP: Agencia Digital de Innovación Pública
AGEB: Área Geoestadística Básica
ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal
ANP: Área Natural Protegida
C5: Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México
CADI: Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil
CDC: Centros de Desarrollo Comunitario
CDMX: Ciudad de México
Cendi: Centro de Desarrollo Infantil de las Alcaldías
CNA: Canasta Normativa Alimentaria
CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNSE: Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales
Conapo: Consejo Nacional de Población
Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coplade: Comité de Planeación del Desarrollo
Covid-19: Coronavirus SARS-COV2
CPCM: Constitución Política de la Ciudad de México
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CURP: Clave Única de Registro Poblacional
DDF: Departamento del Distrito Federal
DESCA: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DIF: Desarrollo Integral de la Familia
DOF: Diario Oficial de la Federación
EIC: Encuesta Intercensal
ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares
Evalúa DF: Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal
Evalúa CDMX: Consejo de Evaluación de la Ciudad de México
FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
Fidegar: Fideicomiso de Educación Garantizada
FISM: Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
Fortamun: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
GIRD: Gestión Integral del Riesgo de Desastres
GOCDMX: Gaceta Oficial de la Ciudad de México

GODF: Gaceta Oficial del Distrito Federal
IAPA: Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IDS: Índice de Desarrollo Social
IECDMX: Instituto Electoral de la Ciudad de México
IEMS: Instituto de Educación Media Superior
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
Indeporte: Instituto del Deporte de la Ciudad de México
INE: Instituto Nacional Electoral
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Injuve: Instituto de la Juventud
Insabi: Instituto de Salud para el Bienestar
Invi: Instituto de Vivienda de la Ciudad de México
ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LDSDF: Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
LGBTTTIQA: Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual, *Queer* y Asexual
LP: Línea de pobreza
LPDF: Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal
LSP: Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México
MAPS: Modelo de Atención Primaria de Salud
MC: Movimiento Ciudadano
MDP: Millones de pesos
MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PEA: Población Económicamente Activa
PNEA: Población No Económicamente Activa
PG: Programa de Gobierno
PIB: Producto Interno Bruto
Pilares: Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes
PITDS: Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social
Prosoc: Procuraduría Social
Pymes: Pequeñas y medianas empresas
REC: Reservas Ecológicas Comunitarias
RISS: Redes Integradas de Servicios de Salud
SAF-CDMX: Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México
Secoi: Sistema de Servicios Comunitarios Integrados

Sectei: Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación
Sedema: Secretaría del Medio Ambiente
Sedesa: Secretaría de Salud
Sedeso: Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México
Sedu: Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México
Seduvi: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Segob: Secretaría de Gobierno
Semujeres: Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México
Sepi: Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes
SESDS: Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social
Sibis: Sistema de Información para el Bienestar Social
Sibiso: Secretaría de Inclusión y Bienestar Social
Sideso: Sistema de Información del Desarrollo Social
Styfe: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
ZCE: Zona de Conservación Ecológica
ZEC: Zona Ecológica y Cultural
ZPHE: Zona de Protección Hídrica y Ecológica
ZSCE: Zona Sujeta a Conservación Ecológica

RESUMEN

• Introducción

1. El objetivo del presente trabajo es realizar una evaluación de carácter comparativo sobre algunos aspectos estratégicos de la Política Social de las Alcaldías de la Ciudad de México entre 2018 y 2020. Partiendo del marco jurídico e institucional en vigor, se incorpora, primero, un análisis sobre los principales indicadores de bienestar social a nivel de alcaldía y sobre el uso, por parte de cada demarcación, del presupuesto público, con énfasis en el gasto social. La segunda parte del trabajo realiza una aproximación panorámica sobre algunos rasgos relevantes de los programas y acciones sociales de las alcaldías capitalinas, tales como su contribución a distintos derechos, su cobertura, la atención a grupos sociales diferenciados o el presupuesto de cada demarcación en este tipo de estrategias.
2. El marco teórico del trabajo realiza una aproximación histórica y conceptual al nivel local de gobierno, que resulta fundamental para contextualizar y comprender la política social de las alcaldías. Asimismo, se definen las limitaciones de la evaluación y se establecen las principales premisas metodológicas y teóricas a considerar. En este ámbito, se enuncian los desafíos involucrados en una evaluación de los alcances diseñados. El trabajo adopta un enfoque mixto, con aproximaciones cuantitativas y cualitativas al objeto de estudio seleccionado.
3. En 2015 se llevó a cabo una nueva reforma política que posibilitó la elección de un Constituyente encargado de redactar la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), cuya promulgación se materializó el 5 de mayo de 2017. Esta nueva carta magna consagra la transición desde el modelo delegacional a las nuevas alcaldías, órganos con autonomía política y de gestión, que constituyen la unidad de análisis del presente trabajo.

• Marco normativo institucional

4. El marco legal e institucional sobre las atribuciones de las administraciones locales es uno de los principales elementos que explican su desempeño, así como la formulación de la política social de las demarcaciones. Constitucionalmente, la dotación de competencias exclusivas a las alcaldías significa que pueden implementar políticas públicas de forma independiente y autónoma, pero no se impide que algún otro nivel de gobierno desarrolle programas en el mismo ámbito. En ese sentido, un régimen más ambicioso de coordinación entre administraciones establecería, como eje rector, el principio de subsidiariedad —sobre todo al asignarle a las alcaldías ciertas atribuciones y competencias que no pueden ser suficientemente atendidas por otros niveles de gobierno. Lo anterior expresa una paradoja del régimen constitucional de las demarcaciones: parece claro que la intención del Constituyente fue dotar de atribuciones generales muy amplias a los gobiernos locales, quizá con la voluntad de promover su participación e incrementar su protagonismo. Sin embargo, la

Constitución termina por estipular un conjunto muy heterogéneo y vago de competencias para las alcaldías, que además en la práctica se ejercen de forma subalterna. Un camino claro para el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad institucional de las demarcaciones es definir competencias y atribuciones realmente exclusivas para cada nivel de gobierno, al tiempo que se delimita con claridad el ámbito de actuación en aquellas materias en las que se trazan competencias concurrentes.

5. Las alcaldías cuentan con escasa autonomía presupuestal y prácticamente nulas posibilidades de autogenerar ingresos relevantes a partir de la recaudación de impuestos o tributos. La mayor parte de los recursos públicos que ejercen las demarcaciones proviene, por tanto, del nivel federal y del nivel estatal. A pesar de lo anterior, una vez que se tienen los recursos asignados por parte del Gobierno central o federal, las demarcaciones cuentan con amplia autonomía e independencia para decidir sobre su aplicación. Esta condición se refleja perfectamente en el disímil y heterogéneo diseño de programas y acciones sociales; asimismo, expresa la plena libertad que tienen las alcaldías para implementar las políticas que consideren oportunas (por ejemplo, en el ámbito social). Este esquema normativo-institucional, tendencialmente, puede contribuir a generar incentivos adversos en el ejercicio del gasto público por parte de las alcaldías.
6. Si bien es posible aseverar que las modificaciones al marco normativo-institucional de la Ciudad de México (sobre todo aquellas realizadas a finales de la década de los noventa) han permitido a los gobiernos locales realizar algunos planteamientos de política social, dicha formulación ha sido muy elemental hasta el momento. En buena medida, ello se deriva de dos problemas principales. Por un lado, no se identifica de forma clara que las demarcaciones territoriales emprendan un proceso sistemático y riguroso para identificar sus problemas sociales, cuyas conclusiones, además, queden asentadas en algún documento rector o de planeación. Por otro lado, como se ha mencionado, hay una gran ambigüedad en las atribuciones que corresponde a cada escala de gobierno, auspiciada por un marco normativo excesivamente genérico que no contribuye a evitar las duplicidades. A pesar de que la CPCM y las leyes emanadas de ella consideran el tema del desarrollo social en ambas escalas, el planteamiento resulta ciertamente vago y las generalidades tienden a replicarse, en cascada, desde la Constitución, de una norma a otra. Esta condición ha propiciado traslapes en las atribuciones, duplicidades e importantes vacíos en el planteamiento de la política social entre ambas escalas.
7. No existe actualmente una política social explícita en la escala local, sobre todo porque no hay documentos rectores en demarcación alguna, en particular el Programa Sectorial de la respectiva demarcación (como lo establece la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y la Ley del Sistema de Planeación) en donde se realice un diagnóstico claro de su condición social, espacial y económica, se establezcan objetivos, metas o indicadores. Dicha omisión imposibilita llevar a cabo una evaluación de diseño de política social, cuyo desarrollo debe iniciar necesariamente desde la valoración del diagnóstico que hacen las entidades evaluadas sobre sus problemas sociales. Debido a

ello, se ha tomado la decisión de hacer una revisión de indicadores sociales, marco jurídico, presupuestos, programas y acciones sociales de las alcaldías. Al tener en cuenta que dichos elementos contribuyen a la atención de derechos sociales, su análisis constituye una alternativa para tratar de identificar un planteamiento subyacente de política social.

- Principales indicadores sociales de las alcaldías

8. Las demarcaciones han transitado por diferentes procesos históricos de urbanización que reflejan condiciones geográficas y físicas distintas, lo cual, finalmente, genera un resultado disímil en términos de poblamiento y composición etaria. En cuanto a los grupos de atención prioritaria, al menos en la Ciudad de México, ninguna alcaldía muestra un porcentaje menor a 4% de sus habitantes con alguna condición de discapacidad. En cuestión de personas indígenas, es posible reconocer una concentración relativamente clara de demarcaciones con índices similares: al sur poniente de la Ciudad de México están las alcaldías con mayor porcentaje de personas pertenecientes a poblaciones originarias.
9. Las brechas de género se reflejan de forma nítida en la escolaridad promedio: en todas las alcaldías, el promedio de los hombres es mayor que el de las mujeres, aunque con diferenciales distintos según el caso que se trate. De forma general, se delinea una tendencia en que la disparidad entre hombres y mujeres es directamente proporcional al promedio de escolaridad general de las alcaldías; es decir: a mayor promedio alcanzado, se observa una mayor brecha de desigualdad en este indicador.
10. Uno de los indicadores que más elocuentemente describen las disparidades socioterritoriales es el ingreso. El promedio general de la Ciudad de México, según la Encuesta Intercensal 2015, corresponde a \$5,879 pesos mensuales, de modo que sólo seis alcaldías están por encima de esa cifra. De las otras 10 que se encuentran por debajo, hay especialmente cinco con un promedio muy inferior: \$2,000 pesos por debajo de la media general.
11. Las alcaldías con mayor porcentaje de pobreza tienden a concentrarse en la parte suroriente de la Ciudad de México. A pesar de ello, en términos absolutos, Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las dos demarcaciones con mayor número de habitantes en esta situación. La pobreza se observa de maneras diferentes según la dimensión que se trate, en materia de vivienda, educación, salud, seguridad social y otras, como se detalla en el apartado correspondiente.

- **Análisis global y tendencias generales del presupuesto de las alcaldías**

Sobre los ingresos

12. En cuanto a las fuentes de ingresos de las alcaldías en 2019, los recursos federales representan el 64.1% (27,340 millones de pesos a precios corrientes) de los recursos aplicados, de los cuales la mayor parte corresponde a participaciones (19,035 millones de pesos, correspondientes a 44.6% del total de los ingresos) y al Fortamun (7,061 millones de pesos, que corresponden a 16.5%). Los ingresos de recursos fiscales de la Ciudad de México, por su parte, ascienden a 13,693 millones de pesos y constituyen 32.1% de los ingresos totales, es decir, son la segunda fuente individual más importante de ingresos de las alcaldías. Por contraste, los ingresos propios suman 633 millones de pesos, que representan 1.5%.
13. Un hallazgo importante es que la distribución de las participaciones federales puede ser más progresiva. La situación es igualmente considerable respecto al financiamiento proveniente de los recursos fiscales propios de la Ciudad. Consideramos que puede avanzarse hacia un esquema que garantice resultados con un menor grado de dispersión financiera entre demarcaciones, tomando en cuenta el tamaño de la población e incrementando el peso de los ponderadores vinculados a la pobreza. Ello generaría importantes ganancias en materia de progresividad del gasto para la Ciudad de México.

Sobre el gasto

14. Para el presente trabajo, el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México realizó una reclasificación del gasto total de las alcaldías, con el propósito de conocer las principales prioridades de cada demarcación a partir de rubros contruidos expresamente para tales fines. Se trata de un ejercicio que tiene gran utilidad para entender, sistematizar y analizar el presupuesto de las 16 demarcaciones territoriales. Por el grado de detalle de la información a nivel de actividad institucional, se genera una nueva clasificación del gasto de las alcaldías basada en la normatividad, más adecuada y pertinente para el análisis del gasto social que la oficial.
15. La propuesta de reclasificación funcional del gasto que formulamos incorpora un nivel intermedio de categorización que oficialmente no existe, pero que servirá para obtener nueva evidencia de carácter macrofinanciero de las prioridades de cada demarcación. Ello no involucra transformar o desfigurar significativamente el sistema oficial de clasificadores, ya que se basa en los rubros más desagregados (nivel de actividad institucional) y no se contradice con los más amplios (clasificación entre desarrollo social, administración y desarrollo económico). Además, este ejercicio nos ofrece un mejor acercamiento sobre el presupuesto público, ya que se enfoca en temas más sustantivos y contribuye a la transparencia presupuestaria. A continuación, se muestra el esquema desglosado.

Área		Componente	
A	Protección civil y seguridad	A.1	Seguridad ciudadana
		A.2	Protección civil
B	Bienestar	B.01	Alimentación
		B.02	Salud
		B.03	Vivienda
		B.04	Educación
		B.05	Cultura
		B.06	Deporte
		B.07	Medio ambiente y desarrollo rural
		B.08	Asistencia social
		B.09	Protección mínima de seguridad social
		B.10	Equidad de género
C	Infraestructura social e imagen urbana	C.1	Infraestructura en salud
		C.2	Infraestructura educativa
		C.3	Infraestructura cultural
		C.4	Infraestructura deportiva
		C.5	Infraestructura de imagen urbana
		C.6	Infraestructura de agua potable
		C.7	Infraestructura de desarrollo social
D	Promoción económica y empleo		
E	Obras públicas y otros servicios urbanos		
F	Administración	F.1	Procesos administrativos
		F.2	Servicios comunitarios

16. El gasto total ejercido por las alcaldías obtuvo su cénit en 2017 (47,348 millones de pesos a precios constantes de 2020), para posteriormente emprender caídas en términos reales: la más significativa ocurrió en 2018 (cuando el gasto alcanza solamente 45,269 millones de pesos), pero la decreciente tendencia se conserva en 2019 (con 44,186 millones de pesos) y 2020 (con 43,717 millones de pesos). Como hipótesis, esta caída progresiva se puede relacionar con la concurrencia de uno de los procesos electorales más determinantes de la historia reciente de la Ciudad de México y del país. En 2018, el Gobierno central saliente probablemente quiso retener un porcentaje mayor del ejercicio del presupuesto público, lo que determinó la caída observada en el gasto de las demarcaciones. Además, al tiempo que el total de los recursos ejercidos por las alcaldías cayó en 2018, el presupuesto destinado a programas sociales creció un 70%, como referiremos en la segunda parte de la evaluación.
17. En el análisis a detalle del ejercicio del gasto para los años 2018-2019 se puede observar que en general existe un énfasis marcado en las áreas con orientación social, “bienestar” e “infraestructura

social e imagen urbana”, así como en un área que involucra un efecto directo en el bienestar, como “obras públicas y otros servicios urbanos”. Por supuesto, esta última, por la naturaleza de los bienes y servicios que implica, absorbe una parte muy relevante del presupuesto, pero el importante peso que tienen las otras dos áreas en general, que en algunas alcaldías supera el presupuesto de las “obras públicas y otros servicios urbanos”, expresa claramente una fuerte orientación social del presupuesto de las alcaldías. Menor relevancia se otorga al presupuesto destinado a la “promoción económica y empleo”, lo que resulta hasta cierto punto consistente con la estructura normativa de atribuciones entre niveles de gobierno, donde, en lo asociado a estos asuntos, el Gobierno de la Ciudad y el federal asumen un liderazgo indiscutible.

18. Al interior del área del bienestar encontramos algunas tendencias en sus diferentes componentes. A la alimentación, por ejemplo, se dedican escasos recursos. Esto puede estar relacionado con la propia dificultad de contribuir a un derecho complejo y multidimensional y a la voluntad de erradicar, salvo en casos excepcionales, la entrega de despensas. Excepto algunas alcaldías, también es modesta la asignación a temas de salud, condición claramente imputable a la limitación de atribuciones: sólo se otorgan servicios médicos asistenciales y campañas de salud, siempre en coordinación con las autoridades de la Ciudad. Esto debe valorarse de forma positiva, ya que es pertinente que los esfuerzos de universalización y unificación de los servicios públicos de salud se desarrollen a escala federal, con la concurrencia del Gobierno central. En vivienda hay concentración de presupuestos significativos en unas pocas alcaldías; la actividad institucional presupuestal utilizada está denominada como *de apoyo a unidades habitacionales*, aunque es posible que se aplique diversos proyectos relacionados con vivienda (mejoramiento, sistemas de captación de agua, etcétera). En cuanto a educación, cultura y deporte, en general tratadas en ese orden de importancia, hay una variabilidad marcada entre alcaldías; se advierte mayor énfasis en el gasto en deporte con el cambio de administración. De igual forma, se destinan importantes recursos en la mayoría de las alcaldías a la asistencia social. Esto se relaciona con las restricciones presupuestarias que impulsan la adopción de programas y estrategias con un elevado grado de focalización por vulnerabilidad. Sin embargo, ello no obstaculiza que se abra una reflexión sobre la necesidad de que las alcaldías contribuyan a garantizar el enfoque universalista y de derechos que promueve la Constitución de la Ciudad de México.

- **Propuesta de modificación de parámetros de distribución del presupuesto para mejorar la asignación de recursos a las alcaldías**

19. Se acreditó que la distribución de los recursos fiscales entre las demarcaciones de la capital de la República puede experimentar algunos replanteamientos, sobre todo para hacerla más progresiva. En ese sentido, el diferencial en esta fuente de ingresos entre las alcaldías mejor financiadas y aquellas que cuentan con menos recursos es amplio y muestra un patrón de dispersión que puede corregirse, ya que no se explica en términos de pobreza o de tamaño poblacional. Este problema, para-

dómicamente, se acentúa a las alcaldías más pobres y pobladas de la Ciudad. Por tal motivo, la fórmula de distribución de recursos públicos podría estar basada en un sistema de ponderadores que refuerce el financiamiento de las demarcaciones con mayor población y con mayores ratios de pobreza equivalente. Este modelo permitiría fortalecer la progresividad en la aplicación de los recursos públicos, contribuyendo al cierre de las brechas de desigualdad territorial que hoy se observan entre alcaldías y colonias.

20. La fórmula de distribución de las participaciones federales entre alcaldías resulta fácilmente identificable en los documentos respectivos y se trata de un elemento fundamental del proceso presupuestario en la Ciudad de México. El principal componente de la fórmula para la asignación de participaciones federales a las alcaldías es lógicamente la población, dadas las enormes diferencias entre alcaldías en este aspecto, con un ponderador que supera el 50%. En segundo lugar, se ubica la superficie urbana; en tercer término, la población flotante, seguida de las áreas verdes. Por último, los ponderadores con menor peso son la población en situación de pobreza y la superficie de suelo de conservación. Se identifica que algunos de los ponderadores pueden tener efectos netamente regresivos en la distribución del presupuesto hacia las alcaldías. Por ejemplo, es claro que aquellas demarcaciones con mayor población flotante y aquellas con mayor cantidad de áreas verdes son las que habitualmente cuentan con mejores indicadores sociales y económicos y con mayor implantación de fuentes de empleo y actividades económicas.
21. Se realizó un análisis de la fórmula de distribución de las participaciones federales para las demarcaciones, que constituyen la fuente de ingreso más importante de las alcaldías. Este análisis, que consideró también los datos de pobreza por alcaldía y la necesidad de contribuir al cierre de brechas de desigualdad, nos permitió identificar áreas de mejora y proponer algunas variaciones en los pesos de los ponderadores que permitirían —según nuestro criterio— una aplicación más progresiva de los recursos públicos. Se sugiere elevar el peso del ponderador asociado a la pobreza, pero además considerando el indicador de pobreza equivalente, que toma en cuenta tanto el número de personas en pobreza como la intensidad promedio de la pobreza en cada demarcación. Para ello, se recomienda reducir otros ponderadores como los de población flotante, áreas verdes o suelo de conservación, después de valorar su efecto redistributivo. Asimismo, es fundamental que todos los elementos de la fórmula de distribución de recursos públicos para las demarcaciones se asocien a atribuciones sustantivas y precisas asignadas a este nivel de gobierno. A continuación, se muestra una de las posibles propuestas para la modificación de los parámetros de distribución del presupuesto. En total, se hicieron 10 configuraciones distintas y, finalmente, decidimos presentar la que, según nuestro criterio, tenía los resultados más favorables en términos de progresividad entre alcaldías.

COMPARACIÓN ENTRE PONDERADORES ORIGINALES Y PROPUESTOS

Variable	Ponderador original	Ponderador alternativo
Población total	0.5053	0.5000
Población en pobreza	0.0753	0.3400
Población flotante	0.1030	0.0100
Superficie urbana	0.1489	0.1300
Área verde	0.0926	0.0100
Suelo de conservación	0.0750	0.0100

- Conclusiones

- Hay evidencia suficiente para afirmar que la transformación de las delegaciones en alcaldías no ha sido un agente particularmente dinámico de cambios en las políticas públicas de las demarcaciones; las transformaciones se asocian en mayor medida a procesos de alternancia de gobierno. En ese terreno, se observa que el gasto total ejercido por las alcaldías (en ese entonces todavía delegaciones) alcanzó su punto más alto en 2017, con poco más de 47 mil millones de pesos. A partir de ese momento, la trayectoria del presupuesto asignado a las alcaldías ha tenido un comportamiento decreciente, hasta registrar 43.7 mil millones en 2020.
- En términos de estructura del gasto público, la mayoría de las alcaldías presenta una priorización clara hacia el gasto social y los rubros vinculados al gasto con impacto significativo en el bienestar social, tales como obra pública; alumbrado; agua y drenaje; infraestructura social, cultural y deportiva; imagen urbana y espacio público; recogida de desechos sólidos; programas sociales y otros. Ello sin duda es un indicador alentador. Sin embargo, se observa una amplia disparidad en la elección de las áreas y componentes del gasto ejercido, asociada tanto a las acusadas diferencias socio-espaciales que hay entre demarcaciones, como a la distinta estructura de prioridades políticas de cada administración. Pocas alcaldías realizan un gasto significativo en términos de promoción del desarrollo económico. Finalmente, en algunos casos se identifica un área de oportunidad para reducir el gasto administrativo a fin de reorientar recursos hacia los anteriores rubros. Establecer disposiciones legales al respecto podría contribuir en ese propósito, como se propone.
- En la CPCM se señalan competencias genéricas de las alcaldías, que en buena medida coinciden con atribuciones que igualmente podría desempeñar el Gobierno de la Ciudad. Las competencias más específicas y detalladas se encuentran como atribuciones de las personas titulares de las alcaldías, en tres modalidades: a) de manera exclusiva; b) en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades y c) en forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México. No obstante, no siempre es clara la exclusividad de la atribución para la alcaldía, no sólo porque no está definida en términos de atribución realmente exclusiva, sino porque en la propia CPCM no se define en ningún caso las atribuciones específicas del Gobierno de la Ciudad como contraparte y complemento de las atribuciones de las alcaldías. Se requiere clarificar las atribuciones en diversos casos, sobre todo en las áreas más propias de la política social.

1. CAPÍTULO PRIMERO: INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

1.1. Introducción

El objetivo del presente documento es exponer la primera parte de los resultados de la Evaluación de la Política Social de las Alcaldías de la Ciudad de México entre 2018 y 2020. El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México es un organismo constitucional autónomo, técnico, colegiado e imparcial, de carácter especializado en evaluación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión, así como capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, determinar su organización interna y encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones que implementen los entes de la Administración Pública y las Alcaldías. Bajo el fundamento del Artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, así como del Artículo 9 fracción VI del Estatuto Orgánico del Consejo, el Comité de Evaluación y Recomendaciones aprobó en la I Sesión Ordinaria de 2020 incluir en el Programa Anual de Evaluaciones Externas la “Evaluación de la Política Social de las Alcaldías de la Ciudad de México”.

Desde la primera mitad de la década de los ochenta, la Ciudad de México (antes Distrito Federal) ha experimentado importantes transformaciones en su configuración político-institucional, derivadas del impulso ciudadano que dejaron los sismos de 1985 y la elección presidencial de 1988. A través de un conjunto de reformas, fue posible la creación en 1988 de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como el primer órgano legislativo de la Ciudad, el cual tuvo una ampliación en sus atribuciones en 1996 al convertirse en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En 1997, se llevaron a cabo las primeras elecciones democráticas para elegir a la jefatura de gobierno y, en el año 2000, se eligieron por primera vez a las personas titulares de las jefaturas delegacionales. En 2015, se llevó a cabo una nueva reforma política que posibilitó la elección de un Constituyente encargado de redactar la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), cuya promulgación se materializó el 5 de mayo de 2017.

Una de las grandes novedades institucionales asociadas a la entrada en vigor de la CPCM fue la transformación de las anteriores delegaciones en alcaldías. Como nuevo órgano político-administrativo de cada demarcación territorial de la Ciudad de México, las alcaldías tendrían mayor autonomía y facultades para el manejo del presupuesto transferido por la autoridad central, pero, al mismo tiempo, contarían con nuevos Concejales —integrados por representantes de varias fuerzas políticas— que supervisarían y evaluarían las acciones de gobierno local mediante el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos. Además, por primera vez, ambas figuras (alcaldes y concejales), que son electas para un periodo de tres años, tendrían la posibilidad de reelección por un periodo más.

En el contexto de la entrada en funcionamiento de las nuevas alcaldías, la presente evaluación analizará la política social de las demarcaciones de la Ciudad de México, con el propósito también de captar la

dinámica de cambios que pudieron desarrollarse a partir del proceso electoral hacia finales del 2018. En ese contexto, los resultados de la evaluación darán cuenta tanto de patrones generales del gasto social de las administraciones locales de la Ciudad como del comportamiento específico de distintas tendencias y programas al nivel de cada una de las demarcaciones.

Finalmente, cabe hacer la precisión que la evaluación se estructura en dos partes. La primera, correspondiente a este documento, comprenderá un estudio sistemático de la escala local en la capital del país. El documento se estructura a partir de cuatro ejes principales, además de las conclusiones. Los dos primeros apartados están destinados a una discusión histórica, teórica y jurídico-legal sobre las alcaldías y las políticas sociales; el tercer capítulo versa sobre los indicadores sociales de cada demarcación y el cuarto acápite contiene un análisis sobre las tendencias que muestra el presupuesto de las entidades territoriales. De forma complementaria, la segunda parte de la evaluación se consagra al análisis de los programas y acciones sociales. Por motivos de extensión, claridad y difusión, se ha tomado la decisión de dividir el documento en dos partes, con el propósito de facilitar su consulta y divulgación. No obstante, hay que tener en cuenta que ambos documentos son complementarios y continuamente habrá referencias cruzadas.

1.2. Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general:

Evaluar, desde un enfoque de derechos y con una perspectiva comparativa, el diseño de la política social de las primeras alcaldías de la Ciudad de México mediante la valoración del ejercicio de su presupuesto, programas y acciones sociales, en términos de modelos de política social, población atendida, grupos de atención y otras dimensiones relevantes, con la finalidad de identificar áreas de mejora y emitir recomendaciones.

Objetivos específicos:

1. Analizar el marco jurídico e institucional en materia de política social de las alcaldías.
2. Construir un marco teórico para el análisis de la política social en la escala local de la Ciudad de México.
3. Presentar los principales indicadores multidimensionales de pobreza de las alcaldías capitalinas.
4. Analizar el comportamiento del presupuesto público y del gasto social ejercido por las alcaldías entre 2018 y 2019.

1.3. Metodología

La metodología de esta primera parte de la evaluación es mixta, por cuanto combina instrumentos cuantitativos de análisis con ejercicios cualitativos. Inicialmente se desarrolló un amplio estudio de información secundaria a través de la investigación documental en fuentes teóricas, históricas, jurídicas e institucionales sobre la política social en general y sobre la Ciudad de México y sus demarcaciones en específico. En particular, se revisó literatura sobre:

- a. El estado del arte referente al federalismo, poder local y gobiernos municipales.
- b. Enfoques teóricos sobre evaluación de políticas públicas y marco conceptual sobre política social.
- c. El desarrollo histórico de las delegaciones políticas de la Ciudad de México, hoy convertidas en alcaldías.
- d. Marco legal e institucional de las alcaldías de la Ciudad de México, en particular en materia de atribuciones sobre política social.
- e. Información financiera y presupuestaria de cada una de las alcaldías de la Ciudad de México, a partir de informes de Cuenta Pública.

A partir de las anteriores fuentes de información, este ejercicio busca identificar y comparar las prioridades de gasto de cada demarcación, analizando sus principales rubros, particularmente aquellos consagrados al desarrollo social y el bienestar. Para acometer esta empresa, como se detallará, se implementó una metodología de reclasificación del gasto reportado en los informes de Cuenta Pública, de forma que las distintas partidas se asignaron a rubros comparables entre demarcaciones, creados para tales fines por esta evaluación. Este ejercicio permite conocer con un grado importante de detalle y fiabilidad los datos asociados al presupuesto ejercido por cada demarcación entre 2018 y 2019, lo que ofrece una información inédita para el análisis de la política pública en la capital de la República.

Con respecto al análisis del presupuesto que se presenta, es importante considerar que, en general, la información con la que contamos se limita al periodo 2018-2019, considerando que la publicación del informe de Cuenta Pública del 2020 se producirá bien avanzado el 2021. Por el contrario, la información sobre gasto programado en programas y acciones sociales que se realiza en la segunda parte de la evaluación alcanza hasta 2020, ya que todas las Reglas de Operación se publican a más tardar a finales de enero de cada ejercicio fiscal, por lo que ya son un material disponible para el análisis.

El capítulo cuatro trata, desde una perspectiva macrofuncional y macrofinanciera de carácter comparativo, las principales tendencias y patrones en la distribución del gasto a escala local. En primer lugar, se presenta información completa sobre el conjunto del gasto público de las alcaldías y, posteriormente, se analiza con mayor detenimiento el gasto social. Este proceso permite identificar la orienta-

ción de los recursos hacia las distintas dimensiones que componen el bienestar. Finalmente, se terminan por delinear las características globales y comparativas del presupuesto ejercido por las demarcaciones de la Ciudad de México entre 2018 y 2019.¹

1.4. Marco teórico

1.4.1. El municipio como punto de partida

Como primera aproximación teórica y conceptual a la evaluación de la política social de las alcaldías, es pertinente identificar la singularidad asociada a la naturaleza del municipio, ya que su esquema (atribuciones, organización, funcionamiento) ha sido la base para plantear la estructura general de los gobiernos locales en la Ciudad de México, a partir de la promulgación de la CPCM. Entender al municipio como modelo de las alcaldías permite vislumbrar las similitudes entre ambas formaciones institucionales y, simultáneamente, abre la posibilidad de advertir las principales diferencias. Consideramos que resulta importante contar con esta base para poder comparar algunos elementos de las alcaldías con sus homólogos en otras entidades federativas y, de esta forma, construir algunas hipótesis, inferencias y propuestas.

El gobierno local, o municipio, es uno de los modelos básicos de organización en la administración pública y el gobierno. Actualmente, es la división que se utiliza en la mayor parte de los países en América Latina, Europa, y algunos países en África y Asia. De manera general, esta forma de organización se basa en las relaciones vecinales cuyo objetivo es dar solución a los problemas de una comunidad en un espacio determinado. La palabra “municipio” proviene del latín *municipium*, que se compone de la unión del sustantivo *munus* (oficio, cargo, deber) con el verbo *capere* (tomar, asumir, hacerse cargo). De acuerdo con Jorge Fernández (2002, pág. 41), “etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria”. Aunque la formalización de la institución municipal es obra de la cultura romana, el inicio de su desarrollo se puede identificar varios siglos atrás, desde la formación de comunidades sedentarias y, por tanto, la creación de comunidades vecinales más amplias que la familia. Al respecto, existen diferentes teorías sobre el origen del municipio.

¹ El análisis de este capítulo versa únicamente sobre esos dos años por efecto de la disponibilidad de información de la Cuenta Pública, que, durante el tiempo en que se realizó este documento, no había publicado aún la información de correspondiente a 2020. Algo diferente sucede con el análisis expuesto en la segunda parte de la evaluación, cuyo desarrollo sí pudo contar con información de los tres años —de 2018 a 2020—, ya que las Reglas de Operación de los programas sociales son publicadas desde que inicia el año, como se comentó.

Una teoría poco aceptada sobre el surgimiento del municipio es la iusnaturalista, que supone que el gobierno local surge como fenómeno natural a partir de las relaciones vecinales, representando un nivel intermedio en la formación de las sociedades humanas complejas que se estructurarían del siguiente modo: familia, municipio, Estado. Esta corriente no se sostiene al aparecer históricamente el surgimiento del municipio como un proceso ligado a la construcción de estructuras estatales diferenciadas, como se constata en el modelo de las Ciudades-Estado griegas o en la Europa del Renacimiento. Por su parte, las teorías formalistas o legalistas tienen un enfoque positivista y encuentran el origen del municipio en la ley. Bajo esta idea, el municipio es el resultado de la facultad estatal en ejercicio de su autoridad político-legislativa, asumiendo que sólo un ordenamiento legal puede crearlo, modificarlo o eliminarlo.

Por último, la teoría administrativista afirma que “el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial [...] que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder” (Fernández, 2002, pág. 46). La concepción administrativista del municipio es una de las más aceptadas, ya que es la que se adapta mejor a su origen histórico y es suficientemente general para abarcar la mayor parte de los casos en el mundo.

Después del acercamiento etimológico y teórico sobre el municipio, podemos adoptar una definición general de éste, que se entenderá como “una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad” (Fernández, 2003, pág. 20). De esta noción se desprende la concepción fundamental del municipio como primer nivel de gobierno.

Históricamente, un episodio importante por el que se expandió el modelo de gobierno municipal fue la conquista española en América y Asia —y, en menor medida, las conquistas de las demás potencias europeas, como Países Bajos y Francia. Para las colonias en América, el ayuntamiento, también conocido como cabildo, fue un modelo fundamental y, en este caso, su diseño permitía la segregación entre españoles e indígenas.

Después de la independencia de las colonias de América Latina en el primer tercio del siglo XIX, casi todos los países vivieron etapas convulsas ocasionadas por el vacío de poder que dejó la desaparición de los virreinos. Al inicio de la vida independiente de casi todos los países, incluido México, se instauraron regímenes centralistas que buscaban fortalecer a los gobiernos nacionales, hecho que anuló la autonomía de los municipios. Sin embargo, después de las crisis económicas, políticas y guerras internas que ocurrieron a lo largo del siglo XIX e inicios del XX, el sistema centralista fue menguando hacia

uno más federalista, en favor de las capacidades de los niveles de gobierno intermedios, como el estatal y el municipal (Valencia, 2016, págs. 668-669).

1.4.2. Federalismo y gobierno local

En la actualidad, como resultado de los anteriores procesos históricos, permanecen grandes modelos de Estados federales o centralizados. En México se ha consolidado, desde la Guerra de Reforma, un modelo de Estado federal y descentralizado, en el que los gobiernos estatales y municipales tienen autonomía política y capacidad variable de ejercer recursos públicos. El modelo centralizado de Estado, de carácter jacobino, presenta un esquema de concentración del poder político y del presupuesto en el nivel nacional, sin dejar margen al desarrollo de procesos de descentralización. En el contexto de sociedades cada vez más complejas, consideramos que el modelo de Estado federal y parcialmente descentralizado permite una mejor articulación del gasto y los servicios públicos, territorializando las estrategias de acuerdo con necesidades locales específicas. Sin embargo, como se observará a lo largo del presente documento, en este tipo de modelos, como en el caso mexicano, resulta particularmente estratégica y delicada la adecuación del marco jurídico e institucional de distribución de competencias y presupuesto entre los distintos niveles de gobierno.

A pesar de los avances por fortalecer sistemas federales que distribuyan el poder de modo más equitativo, los países de América Latina aún muestran una tendencia centralista respecto a algunos países desarrollados, al menos en temas como la participación de los niveles de gobierno en el gasto público. En 2000, en Alemania el nivel central de gobierno ejercía 60% del gasto, el regional 22% y el local 18%; en Estados Unidos la proporción respectiva era 57%, 22% y 21%; y en México 75%, 17%, 8% (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001, pág. 57).

Como consecuencia del desarrollo tan heterogéneo del sistema municipal desde su concepción en la época del imperio romano, no existe un consenso general sobre su tipo ideal de organización. Por el contrario, los estudios se centran en los diferentes tipos de aplicación del modelo de gobierno local en condiciones específicas. Además de los países que utilizan el municipio, existen otros que cuentan con un modelo de organización administrativa y gubernamental básica similar, como Indonesia —por herencia holandesa— o Japón, donde se desarrolló un sistema municipal aislado al de la mayor parte del mundo, aunque con características similares. El concepto de municipio —o en su defecto de gobierno local— es tan amplio que, incluso el sistema de ciudades y condados estadounidenses, de herencia anglosajona, podría adecuarse a la taxonomía general que se discute, como se verá más adelante. En cualquier caso, una característica fundamental e insoslayable de los regímenes en los que se opta por modelos municipalistas es su naturaleza compuesta o federal y, por ende, la aceptación de la idoneidad de distribuir el poder político, administrativo y financiero entre distintos niveles gubernamentales (como mínimo, dos: el local y el nacional).

La característica fundamental y denominador común en todos los casos de un gobierno local es la asignación de cierta autonomía, nunca soberanía. Salvador Valencia (2016, pág. 676) sostiene que el principio autonómico del gobierno local² se manifiesta en: a) autonomía de gobierno o política; b) autonomía jurídica; c) autonomía administrativa y d) autonomía financiera. En ese sentido, el concepto de *autonomía* es fundamental para entender la naturaleza de cualquier gobierno local, así como la diversidad y flexibilidad que adquiere en distintos países: más que un modelo único adoptado internacionalmente, es una forma de organización administrativa adaptable a diversos entornos. En términos prácticos, la autonomía dota al gobierno local de ciertas capacidades generales, por ejemplo: elección de gobernantes, participación de la comunidad en la toma de decisiones, recaudación de impuestos para gastos públicos, administración de la hacienda, disposición del patrimonio material, diseño y aprobación de su organización administrativa, prestación de servicios públicos y asociación con otros gobiernos de la misma escala. Los límites a la autonomía local sólo pueden provenir de una ley superior o la Constitución del Estado al que pertenece.

La autonomía de un gobierno local está estrechamente relacionada con su capacidad de ejercer una fracción de los recursos que se obtienen por medio del cobro de impuestos —o, en su defecto, todos los recursos de un impuesto específico. Otra manera de ejercer esta condición es por medio del uso libre de una fracción del presupuesto asignado por el estado o la federación a la que pertenece el gobierno local. Esto sucede también en México, por ejemplo, en el caso de las alcaldías. Como se ha reiterado, uno de los principios básicos del gobierno local radica en su cercanía con la población: se asume que pueden entender mejor las demandas sociales y tratar de manera más adecuada los problemas. En virtud de ello, la transferencia de recursos de la federación a esta escala de gobierno tiene por objetivo principal una provisión más eficiente de sus recursos y, simultáneamente, la redistribución territorial de la riqueza.

Las demarcaciones locales, como parte autónoma de un Estado nacional, se componen por los mismos elementos que éste: territorio, población y gobierno. El territorio se refiere al espacio geográfico, propio y exclusivo, en el que tiene vigencia su orden jurídico y en el que se desarrolla la vida comunitaria. Este componente es necesario porque una organización social sin territorio puede formar una sociedad, un pueblo o incluso una nación, pero nunca un Estado o un gobierno local. La población es el conjunto de personas asentadas en el territorio local, que comparten relaciones de vecindad; estos pueden ser vecinos permanentes o temporales, nacionales o extranjeros. El *telos* de la población local es la satisfacción de necesidades comunes, el mantenimiento de la paz, el orden y la defensa de intereses colectivos.

Por último, el ejercicio del poder en la escala ocurre a partir de su forma de gobierno. Éste es uno de los componentes más diversos y heterogéneos, pero la distinción más importante del gobierno local respecto al estatal es que no es soberano, sino autónomo. El modelo dominante de casi todas las formas de gobierno local es el del alcalde, alcaldesa o presidente municipal que se asesora y sujeta a un cuerpo.

²Aunque Valencia no utiliza genéricamente el concepto de “gobierno local”, la discusión versa sobre el municipio en calidad de escala local.

1.4.3. El poder local en la capital del país

Como resulta notorio, México es un estado federal con un amplio grado de descentralización política, administrativa y, en menor medida, financiera. Sin embargo, es fundamental reconocer la singularidad histórica de la Ciudad de México, que, como sabemos, no es una entidad estatal asimilable a las otras 31 del país. En ese sentido, se asemeja a otros casos en el mundo en los que la capital también constituye una excepción respecto de otras entidades nacionales y sus gobiernos locales.

Como se ha referido, uno de los cambios políticos y administrativos más importantes a raíz de la entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad de México fue la eliminación de las delegaciones para dar paso a las alcaldías como forma de gobierno de las demarcaciones territoriales que integran a la capital del país. Este contexto es esencial para los objetivos del presente proyecto, por cuanto se busca valorar la política social de las primeras alcaldías de la capital de la República. Entre los objetivos principales de este cambio estuvo la reivindicación histórica que exigía dar más facultades y capacidades institucionales a la administración más cercana a la ciudadanía, en cuanto a los procesos político-electorales y en lo asociado al ejercicio del presupuesto.

La Constitución de la Ciudad de México muestra que los esfuerzos para dotar de autonomía no se limitaron al Gobierno central. El Congreso Constituyente de la Ciudad de México también procuró dotar de cierta autonomía a las unidades gubernamentales más básicas de la ciudad, es decir, las de sus demarcaciones territoriales, que, previas a la reforma política, se conocían como delegaciones. El referente principal para el diseño de las alcaldías fue el Municipio Libre. El Municipio está contenido en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y es la referencia más importante de comparación a nivel nacional debido a que estos hacen posible la autonomía de sus estados al descentralizar ciertas funciones de gobierno.

Antes del análisis del caso específico de las alcaldías de la Ciudad de México que aparece a continuación, presentamos una comparación del modelo municipal mexicano con los de otros del mundo, en especial en los países en los que haya distinción entre un municipio común y la ciudad capital. El interés es contar con una aproximación básica a otras experiencias en materia de distribución de atribuciones entre órganos de gobierno.

Presentamos tres casos representativos para entender las razones detrás de la concepción de la Ciudad de México y sus alcaldías como una entidad diferente: en primer lugar, Washington DC. La Constitución de Estados Unidos de América determina que la sede de los poderes de la Unión no puede ubicarse en un estado, sino en un distrito federal neutral bajo control del congreso. Actualmente, la capital estadounidense cuenta con un representante en la cámara baja —que no cuenta con derecho de voto— y su presupuesto es controlado completamente por esa misma institución. Su situación es similar a la que tuvo la Ciudad de México por años debido a que paga impuestos federales, pero su administración local no tiene autonomía al respecto. La diferencia principal es que no tiene subdivisiones, se administra como una entidad unitaria y, por tanto, no tiene un equivalente a las alcaldías.

El segundo caso es la ciudad de Buenos Aires, que también surgió en el siglo XIX como capital federal y en la reforma de 1994 de la Constitución Argentina se determinó en su Artículo 124 que la “Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad” (Congreso de la Nación Argentina, 1994). Previo a esa reforma, Buenos Aires compartía una administración similar a la que tenía el Distrito Federal de México debido a que se encontraba a cargo de un intendente (regente para el caso mexicano), que luego pasó a ser persona jefa de gobierno electa por voto.

Finalmente, Brasilia se creó con el objetivo de convertirse en la capital de Brasil y adquirió esa condición en 1960. Desde entonces, en ella se encuentran las sedes de los tres poderes de la República y del Gobierno federal. Brasilia también es un distrito federal que aparece en el Artículo 32 de la Constitución Federal brasileña y es una identidad híbrida entre municipio y estado porque, por un lado, es unitario (es decir, no puede dividirse en municipios); pero, por el otro, cuenta con los tres poderes de gobierno. El ejecutivo lo ejerce un gobernador electo y el judicial está a cargo de las fuerzas federales.

Estos tres modelos muestran que el caso del otrora Distrito Federal es relativamente comparable con otros ejemplares análogos que han tenido presencia importante en distintos países, particularmente del continente americano. Sin embargo, más inusual resulta el novedoso proceso de transición política a la democracia que ha vivido la Ciudad de México, proceso que no puede comprenderse sin subrayar la fuerza y el arraigo de relevantes movimientos sociales y populares que han luchado durante décadas por la democratización de la capital de la República. En ese sentido, y en particular en comparación con los tres casos descritos —Washington, Buenos Aires y Brasilia—, la Ciudad de México cuenta con una experiencia inédita de transformación política e institucional, cuya culminación de la época es, sin lugar a duda, la CPCM promulgada en 2017. Por tanto, partiendo de modelos de capitalidad compartidos con otras experiencias internacionales, la Ciudad se encaminó, desde 1997, hacia un proceso de transformación institucional que superara el esquema de subordinación al poder federal.

1.4.4. Políticas públicas y políticas sociales a nivel de alcaldía

Una evaluación sobre las políticas sociales de las alcaldías de la Ciudad de México requiere de una aproximación teórica y conceptual a la vasta literatura existente sobre política pública y políticas sociales. Resulta pertinente iniciar con la definición del concepto de *política pública*, por considerarse el más amplio y del que, de cierta forma, se derivan los demás. Myriam Cardozo la define como

un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, mismas que traducen, en un lugar y período determinado, la respuesta preponderante del Estado frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil (Cardozo M., 2006).

En la anterior definición se destacan principalmente tres elementos de la política pública: el objeto, el medio y la finalidad. El primer elemento se especifica simplemente como un *fenómeno*. La generalidad

de este término advierte que el concepto de *política pública* no adquiere una configuración particular, sino que, en todo caso, la forma que toma depende de la suma de sus componentes. Éstos constituyen el segundo elemento en la definición (ya sean acciones, decisiones u omisiones) y su función radica en materializar el medio para alcanzar el objetivo de la política. Por último, el tercer elemento recae en la finalidad, que, en este caso, apunta hacia la reacción del gobierno para atender un problema público, es decir, aquel que aqueja a la sociedad. Esta definición resulta pertinente porque permite asociarle un conjunto amplio de conceptos, por ejemplo: política social, programa público, programa social, acción social, etcétera.

Resulta importante ahondar en el hecho de que, en la práctica, la política pública no siempre asume una forma concreta y clara; en efecto, puede llegar a ser heterogénea e, incluso, contradictoria. Asimismo, la política pública no necesariamente se encuentra asentada de manera precisa en algún documento; al contrario, puede oscilar desde una política explícita y rigurosamente planteada, hasta aquella política de carácter implícito que determina un conjunto de orientaciones, acciones y medidas adoptadas por parte de un gobierno (Cardozo & Mundo, 2012).

El proceso de las políticas públicas puede verse como una serie de fases que conforman un ciclo. Según Cardozo y Mundo (2012, págs. 12-13), las fases más aceptadas son las siguientes:

- a. **Formulación.** Después de identificar un problema, se hace un diagnóstico y se analizan las alternativas para tratarle. Esta selección se hace en función de sus resultados previsibles, deseables y no deseables, siguiendo, principalmente, criterios de decisión tales como eficacia, eficiencia y equidad.
- b. **Implementación.** Éste es el momento en el que se pone en marcha el conjunto de acciones definidas por el diseño de la política.
- c. **Evaluación.** Aunque hay varios tipos de evaluación (como se verá más adelante), consiste en la sistematización de un proceso para conocer, explicar y valorar la política. Ello permite abonar a la discusión y la toma de decisiones en favor de su mejoría.

Las políticas públicas incluyen, entre los elementos que la componen, un conjunto de programas. En un nivel más desagregado, los programas públicos permiten una mayor concreción de las políticas. A diferencia de éstas, un programa siempre debe definir con precisión sus objetivos operativos, los medios para alcanzarlos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo. En teoría, la política pública debiese constituir un sistema concatenado de los programas; por tanto, requiere del desarrollo de importantes procesos de coordinación y articulación para lograr el cumplimiento de su misión (Cardozo & Mundo, 2012, págs. 13-14).

Al interior del concepto de *política pública*, puede hablarse, específicamente, de *política social*. Dicho concepto tiene un carácter polisémico, por cuanto adquiere diversos significados que dependen del modelo de Estado que se trate y del paradigma político en el que se define. Javier de la Rosa (2014)

expone un conjunto de definiciones al respecto y termina por admitir que no existe una acepción consensuada o concluyente. Las definiciones son variadas. T.H. Marshall, por ejemplo, centra la discusión de la política social en el establecimiento del estado de bienestar. Este fenómeno político permite materializar al concepto de ciudadanía y, con ello, proteger a la sociedad contra las vicisitudes del capitalismo y dar atención a las demandas sociales (Mead, 1997). De un modo similar, Esping-Andersen (1993), desde una perspectiva relacionada con la propuesta teórica de Karl Polanyi, concluye que la política social, si bien no corresponde exclusivamente a la etapa capitalista, se transforma rotundamente a partir de la consolidación de dicho sistema. El efecto de convertir a la fuerza de trabajo en una mercancía provocó un conflicto estructural, ya que el derecho a sobrevivir fuera del mercado estaba completamente enajenado. El recurso de la política social, entonces, comenzó a emplearse para mitigar los efectos de este proceso de mercantilización masiva de los factores de producción, incluido el trabajo. Esping-Andersen propone un modelo conceptual de clasificación de estados del bienestar, en función de su mayor o menor capacidad de desmercantilización de la provisión de fuentes de bienestar, que se desarrolla con cierto grado de detalle en la Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c).

Eduardo Bustelo comenta que “la política social fue planteada a lo largo de su desarrollo histórico como la política de ‘construcción de sociedad’. El eje de esa propuesta reconciliaba la libertad de los individuos con la igualdad, en calidad de dimensiones indisolubles de la ciudadanía. Pero siempre existió una tensión entre el principio de la igualdad y la lógica concentradora de la acumulación capitalista” (Bustelo, 2003). En una reflexión más próxima al caso mexicano, el mismo autor argumenta que en América Latina nunca se logró concretar plenamente aquel paradigma histórico de política social, cuya implementación en las sociedades europeas había tenido un éxito considerable. Dicho paradigma permaneció fundamentalmente en el imaginario político, pero no en la práctica institucional o programática. En el caso latinoamericano, la política social se pudo concretar, aunque con un alcance muy parcial, en el sector de la salud y en la educación, ambos gratuitos y universales. Esta institución permitió un relevante efecto distributivo en la sociedad (Bustelo, 2007).

Myriam Cardozo (2006, pág. 154) comenta que la política social puede plantearse con dos panoramas temporales diferentes. En el corto plazo, los objetivos suelen estar asociados con la transferencia de recursos para atender de manera inmediata las necesidades básicas de las personas pobres. Por el contrario, en el largo plazo, los objetivos suelen vincularse con el gasto en capital humano y social, por ejemplo, en asuntos de salud, alimentación, emprendimiento o educación. En este segundo caso, se hablaría, más bien, de una política de desarrollo social. Ello constituye una distinción relevante. La autora parece sugerir que la política social se diferencia de la política de desarrollo social por la temporalidad de los objetivos propuestos, pero también por efecto de los resultados esperados y los medios utilizados. En el corto plazo, por ejemplo, se habla de transferencia de recursos, mientras que en el largo plazo se habla de gasto —categoría que tiene una esencia prospectiva.

Al entender que la política social no tiene un sentido unívoco, puede comprenderse que hay diferentes maneras de plantearla. Pese a la diversidad de formas que adquiere, destacan dos enfoques específicos: el neoliberal y el garantista de derechos (ver cuadro 1.1).

CUADRO 1.1: CONTRASTE ENTRE ENFOQUE NEOLIBERAL Y GARANTISTA DE DERECHOS EN EL PLANTEAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL

	Neoliberal	Garantista de derechos
Tipo de atención	Focalizada	Universalista
Lo que pretende resolver	Pobreza, en particular la extrema	Garantía progresiva e integral del conjunto de los derechos
Objetivo del gasto	Máxima eficiencia en la asignación de los recursos escasos	Máximo bienestar posible
Punto de partida de la intervención	Define el nivel de las carencias que hace a una población necesitada de una intervención pública.	Parte del máximo goce de los derechos y de bienestar de la sociedad en su conjunto.
Población objetivo	Los más pobres o necesitados para que idealmente accedan a un nivel mínimo de sobrevivencia.	Conjunto de la población (condición de ciudadanía) y su preocupación central es abatir la desigualdad social.
Tipo de estado según el tipo de intervención	Estado subsidiario: sólo interviene en casos puntuales en los que no se puede satisfacer las necesidades básicas mediante mecanismos del mercado.	Estado garantista: los derechos son para toda la ciudadanía y hay una obligación pública de proveer los beneficios y servicios a través de los cuales dichos derechos se materializan.

Fuente: elaboración propia con base en (Cardozo, Mundo, & Yanes, Evolución del marco institucional y análisis de las políticas y los programas sociales aplicados por el GDF, 2012).

A pesar de que las acepciones anteriores logran abonar a la discusión, este documento gravita en torno a la política social de la escala local en la Ciudad de México, de modo que resulta pertinente tomar una definición acondicionada a su circunstancia sociopolítica. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) propuso que la política social “tiene por finalidad el goce progresivo e integral de los derechos mediante estrategias de redistribución de la riqueza, la propiedad y el ingreso para impulsar el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población” (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011).

La política social cuenta con diferentes instrumentos para materializarse; no obstante, uno de los más representativos, al menos para las alcaldías, radica en la figura del programa social. El Evalúa DF propuso que los programas sociales “son conjuntos sistemáticos de objetivos, estrategias, actividades y metas, derivados de un diagnóstico riguroso, establecido de manera organizada y duradera, que buscan concretar y satisfacer los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales” (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011). Se entiende que un programa social, al contrario de una política pública o una política social, asume una forma concreta y claramente definida que queda manifiesta en las Reglas de Operación. Posiblemente de allí venga su importancia en términos de la representación y significación que adquiere tanto social como políticamente.

Desde su democratización, las demarcaciones de la Ciudad de México han propiciado el incremento vertiginoso de este tipo de instrumentos. Aunque su valoración será discutida más adelante, por el momento es posible advertir que se trata de un recurso fundamental del que los gobiernos locales de la capital se han valido para concretar su política social. Resulta importante detallar, no obstante, que ni la política social, ni la política pública en esta escala de gobierno se limitan a los programas sociales. Entenderlo así conduciría a una falacia de composición.

Por ser una escala de gobierno dentro de un sistema federal, las alcaldías tienen la posibilidad de estructurar políticas públicas y, en particular, una propuesta de política social. Este esquema, sin embargo, no ha sido siempre el mismo. Antes de la democratización de la Ciudad de México —y, por tanto, de sus demarcaciones territoriales—, la política social por parte de los gobiernos delegacionales se reducía a la gestión de la infraestructura social (deportivos o casas de cultura) y a la ejecución de obras encomendadas al desarrollo urbano (De la Rosa, 2014). Esta condición constituía, en realidad, un paso previo y no claramente consolidado de política social.

Posteriormente, en el periodo comprendido entre 1997 y 2000 se originó una importante conversión que comenzó con el Gobierno de la Ciudad de México. Inicialmente, se había creado la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), que, entre otras cosas, tenía la atribución de atender asuntos relacionados con el desarrollo social. Un año más tarde, este organismo se descompuso para dar lugar a cuatro dependencias que permitieron una mayor sectorización de sendas asignaturas: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Salud, el Instituto de Cultura y el Indeporte. A pesar de ello, no fue sino hasta 1999 cuando la primera de estas dependencias asume la responsabilidad plena de los diferentes ámbitos que componen a la política social, por ejemplo, el desarrollo, la alimentación o la mitigación de la pobreza extrema (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011 b). En este periodo, de forma coordinada con el Gobierno central, algunas delegaciones comenzaron a implementar programas, sobre todo porque el recién creado Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (Secoi) requería del empleo de la infraestructura social de las demarcaciones (Cardozo, Mundo, & Yanes, 2012). Lo anterior constituyó el primer paso hacia una política social más en forma, ya que dichas intervenciones tenían por finalidad el goce de los derechos mediante estrategias más complejas y estructuradas que la simple ejecución de obras públicas o la administración de equipamiento cultural y deportivo. Ese rasgo no se había advertido hasta entonces en la escala local de la capital.

El año 2000 trajo también una conversión relevante. Al ser posible por vez primera la elección de las jefaturas delegacionales, se estableció una responsabilidad directa con la ciudadanía y el proyecto político de cada candidatura asumió una gran importancia. Entre los factores que componen a este tipo de proyectos, destaca sustancialmente la propuesta de política social para mejorar las condiciones de vida de la población, elemento que requiere el planteamiento de estrategias puntuales y sistemáticamente desarrolladas. Esta situación fomentó la implementación de los programas sociales, que progresivamente aumentaron su número y diversidad. Al mismo tiempo, comenzó una tendencia entre las demarcaciones por emular ciertas intervenciones del Gobierno central —la pensión a adultos mayores,

por ejemplo— y por replicar las estrategias de otras delegaciones (De la Rosa, 2014). Ambas situaciones son todavía observables en la actualidad.

El apuntalamiento de la política social en la escala local incluye varios hitos. Al final de 2006, por ejemplo, se promulga el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF), que establecía la obligatoriedad de entregar a la extinta Sedeso las Reglas de Operación de los programas sociales de las delegaciones. Como producto de esta medida, se publicaron por primera vez, en 2007, dichos documentos en la página de internet del Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso). Por otro lado, en el año 2009 se creó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, cuya labor estaba encomendada a cerrar el ciclo de la política pública: la evaluación. La instauración de este órgano refuerza el argumento de que la política social de los gobiernos locales de la Ciudad ha tenido un proceso de consolidación progresiva y sus etapas se han visto robustecidas con el paso del tiempo mediante la incorporación de algunos mecanismos más complejos de regulación, planeación y evaluación.

1.4.5. Enfoques de evaluación

Hay tantas definiciones de evaluación como autores tratan al respecto. Una definición que sintetiza múltiples aportaciones sería entender la evaluación de políticas como: “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo & Mundo, 2012, pág. 21).

Las diferencias en cuanto a la forma de la evaluación se derivan principalmente del enfoque teórico adoptado, aunque, de manera general, pueden asociarse a una tendencia constructivista o positivista. Empero, más allá de la postura epistemológica que se asuma durante el proceso, se puede catalogar la evaluación de varias maneras. María José Aguilar y Ezequiel Ander-Egg (1994) detallan cuatro tipos de evaluaciones que categorizan según las variables de tiempo, función, origen de la evaluación y elemento evaluado. A continuación, se enlistan los tipos propuestos:

- a. según el momento en que se evalúa;
- b. según las funciones que cumple;
- c. según la procedencia de los evaluadores;
- d. según los aspectos del programa que son objeto de evaluación.

Por otro lado, Cardozo y Mundo (2012) enlistan las clasificaciones que, según su criterio, son las más utilizadas. Si bien coinciden con algunos puntos de la propuesta de Aguilar y Ander-Egg, se añaden otras categorías:

- e. por tipo de destinatario;
- f. cuantitativa o cualitativa;

- g. sectorial o general;
- h. de políticas y programas;
- i. por etapas;
- j. metaevaluación.

A partir de los diferentes tipos de evaluación enlistados, es posible ubicar este trabajo en varias categorías. Al tratarse de una evaluación de política social, se asume de tipo general, por cuanto serán valorados diferentes sectores que la componen: vivienda, alimentación, espacio público, equidad de género, asistencia social, etcétera. Al mismo tiempo, resulta pertinente insistir en que se trata de una evaluación de política y no de programas: aunque estos últimos constituyen un elemento importante para el análisis, el trabajo no se limita a ellos y, más bien, intenta trascender hacia un ámbito más general. Los programas sociales serán entendidos como un recurso entre otros más, cuya valoración permite atisbar los planteamientos generales y las directrices que asume la política social de las alcaldías.

Asimismo, el documento versa sobre la escala local de la capital mexicana en general y no sobre el Gobierno de la Ciudad de México. Pese a ello, resulta inevitable referirse constantemente a este último, ya que ambos niveles se encuentran estrechamente vinculados. Esto no quiere decir, sin embargo, que también el Gobierno de la Ciudad de México constituya parte de esta evaluación; al contrario, sus constantes alusiones solamente están encaminadas a abonar a la discusión sobre los programas sociales de las alcaldías y, en todo caso, a señalar las tensiones que pueden ocasionarse por efecto de la simultaneidad de sendas actividades. En resumen, la evaluación versa únicamente sobre la escala local.

Por el momento en que se ha trabajado, se trata de una evaluación que se realiza durante la ejecución de la política, particularmente entre los años transcurridos entre 2018 y 2020. En este periodo ha ocurrido un cambio de administración, pero aún no concluye el ciclo del gobierno en turno. Por otro lado, la evaluación se enfoca en la etapa del diseño y conceptualización de la política social. Al no contar con más insumos que los instrumentos de planeación (presupuestos, Reglas de Operación de programas sociales, Planes de Gobierno, etcétera), no serán evaluadas ni la instrumentación, ni los resultados. De este modo, el documento se inclina más hacia un carácter cualitativo, aunque determinadas aproximaciones cuantitativas en materia presupuestal serán abordadas. En razón de la etapa evaluada, algunos aspectos importantes a considerar serán los siguientes:

- a. precisión del diagnóstico inicial;
- b. claridad de los objetivos definidos;
- c. precisión de las metas establecidas;
- d. congruencia entre los objetivos y los problemas que se pretende solucionar;
- e. congruencia interna del modelo de intervención respecto a otras políticas y programas, así como con el marco normativo vigente.

1.4.6. Alcances de la evaluación

La política de desarrollo social —o, en su defecto, política social— de la Ciudad de México se establece y se regula a partir de la LDSDF (publicada en la Gaceta Oficial el 23 de mayo de 2000, con modificaciones hasta agosto de 2019). Ahí queda asentado, entre los diversos objetivos particulares, el de “impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales...” (art. 1, frac. V). Asimismo, se establece que deberá elaborarse un Programa de Desarrollo Social para la entidad federativa, actividad que estará a cargo de la secretaría del ramo, así como un Programa de Desarrollo Social para cada demarcación (arts. 10 y 11), a cargo de cada una de ellas. Este mandato específico y trascendental para las alcaldías es recuperado, en forma de programa sectorial, también por la Ley del Sistema de Planeación en vigor.

El Programa de Desarrollo Social en ambos niveles deberá contener, además de los elementos comunes a los programas institucionales (objetivos, estrategia, metodología, indicadores, etcétera), “programas específicos y sus líneas de acción correspondientes” (arts. 28, frac. VI y 29, frac. VI), también denominados “programas sociales específicos”, que deberán “ser congruentes con el contenido del Programa General de Desarrollo Social” (art. 32). De este modo, jurídicamente los llamados programas sociales (específicos) deben formar parte o son componentes de la política de desarrollo social, definida en un Programa de Desarrollo Social, tanto a nivel de la Ciudad de México como de las demarcaciones territoriales. Por otra parte, la LDSDF reconoce actualmente la figura de acción social (en versiones anteriores denominada *acción para el desarrollo social*), en la que se enfatiza su carácter “contingente, temporal, emergente o casuístico” (art. 3, frac. I), pero —probablemente por ese mismo carácter— no se vincula explícitamente con el Programa de Desarrollo Social. Como se puede constatar, no existe una normativa más específica que regule la política social de las demarcaciones. De ello se infiere que existe un amplio margen de autonomía en la escala local para diseñar su política social.

En la actual administración de la Ciudad y de las alcaldías no se cuenta con el Programa de Desarrollo Social rector de la política social; no obstante, elementos de esa política a nivel de la Ciudad de México se podrían derivar del Programa de Gobierno 2019-2024. También es posible encontrar, aunque de modo implícito, elementos de la política social de las alcaldías en sus Programas de Gobierno, que todas las demarcaciones han publicado —en algunos casos como programa provisional—, excepto dos alcaldías. Pese a lo anterior, es posible afirmar que no hay una política social explícitamente establecida, estructurada a partir de un documento rector.

De este modo, el objetivo de realizar la “Evaluación de la Política Social de las Alcaldías de la Ciudad de México” (fijado en el Programa Anual de Evaluaciones Externas 2019) presenta un doble reto. Por un lado, no existe una política social explícita y articulada por parte de las diferentes alcaldías y no necesariamente ésta puede deducirse de las declaraciones programáticas de un instrumento general como el Programa de Gobierno (es decir, no se refleja la política social efectivamente aplicada). Por otro lado, no existe una norma ni una práctica de una política social de las alcaldías en su conjunto; más bien prevalece la autonomía de cada alcaldía para definirla.

En ausencia de una política social explícita de las alcaldías, hay que elucidar la que efectivamente es aplicada, a partir del análisis de los componentes a nuestra disposición; esto es, marco jurídico y legal, indicadores sociales, presupuestos y programas sociales. En cuanto a la disposición del presupuesto de las alcaldías —en particular su orientación social—, el análisis particular del gasto nos permite obtener una radiografía comparativa de las prioridades de política pública de cada demarcación, lo que incluye un mayor o menor énfasis otorgado a los rubros sociales. A su vez, dentro de las partidas de gasto social, es posible conocer las prioridades que se reflejan en la distribución de los recursos entre las diferentes áreas. Por otra parte, los programas sociales representan, como señalamos antes, componentes de la política social aplicada, pero este análisis se aborda en la segunda parte de la evaluación.

Por otro lado, no siempre es clara la delimitación de lo que se comprende por desarrollo social o bienestar (inclusive, dicho concepto no está delimitado en la propia LDSDF). La única definición dentro de la normatividad correspondiente se encuentra en el Reglamento a la LDSDF: al referirse al Gasto Público de Desarrollo Social, se dice que es el conjunto de recursos destinados a “la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la economía popular, la protección social, el deporte, la promoción de la equidad, la cohesión e integración social y la asistencia, así como los subsidios al transporte, el consumo de agua y las actividades de las organizaciones civiles” (art. 3, frac. III). Varias de estas áreas, sin embargo, no son competencia de las alcaldías, lo cual propicia no pocas confusiones. Ésta y otras ambigüedades se estudian en el capítulo segundo.

Con base en esa definición del Reglamento, así como en el análisis de las competencias de las alcaldías otorgadas tanto por la Constitución Política de la Ciudad de México como por la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, se realizó una reclasificación del gasto funcional (ver capítulo cuarto), y se adoptó una clasificación de los programas sociales (presentada en la segunda parte de la evaluación), ya utilizada en la Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México, a fin de contar con una taxonomía que permita un mejor análisis de la política social (subyacente o implícita) aplicada por las alcaldías en el periodo estudiado. Los resultados se exponen en cada documento.

Esta parte de la evaluación se centra en la pertinencia del presupuesto en términos de su orientación a resolver las problemáticas que se presentan en cada territorio (las cuales se señalan y explican previamente en el capítulo tercero). Esto parece la opción metodológica más adecuada —acaso la única posible— dada la ausencia de una política explícita sobre la cual evaluar su diseño, así como sus resultados, y la ausencia de estrategias, metas e indicadores que estarían presentes, por ejemplo, en un Programa Sectorial de Bienestar de cada alcaldía. En las conclusiones se recapitulan los hallazgos en este sentido detectados a lo largo del cuerpo del documento, en particular en el capítulo cuarto.

2. CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO NORMATIVO INSTITUCIONAL

El marco legal e institucional sobre las atribuciones de las administraciones locales es uno de los principales elementos que explican su desempeño, así como la formulación de la política social de las demarcaciones. En este capítulo se analiza a la alcaldía como la unidad territorial más cercana a la población capitalina, parecida a la figura del municipio, aunque con las peculiaridades que la hacen única en la configuración de los órdenes de gobierno del país. Se comienza con la revisión del proceso de democratización política que, de forma gradual y paulatina, tiene su origen en la década de los 70 del siglo XX y cristaliza con la reforma política de 2016 y la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Posteriormente, se examinan el conjunto de ordenamientos normativos y programáticos que contribuyen a entender los rasgos de su autonomía y los límites de su actuar como parte de la Administración Pública de la Ciudad de México.

2.1. La democratización de la Ciudad de México y de sus demarcaciones territoriales (2000-2018)

A nivel nacional, el orden de gobierno equivalente de las alcaldías de la Ciudad de México son los municipios. Sin embargo, para algunos autores (Guzmán, 2018), la equiparabilidad de las alcaldías con los municipios está muy lejos de ser una realidad, debido al grado de autonomía que las demarcaciones capitalinas tienen respecto al Gobierno central. Adicionalmente, la integración vía planilla de los concejales de la alcaldía representa un limitado contrapeso democrático a la toma de decisiones de la persona titular. No obstante, el paulatino proceso de democratización de la Ciudad de México, culminado con la promulgación de su Constitución Política, representa un importante avance, al superar la situación administrativa de plena dependencia y sujeción del poder federal.

El origen de la naturaleza jurídica de la Ciudad de México se remonta al año de 1824 con la creación del Distrito Federal como sede de los tres poderes federales. En 1928, por primera vez, se emite la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, con la cual se faculta al Ejecutivo Federal a designar y remover en forma directa al regente o jefe del departamento del Distrito Federal (DDF), quién a su vez, podría nombrar a los encargados de las demarcaciones territoriales, llamadas delegaciones. El Ejecutivo Federal también tenía el mando directo de la fuerza pública de la Ciudad (Sánchez-Mejorada, 2004; Guzmán, 2018). Lo anterior es relevante considerando que la Ciudad ha sido históricamente sede de algunos de los principales movimientos políticos y democráticos de contestación a los poderes constituidos.

Durante prácticamente 40 años, los habitantes de la Ciudad de México vivieron un *impasse* en el reconocimiento de sus derechos. Las grandes transformaciones sociopolíticas que se han vivido en los últimos años tienen su origen en la década de los años 70 y son el resultado de un conjunto de procesos sociales y políticos que acompañaron la apertura institucional del régimen político postrevolucionario.

Los movimientos estudiantiles, sindicalistas, urbano popular, feministas y ambientalistas jugaron un papel central para la apertura del espacio público, configurando demandas democratizadoras y el reconocimiento de los derechos cívicos y políticos. Los anteriores movimientos se desarrollaron con gran implantación e influencia en la capital de la República. Sus resultados empiezan a palpase desde 1987, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En 1993, se logra la aprobación de la primera reforma política para la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que contaría con nuevas facultades y atribuciones (sobre todo en materia de recursos públicos). Posteriormente, en 1996, hay un parteaguas con la reforma al Estatuto de Gobierno: a partir de ella, se estipula la elección por sufragio popular de la jefatura de gobierno (Álvarez, 2006). De este modo, en 1997 se celebra la primera elección en la Ciudad de México.

A partir de Álvarez (2006), se pueden distinguir grandes periodos en el proceso de la democratización de la Ciudad de México:

- 1968-1979. Periodo caracterizado por la implantación de movimientos sociales y la acción colectiva en defensa de los derechos cívicos y políticos, iniciado después de la represión del movimiento estudiantil de 1968. Además del anterior, destaca el movimiento sindical independiente, el movimiento feminista y de periodistas independientes. Esta etapa culmina con la reforma política de 1979.
- 1980-1987. Se caracteriza por ser la etapa de la crisis económica, que se cerrará a nivel nacional con el desmantelamiento del Estado de Bienestar y la adopción de medidas de ajuste estructural. La regresiva consolidación del estado neoliberal tiene un fuerte impacto en la economía de la población y detona importantes movilizaciones en defensa del trabajo, la economía popular o la vivienda. El impacto de los sismos de 1985 viene a reforzar este fuerte impulso ciudadano, poniendo de manifiesto la capacidad de autoorganización de la sociedad civil. Las crecientes demandas de democratización y de participación política electoral se cristalizan, como se ha mencionado, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987.
- 1988-1996. El conflicto electoral de 1988 abrió un nuevo tiempo de movilización política de los movimientos sociales de contestación en la Ciudad de México, que tuvieron una orientación cada vez más institucional-electoral. Destacan las movilizaciones de actores emergentes, como lo fueron los comerciantes ambulantes o el movimiento a favor de los derechos humanos. Este periodo termina con la reforma política de 1996, que propicia las primeras elecciones democráticas de la jefatura de gobierno de 1997.
- 1997-2000. Este periodo inicia con el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y con la llegada del primer gobierno de izquierda en la historia del país. En el año 2000, se produce, también por primera vez en la historia de México, la primera alternancia política a nivel federal desde la consolidación del régimen postrevolucionario. En la Ciudad, ese mismo año destaca porque se desarrollaron las primeras elecciones para las jefaturas delegacionales elegidas por sufragio.

- 2000-2018. Los gobiernos de la capital intentaron propiciar mecanismos de participación política y social, lo que se explica por la compleja historia de la Ciudad y su camino hacia la democracia. Sin embargo, según documentan algunos autores, las fuertes restricciones presupuestales limitaron los alcances de la participación política en la Ciudad y propiciaron el resurgimiento de nuevas prácticas y modalidades de cooptación, condicionamiento y clientelismo (Álvarez, 2006; Alacio, 2019).
- 2018 al presente. Este periodo se distingue por un inédito triunfo del mismo partido político en la Ciudad de México y en la escala federal. Dicha condición, sin duda, diferencia a éste de los demás periodos, que estuvieron caracterizados por un cuasi antagonismo entre ambas escalas (sobre todo, por pertenecer a tendencias políticas opuestas). Los resultados aún se desarrollan y no resulta posible dar un juicio de valor al respecto.

2.2. De la constitución federal a la estatal

Luego de la reforma constitucional de 2016, el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la Ciudad de México como una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Al mismo tiempo, en su apartado B señala que “el Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este Artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales [...] corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad” (DOF, 2020).

Sobre la nueva figura de las alcaldías, señala, en su fracción VI, que “el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local” (DOF, 2020).

Sobre la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, señala en el apartado C que “la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión [...] en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública” (DOF, 2020).

Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México, de acuerdo con el Artículo 52, define a las demarcaciones territoriales como “la base de la división territorial y de la organización político administrativa de la Ciudad de México, conformadas por sus habitantes, territorios y autoridades políticas democráticamente electas, que representan el orden de gobierno más próximo a la población y que son autónomas en lo referente a su gobierno interior” (GOCDMX, 2019). En su naturaleza son parte de la Administración Pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno.

Asimismo, las alcaldías son definidas en el Artículo 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México como “órganos político-administrativos, dotados de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, integrado por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años” (CPCM, Art. 53, apartado A, párrafo 1). Se establece que las personas integrantes de la alcaldía serán electas a través de planillas integradas entre siete y diez personas candidatas, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con la persona candidata a alcalde o alcaldesa y después con las y los concejales y sus respectivos suplentes, donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial (GOCDMX, 2019). Las personas integrantes de los concejos serán electas según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más de 60% de las personas concejales. Todas las personas integrantes de la alcaldía podrán ser electas consecutivamente para el mismo cargo, hasta por un periodo adicional.

Las atribuciones de las alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con la CPCM, se encuentran en las siguientes materias:

1. gobierno y régimen interior;
2. obra pública y desarrollo urbano;
3. servicios públicos;
4. movilidad;
5. vía pública;
6. espacio público;
7. seguridad ciudadana;
8. desarrollo económico y social;
9. educación, cultura y deporte;
10. protección al medio ambiente;
11. asuntos jurídicos;
12. rendición de cuentas y participación social;
13. reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
14. alcaldía digital; y
15. las demás que señalen las leyes.

Un primer análisis de las atribuciones de las alcaldías muestra de forma nítida que su delimitación se produce de forma bastante amplia y general. Prácticamente se enumeran, en un primer momento, todas las áreas del quehacer público, incluido lo asociado con la política social. Para mayor concreción, la CPCM detalla que las anteriores atribuciones son ejercidas de tres formas: a) de manera exclusiva; b) en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades y c) en forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México. En el cuadro 2.1 se presenta el resumen de atribuciones y la modalidad de su ejercicio.

CUADRO 2.1: ATRIBUCIONES DE LAS ALCALDÍAS Y LA MANERA DE EJERCERLAS

Materia de la atribución	a) De manera exclusiva	b) En forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México y otras autoridades:	c) En forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México
Gobierno y régimen interior	15	1	2
Obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos	8	12	-
Movilidad, vía pública y espacio público	10	-	1
Desarrollo económico y social	5	6	-
Educación y cultura	2	1	-
Protección y medio ambiente	-	5	-
Asuntos jurídicos	3	6	-
Alcaldía digital	-	3	-
Rendición de cuentas	2	-	-

Fuente: elaboración propia con base en el Artículo 53, apartado B de la CPCDMX.

En el cuadro anterior se puede observar cómo, en virtud de su carácter autónomo, la mayoría de las atribuciones en materia de gobierno y régimen interior son realizadas de manera exclusiva por la alcaldía, aunque también resalta que en ese único ámbito se comparte jurisdicción con el Gobierno de la Ciudad. En el caso de la elaboración del Presupuesto de Egresos y del calendario de ministraciones, la atribución se lleva a cabo de manera coordinada con el Gobierno central. En contraste, la participación de la alcaldía en la elaboración, planeación y ejecución de los programas del Gobierno de la Ciudad de México (que tengan impacto en la demarcación territorial y en la coordinación metropolitana) se lleva a cabo de manera subordinada con el Gobierno de la Ciudad, sobre todo cuando se trata de demarcaciones territoriales que colindan con los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Sólo en materia de rendición de cuentas, las alcaldías tienen una atribución exclusiva. Con respecto a la protección y medio ambiente, y en lo relativo al gobierno digital, sus competencias siempre se ejercen en coordinación con el Gobierno de la Ciudad. En seguridad ciudadana y protección civil, la gran mayoría de sus atribuciones las ejercen sólo de forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad.

La política social y el bienestar merecen un análisis específico, ya que son el eje central de esta evaluación. En ese ámbito, las alcaldías realizan algunas de sus tareas de forma exclusiva y otras de manera coordinada con el Gobierno de la Ciudad. En el cuadro 2.2 se presentan las atribuciones específicas.

CUADRO 2.2: ATRIBUCIONES DE LA ALCALDÍA VINCULADAS CON POLÍTICA SOCIAL Y EL BIENESTAR

Atribución: Obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos	
De forma exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna
De forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitar y mantener escuelas; construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo. • Construir, rehabilitar y, en su caso, administrar y mantener en buen estado los mercados públicos. • Ejecutar dentro de su demarcación territorial los programas de obras públicas para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado y las demás obras y equipamiento urbano en coordinación con el organismo público encargado del abasto de agua y saneamiento de la Ciudad de México; así como realizar las acciones necesarias para procurar el abastecimiento y suministro de agua potable en la demarcación.
Atribución: Movilidad, vía pública y espacio público	
De forma exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> • Construir, rehabilitar y mantener los espacios públicos que se encuentren a su cargo.
De forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna
Atribución: Educación y cultura	
De forma exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e instrumentar políticas públicas que promuevan la educación, la ciencia, la innovación tecnológica, el conocimiento y la cultura dentro de la demarcación. • Desarrollar, de manera permanente, programas dirigidos al fortalecimiento de la cultura cívica, la democracia participativa, y los derechos humanos en la demarcación territorial.
De forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar ceremonias cívicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales.
Atribución: Desarrollo económico y social	
De forma exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, tomando en consideración la participación ciudadana, así como políticas y lineamientos que emita el Gobierno de la Ciudad de México. • Diseñar e instrumentar políticas públicas y proyectos comunitarios encaminados a promover el progreso económico, el desarrollo de las personas, la generación de empleo y el desarrollo turístico sustentable y accesible dentro de la demarcación territorial. • Instrumentar políticas y programas de manera permanente dirigidas a la promoción y fortalecimiento del deporte. • Diseñar e instrumentar políticas y acciones sociales, encaminadas a la promoción de la cultura, la inclusión, la convivencia social y la igualdad sustantiva; así como desarrollar estrategias de mejoramiento urbano y territorial, dirigidas a la juventud

	y los diversos sectores sociales, con el propósito de avanzar en la reconstrucción del tejido social, el bienestar y el ejercicio pleno de los derechos sociales.
De forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar a las instancias gubernamentales competentes, los programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión. • Realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan. • Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales. • Establecer y ejecutar en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro, pequeñas y medianas empresas de la demarcación territorial. • Elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos que, en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo con los programas, lineamientos y políticas que, en materia de fomento, desarrollo e inversión económica, emitan las dependencias correspondientes. • Formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de las mujeres en los diversos ámbitos del desarrollo, pudiendo coordinarse con otras instituciones públicas o privadas, para la implementación de estos. Estos programas deberán ser formulados observando las políticas generales que al efecto determine el Gobierno de la Ciudad de México.

Fuente: elaboración propia con base en el Constitución Política de la Ciudad de México, Artículo 53, Apartado B.

Nótese que la definición de las atribuciones que corresponden a distintos niveles de gobierno, en régimen de exclusividad o de coordinación, se vuelven a presentar de forma muy vaga. Destaca la educación, en la que, de acuerdo con la redacción del precepto constitucional, las alcaldías tendrían atribución exclusiva para diseñar políticas públicas para la promoción de este tópico. Este régimen de atribuciones no favorece una distribución ordenada y clara de las competencias de cada escala de gobierno. En segundo lugar, respecto a los programas sociales, se observa una situación idéntica. Las alcaldías tendrían también atribuciones exclusivas para ejecutar en su demarcación programas de desarrollo social. Ambos ejemplos muestran que el marco jurídico de atribuciones entre alcaldías y Gobierno central presenta lineamientos y orientaciones excesivamente generales que no contribuyen a evitar duplicidades, eficientar el uso de los recursos públicos y delinear ámbitos claros de intervención para cada administración.

Constitucionalmente, la dotación de competencias exclusivas a las alcaldías significa que pueden implementar políticas públicas de forma independiente y autónoma, pero no se inhibe que algún otro nivel de gobierno desarrolle programas en el mismo ámbito. En ese sentido, un régimen más ambicioso de coordinación entre administraciones establecería, como eje rector, el principio de subsidiariedad — sobre todo al asignarle a las alcaldías ciertas atribuciones y competencias que no pueden ser suficientemente atendidas por otros niveles de gobierno. De esa forma, el significado de la exclusividad tendría mayor vigor y trascendencia, al reservar ciertos ámbitos donde la iniciativa corresponde a las demarcaciones locales. Pese a ello, el actual modelo constitucional y su excesiva ambigüedad en las atribuciones

locales favorece una participación subordinada de las alcaldías en materias y competencias muy disímiles. Lo anterior nos muestra una clara paradoja del régimen constitucional de las demarcaciones: parece claro que la intención del Constituyente fue dotar de atribuciones generales y muy amplias a los gobiernos locales —quizá con la voluntad de promover su participación y alzar su protagonismo—; sin embargo, terminó por estipular un conjunto muy heterogéneo y vago de competencias que se ejercen de forma subalterna.

En cuanto a las atribuciones compartidas, más allá de la creación de espacios como el Cabildo, la Constitución prácticamente nada aclara sobre la forma como se articula la coordinación entre administraciones. Parece que éste es un elemento central, que, en todo caso, debe quedar solucionado en el nivel de las leyes secundarias emanadas del texto constitucional.

Respecto al presupuesto, el Artículo 55 de la CPCM establece que las alcaldías contarán con los recursos públicos siguientes:

- a. las participaciones, fondos federales y demás ingresos provenientes de la federación a que se tengan derecho, mismos que serán transferidos conforme a las leyes en la materia;
- b. los ingresos generados por el pago de los actos que realicen las alcaldías en el ejercicio de sus atribuciones;
- c. los recursos aprobados por el Congreso de la Ciudad de México; y
- d. los recursos de aplicación automática generados por las mismas, que corresponderán a todas las instalaciones asignadas a la alcaldía propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, ubicadas dentro de la demarcación territorial de la alcaldía correspondiente.

Las alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos. Se establece que todas las alcaldías recibirán los recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías en cada ejercicio fiscal, considerando en su distribución los criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Serán aplicados al gasto bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad y cooperación, lo cual tendrá por objetivo el desarrollo integral y equilibrado de las demarcaciones territoriales a fin de erradicar la desigualdad económica y social. Dichos recursos deberán destinarse en su totalidad al gasto en materia de infraestructura dentro de la demarcación territorial.

La mayor parte de los recursos públicos que ejercen las demarcaciones proviene, por tanto, del nivel federal y del nivel estatal. A pesar de lo anterior, una vez que se tienen los recursos asignados por parte del Gobierno central o federal, las demarcaciones cuentan con amplia autonomía e independencia para decidir sobre su aplicación. Esta condición se refleja perfectamente en el disímil y heterogéneo diseño de programas y acciones sociales, que será analizado en la segunda parte de la evaluación; asimismo, refleja la plena libertad de las alcaldías para implementar las políticas que consideren oportunas (por ejemplo, en el ámbito de la política social).

En resumen, el régimen de las alcaldías puede categorizarse como *híbrido*, sobre todo si se toma en cuenta la combinación entre su dependencia fiscal de otros niveles de gobierno y su autonomía para ejercer los recursos que les son otorgados. En ese sentido, consideramos que la gestión financiera de las entidades locales muestra cierto desequilibrio, cuyo origen se encuentra en la concurrencia de dos condiciones emanadas del marco normativo-institucional que discrepan abiertamente entre sí: por un lado, no se les imputan mayores responsabilidades para generar ingresos; por otro, cuentan con un amplio margen para ejecutar el gasto según sus necesidades e intereses. Dicho esquema, tendencialmente, puede contribuir a generar incentivos adversos en el ejercicio del gasto público. Es necesario, por ende, fortalecer —y, en su caso, desarrollar— mecanismos de regulación del gasto, por ejemplo: poner límites a las erogaciones, establecer rangos de gasto en áreas estratégicas, sancionar el subejercicio, entre otras posibilidades.

Otros desafíos importantes en materia de gestión presupuestal tienen que ver con los programas sociales. Las proyecciones que las alcaldías hacen de sus intervenciones pueden ser truncadas por la reducción de las asignaciones que provienen del Gobierno de la Ciudad o de los recursos federales: aunque sean pequeñas en términos porcentuales, representarían una baja importante para las demarcaciones, dado su peso en el total del presupuesto. Por otra parte, la amplia autonomía que tienen los gobiernos locales en el ejercicio de su presupuesto puede llevar a una descoordinación o duplicación de acciones con respecto a las políticas de la Ciudad (aun cuando los programas de las alcaldías deban encuadrarse en los lineamientos establecidos por los instrumentos de planeación de la Ciudad y a pesar de la figura genérica del Cabildo). La aplicación de los mismos lineamientos de política lleva a diseñar y aplicar estrategias similares, pero no necesariamente complementarias o coordinadas.

En materia de planeación, la CPCM reconoce, entre sus principios rectores, el respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, así como la rectoría del ejercicio de la función pública apegada a la racionalidad, a la transparencia, a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación (Artículo 3, inciso a y b). Para garantizar los derechos que emanan de su mandato, la Constitución define en su Artículo 15, apartado A, párrafos 3º y 4º, que la Ciudad habrá de contar con un sistema de planeación articulado, perdurable y con prospectiva, cuyos principales instrumentos serán:

1. Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México,
2. Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía;
3. Programa de Gobierno de la Ciudad de México;
4. Programas sectoriales, especiales e institucionales;
5. Programas de gobierno de las alcaldías; y
6. Programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

Las características y contenidos de este sistema de planeación son precisados en la ley reglamentaria. Del mismo modo, la participación ciudadana deberá intervenir en todas las etapas de consulta del proceso de planeación. Finalmente, dichos contenidos deberán articularse con el Sistema Integral de Derechos Humanos. En el cuadro 2.3 se presenta la síntesis sobre los principales instrumentos de planeación señalados en la CPCM.

Sobre el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP), la CPCM señala que será el protagonista de la nueva visión estratégica con la cual se pretende trazar, estructurar y organizar el gobierno, la gestión y el futuro de la Ciudad. De acuerdo con la Ley Magna de la Ciudad, el Instituto será un organismo público con autonomía técnica y de gestión, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de elaborar y dar seguimiento a los dos instrumentos de planeación estratégica más importantes que habrán de marcar la senda a seguir en los próximos 20 años en la ciudad capital: el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial. El IPDP también será el ente encargado de definir los lineamientos de los instrumentos de planeación de las alcaldías: deberá asesorarlas y apoyarlas técnicamente en su elaboración (CPCM, Art. 15, apartado D, párrafo 5, inciso VIII).

CUADRO 2.3: INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. Plan General de Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento al que se sujetarán todos los planes, programas, políticas y proyectos públicos; • La programación y ejecución presupuestal incorporará sus objetivos, estrategias y metas. • Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público y regulatorio e indicativo para los demás sectores. • Definirá las políticas de largo plazo en las materias de relevancia estratégica para la Ciudad. • Será elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva • Será enviado por la Jefatura de Gobierno al Congreso para su aprobación • Su vigencia será de veinte años y podrá ser modificado conforme a los procedimientos previstos para su aprobación
2. Programa General de Ordenamiento Territorial
<ul style="list-style-type: none"> • Se sujetará al Plan General de Desarrollo. • Será el instrumento que regulará la transformación de la ciudad • Será elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, con la participación de la administración pública de la Ciudad, las alcaldías y la sociedad. • Será enviado por la Jefatura de Gobierno al Congreso para su aprobación • Tendrá una vigencia de quince años, deberá evaluarse y actualizarse cada cinco o cuando ocurran cambios significativos en las condiciones que le dieron origen.
3. Programa de Gobierno
<ul style="list-style-type: none"> • Establecerá las metas y objetivos de la acción pública en el ámbito del Poder Ejecutivo, para dar cumplimiento a lo establecido por esta Constitución • Será elaborado por la Jefatura de Gobierno • Será enviado al Congreso durante los primeros tres meses de la administración correspondiente, para su conocimiento y formulación de opinión • Tendrá una duración de seis años • Será obligatorio para la administración pública de la Ciudad

<ul style="list-style-type: none"> • La planeación presupuestal y los proyectos de inversión incorporarán sus metas, objetivos y estrategias
4. Programa de Ordenamiento Territorial de las alcaldías
<ul style="list-style-type: none"> • Serán formulados por las alcaldías, con base en los lineamientos que establezca el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. • Serán aprobados por el Congreso a propuesta de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, previo dictamen del Instituto.
5. Programas de alcaldías
<ul style="list-style-type: none"> • Establecerán las metas y objetivos de la acción pública en el ámbito de las demarcaciones territoriales, para dar cumplimiento a lo establecido por la Constitución • Será elaborado por las personas titulares de las alcaldías y con la opinión del concejo • Será enviado al Congreso durante los primeros tres meses de la administración correspondiente, para su conocimiento y formulación de opinión • Tendrán una duración de tres años • Serán obligatorios para la administración pública de la alcaldía • Se difundirán entre las autoridades y la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia con base en Artículo 15, apartados B y C, Constitución Política de la Ciudad de México.

Como se observa, la Constitución reserva a las alcaldías un rol importante en cuestiones de planeación a partir de la elaboración de dos instrumentos: el Programa de Gobierno de la demarcación y su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial. Es importante mencionar que este último se encuentra sujeto a la aprobación del Congreso, que, previamente, deberá tener un dictamen favorable por parte del Instituto de Planeación. En ese aspecto, parece claro que el Constituyente quiso asegurar la consistencia, alineación y congruencia de todos los instrumentos de planeación en la Ciudad de México con mecanismos de ratificación y de aprobación específicos. A pesar de ello, los preceptos constitucionales en la materia, si bien parecen pertinentes, nada indican sobre el funcionamiento real del sistema de planeación de la Ciudad y de la participación por parte de las alcaldías. Ésta es una cuestión trascendental que, en buena medida, dependerá de las capacidades institucionales y de los resultados que ofrezca la labor del Instituto de Planeación. Entre las principales prioridades de cualquier agenda de evaluación en la Ciudad de México (sea a mediano o largo plazo), deberá perfilarse la valoración del sistema de planeación, el funcionamiento de sus principales instituciones, los resultados de los procesos de coordinación y el desempeño de los distintos instrumentos.

La labor del sistema de planeación para alinear todos estos instrumentos podría abonar en gran medida a mejorar la calidad en los planteamientos de política social en varios aspectos. En primer lugar, resultará fundamental contar con un diagnóstico sólido de las condiciones sociales de cada demarcación, pero también de toda la ciudad en conjunto —sobre todo al saber que las problemáticas no son un hecho aislado en cada territorio, sino que logran trascender a un ámbito más general tanto en sus causas como en sus efectos. Del mismo modo, podrían comenzar a articularse esfuerzos de manera mucho más coordinada al identificar las áreas de intervención principales y asignar responsabilidades específicas a cada escala de gobierno.

2.3. La Ley Orgánica de las Alcaldías

Como ley reglamentaria de la Constitución local, la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, promulgada el 4 de mayo de 2018 (con la última reforma publicada el 20 de marzo de 2020), ratifica que las demarcaciones forman parte de la Administración Pública de la Ciudad y al mismo tiempo representan el orden de gobierno más cercano a la población. En materia de las atribuciones de las alcaldías ya sea en forma exclusiva, en coordinación o subordinación con el Gobierno de la Ciudad, prácticamente reproduce lo señalado por la Constitución y sólo se agregan algunos matices.

En cuestiones relacionadas con el gobierno y el régimen interior como atribución exclusiva de la persona titular de la alcaldía, se señala la elaboración del Programa de Ordenamiento Territorial, el cual debe estar sujeto al Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y a lo que establezca el IPDP. En este ordenamiento también se señalan mandatos (Artículos 45 al 51), que, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad, se deben llevar a cabo respecto a la protección y promoción del patrimonio natural, cultural y del medio ambiente de la Ciudad. Del mismo modo, se incorporan señalamientos relativos a las relaciones internacionales y a los derechos humanos: Artículos 54 Bis y 56, respectivamente (GOCDMX, 2020 a).

Lo anterior resulta particularmente significativo, puesto que se constata que en el nivel de la Ley Orgánica no se corrigen algunas de las faltas identificadas en el régimen constitucional de distribución de atribuciones y competencias entre Gobierno central y alcaldías. Resulta ineficiente que en algunos aspectos cardinales (como el asociado a las competencias y atribuciones de cada nivel de gobierno) la legislación se limite prácticamente a reproducir lo que se establece en la Constitución. Lo razonable es que las normas secundarias contribuyan a esclarecer, elucidar y detallar lo mandatado por la Constitución, sobre todo en un ámbito en el que la Carta Magna presenta niveles importantes de generalidad en cuanto a sus mandatos y planteamientos, como hemos visto.

Se insiste en que la configuración del marco jurídico e institucional de distribución y reparto de competencias entre niveles de gobierno es un pilar del buen funcionamiento de la administración pública y de la correcta utilización del presupuesto. En ese campo, como se ha mencionado, se identifican importantes áreas de mejora en materia de concreción jurídica-legal, problema que está impactando directamente en las acciones y programas que las demarcaciones ponen en marcha como parte de su política social. Por último, es relevante referir que la aprobación de leyes que prácticamente sólo reproducen lo establecido en la Constitución no es un problema exclusivo de la norma citada, sino que resulta una práctica recurrente. Dicha condición está presente en ordenamientos muy relevantes para la Ciudad, como las leyes en ámbitos de planeación.

En ese sentido, se sintetizan los dos principales problemas identificados en el marco jurídico e institucional de reparto de atribuciones entre alcaldías y Gobierno central en la Ciudad de México, que, como se menciona, son comunes a lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de Alcaldías:

- a. Excesiva generalidad y vaguedad en la definición de atribuciones para cada uno de los niveles de gobierno. Por ejemplo, las alcaldías tendrían atribución exclusiva, de forma genérica, en políticas de promoción de la educación y en la implementación de programas sociales;
- b. Indefinición y laguna legal del significado de cada categoría de las atribuciones: exclusivas, de forma coordinada y de forma subordinada. Por ejemplo, el significado de las atribuciones exclusivas de las alcaldías parece indicar que corresponde a aquellas áreas en que las demarcaciones pueden implementar políticas de forma autónoma e independiente respecto a otros niveles de gobierno. Dichas áreas son muy generales y abarcan prácticamente todos los ámbitos del quehacer gubernamental. Asimismo, nada se aclara, ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica de las Alcaldías, sobre las formas de cooperación en las atribuciones compartidas.

En términos de planeación, la Ley Orgánica de Alcaldías (Título VI, Capítulo único) señala que las demarcaciones deben elaborar obligatoriamente su Programa de Gobierno de tres años, en el que establecerán las metas y objetivos de la acción pública, siguiendo los lineamientos técnicos que formule el IPDP. Posteriormente, dicho documento es remitido al Congreso para su conocimiento y formulación de opinión. También se establece que el Programa de Gobierno deberá ser congruente con el Plan General de Desarrollo, el Programa General de Ordenamiento Territorial, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México y los programas sectoriales, especiales e institucionales.

En el Artículo 4 transitorio de la Ley se señala que, a partir de la instalación de la alcaldía, su titular elaborará un proyecto de Programa Provisional de Gobierno para la demarcación territorial, que someterá a opinión de su concejo, quien lo revisará y, en su caso, aprobará por mayoría simple de sus integrantes presentes a más tardar el último día de enero de 2019. Al igual que el Programa Provisional de Gobierno de la Ciudad de México, estará vigente hasta el 31 de marzo de 2020 y deberá difundirse a la ciudadanía.

2.4. Otros ordenamientos normativos

Dentro de los ordenamientos jurídicos que norman el funcionamiento de las alcaldías, además de los que se han revisado, se encuentra la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. En este apartado se revisan las principales características vinculadas al planteamiento de las competencias de las alcaldías.

2.4.1 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México

Esta Ley fue promulgada el 13 de diciembre de 2018 y su última reforma fue publicada el 20 de marzo de 2020. Su objeto es regular y organizar a la Administración Pública de la Ciudad de México, de la cual las alcaldías forman parte. En el Artículo 11, se señala que dicha Administración contará con órganos

político-administrativos en cada demarcación territorial denominados *alcaldías*, cuya integración, organización, administración, funcionamiento y atribuciones se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, la cual ya fue referida en este capítulo.

En el Capítulo III del Título Tercero de la Administración Pública, se describen de manera detallada las competencias de cada una de las dependencias de la administración central. A continuación, se enuncian aquellas que involucran las tareas relacionadas con la política social de las alcaldías:

- Artículo 32. A la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación

VI. Impartir, impulsar, fortalecer, acreditar y certificar, en coordinación con las Alcaldías y otras autoridades y Dependencias, la educación pública en todos sus tipos, niveles y modalidades, incluyendo la educación inicial, la educación para adultos, el estudio y desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como la capacitación y formación para el trabajo.

- Artículo 34. A la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social

I. Diseñar, implementar, y evaluar acciones; políticas públicas y programas generales encaminados a proteger, promover y garantizar los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de las personas que habitan y transitan por la Ciudad, en especial de los grupos de atención prioritaria; así como promover el desarrollo y bienestar social de la población, con la participación ciudadana, para mejorar las condiciones de vida, estableciendo los lineamientos generales y coordinar los programas específicos que en esta materia desarrollen las Alcaldías.

- Artículo 37. A la Secretaría de las Mujeres

VI. Establecer estrategias para promover el conocimiento y aplicación de la legislación existente en materia de igualdad de género y autonomía de las mujeres y las niñas en los entes de la Administración Pública, las Alcaldías, iniciativa privada, organizaciones sociales y comunidad.

X. Promover la implementación de los Lineamientos para la Operación y Funcionamiento de la Red de Información de Violencia contra las Mujeres y del Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Femicida para la Administración Pública y las Alcaldías, para conocer y atender la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, en coordinación con otras instituciones públicas o privadas.

- Artículo 39. A la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes II

Impulsar la transversalidad de sus derechos en las políticas públicas, planes, programas y acciones gubernamentales de las Dependencias, Entidades y Alcaldías de la Ciudad; V. Asesorar, capacitar y

acompañar técnicamente las consultas indígenas que realicen las Dependencias, Entidades, Alcaldías y el Congreso, en sus respectivos ámbitos de competencia, que impacten sustancialmente a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

- Artículo 40. A la Secretaría de Salud

VI. Coordinar, supervisar y evaluar los programas y acciones que en materia de salud realicen las Alcaldías.

En esta Ley se vuelven a establecer disposiciones de carácter general que poco aclaran la cuestión central de la distribución de competencias entre niveles de gobierno. Por ejemplo, se señala, sin mayor especificación, que la Secretaría de Educación tiene la atribución de impulsar políticas educativas en coordinación con las alcaldías. En el mismo tenor, pero con un matiz importante de distinción, se dispone que la Sibiso y la Secretaría de Salud coordinarán, en sus tópicos respectivos, los programas implementados por parte de las demarcaciones. Estas disposiciones, no obstante, tienen el riesgo de quedar sin virtual aplicación si en la práctica no se constituyen espacios efectivos de coordinación desde el nivel central o si no se movilizan instrumentos específicos.

Respecto a la aprobación de programas sociales en las alcaldías, el Comité de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (Coplade) continúa en funcionamiento. En la práctica, este comité ha favorecido a la autonomía de las demarcaciones en cuanto a la definición de sus programas sociales y su rol se ha limitado a la revisión de algunos aspectos formales de las Reglas de Operación. De esta forma, su incidencia sustantiva en asuntos relevantes como la mitigación de duplicidades es actualmente muy limitada. Ello refuerza la hipótesis de que las disposiciones que otorgan tareas de coordinación de las políticas públicas de las alcaldías cuentan con el riesgo de quedar sin efectividad alguna.

Se observa que la relación entre las alcaldías y el Gobierno central se desenvuelve fundamentalmente en dos ámbitos. En primer lugar, hay relaciones fluidas de comunicación y cooperación en el más alto nivel político: entre la persona titular de la jefatura de gobierno y las personas titulares de las alcaldías. Ello resulta central, ya que permite fortalecer mecanismos informales de cooperación y favorece la conjunción de esfuerzos en determinadas áreas. El trabajo conjunto que se ha desarrollado en cuestiones de seguridad ciudadana es un ejemplo de lo anterior. En segundo lugar, a un nivel inferior, existen importantes mecanismos de coordinación y supervisión de la actividad pública de las alcaldías por parte de la Secretaría de Administración y Finanzas y de la Secretaría de la Contraloría. Ambas dependencias del Gobierno central desempeñan un rol fundamental y determinante en los asuntos relacionados con autorizaciones presupuestarias, clasificación del gasto ejercido de los recursos y comprobación de los egresos. Por tanto, además del marco jurídico de atribuciones y competencias, es fundamental desarrollar con mayor diligencia el papel de los órganos de coordinación y cooperación en asuntos relacionados con la política social. Ello tendría la finalidad de generar complementariedades y sinergias.

El Artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que el desarrollo y operación de las entidades deberá sujetarse al Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, al Programa de Gobierno de

la Ciudad de México o a los Programas de Gobierno de las Alcaldías (según sea el caso), así como a los programas sectoriales e institucionales que se deriven de dichos documentos. De igual forma, las entidades están sujetas a las asignaciones del gasto y al financiamiento autorizado. Dentro de estas directrices (y conforme al sistema de planeación y a los lineamientos, que, en materia de programación, gasto, financiamiento, control y evaluación se establezcan en el Reglamento correspondiente), formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo. Esta norma tampoco incorpora novedades significativas con respecto al marco constitucional descrito.

La recurrente condición de reproducir en las leyes secundarias lo establecido por la Constitución se repite en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México. Esta situación concurre en el caso del cabildo, órgano compuesto por las personas titulares de las alcaldías y por la persona titular de la jefatura de gobierno. Para este espacio de cooperación entre administraciones, la Ley enumera las mismas atribuciones que recoge la Constitución. Asimismo, las competencias se formulan, como en otros casos descritos, con notable grado de generalidad, excepto en algunos elementos concretos como la atribución del cabildo para establecer la Política Hídrica de la Ciudad y la de opinar sobre las iniciativas de ley de la persona titular de la jefatura de gobierno. Se considera que la constitución del cabildo, a pesar de la poca concreción de sus principales tareas y atribuciones, es un avance significativo para la coordinación interadministrativa en la Ciudad de México. Al igual que sucede en otros espacios (como los vinculados al sistema de planeación), será necesario contar con más tiempo para realizar una evaluación o análisis de su desempeño y efectividad.

2.4.2 Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México

Esta Ley fue promulgada el 20 de diciembre de 2019 y es reglamentaria de la CPCM. En el apartado II del Artículo 1, se señala que esta Ley tiene por objeto establecer las atribuciones de las autoridades responsables de la planeación y las bases para su concurrencia y coordinación en los asuntos relacionados con la planeación del desarrollo. En el segundo título se hace referencia a las autoridades de la planeación, las cuales quedan representadas en la figura 2.1.

Del Artículo 13 al 27, que conforman el capítulo primero, en cinco secciones se explica la estructura interna del IPDP como el organismo público descentralizado encargado de la rectoría y conducción del proceso integral de planeación del desarrollo de la Ciudad, en coordinación con los demás entes de la Administración Pública Local, alcaldías y la concurrencia participativa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos.

En el Artículo 6 se señala que el proceso integral de planeación estará basado en un sistema que, a lo largo de las etapas del proceso, articule diferentes instrumentos, autoridades competentes, relaciones de interdependencia y mecanismos de coordinación. Se plantea también una vinculación entre la acción gubernamental y la participación ciudadana bajo un esquema de corresponsabilidad y solidaridad.

FIGURA 2.1: AUTORIDADES DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: elaboración propia con base en la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México.

En el Artículo 11 se señala que, en materia de planeación, las alcaldías tienen las siguientes competencias:

- a. Formular el Programa de Gobierno de la demarcación territorial y remitirlo en los plazos establecidos para ello al Congreso;
- b. Formular el programa de ordenamiento territorial de la demarcación territorial y, previa opinión del Concejo, remitirlo al Instituto para su dictaminación y, posteriormente, a la persona titular de la Jefatura de Gobierno para su remisión al Congreso;
- c. Formular los programas parciales de colonia, pueblo o barrio originario o comunidad indígena residente en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y, previa dictaminación del Instituto, remitirlos al Concejo para su aprobación y, posteriormente, a la persona titular de la Jefatura de Gobierno para su remisión al Congreso;
- d. Participar en las etapas de formulación, actualización y modificación, así como de la ejecución, de los programas del Gobierno de la Ciudad con impacto en la demarcación territorial, a solicitud de la persona titular de la Jefatura de Gobierno;
- e. Garantizar en el proyecto de presupuesto de egresos de la demarcación territorial, el apego a los objetivos y metas de los instrumentos de planeación;

- f. Rendir los informes del ejercicio del gasto previstos en la ley de la materia, indicando los resultados con relación a los objetivos, metas y plazos señalados en los instrumentos de planeación;
- g. Garantizar la congruencia y armonización de los instrumentos de planeación de la demarcación territorial con los correspondientes de la Ciudad, y
- h. Las demás funciones que le confiera esta Ley y otros ordenamientos legales aplicables en la materia.

En ese sentido, se recogen nuevamente las atribuciones que en materia de planeación la Constitución de la Ciudad de México otorga a las alcaldías. Destaca particularmente lo asociado a la formulación de los Planes de Ordenamiento de cada alcaldía y lo relacionado con los planes parciales por colonia. Sin duda, uno de los pilares del buen funcionamiento del sistema de planeación estribará en la contribución que sean capaces de realizar las alcaldías. El conocimiento más cercano y próximo de determinadas dinámicas urbanas será estratégico para construir planes de ordenamiento del territorio apegados a las necesidades locales.

En el mismo sentido antes referido, la Ley del Sistema de Planeación no ofrece detalles sobre cómo, en la práctica, las alcaldías concurrirán y participarán en los procesos de planeación. Por ejemplo, no se detalla ningún mecanismo para resolver posibles controversias, considerando que tanto las alcaldías como el Gobierno de la Ciudad de México son espacios de decisión investidos de legitimidad democrática, en los que pueden gobernar administraciones con proyectos políticos claramente diferenciados. La dinámica de posibles conflictos y tensiones, inherente a cualquier proceso político, no aparece canalizada de ninguna manera en las normas estudiadas. Ello es particularmente relevante, por ejemplo, en cuestión de programas sociales, donde se necesita fortalecer la coordinación interinstitucional para garantizar la no duplicidad, así como en la formulación de los planes de ordenamiento territorial de las demarcaciones, que deberán apegarse a los instrumentos emanados desde la administración central. En estos delicados ámbitos, como se insiste, el marco jurídico analizado no ofrece soluciones claras, que, dependerán, en último término, de la voluntad e incentivos de los distintos actores para colaborar.

2.5. El Programa de Gobierno 2019-2024

El Programa de Gobierno de la Ciudad de México es un instrumento fundamental de la planeación en la capital. Es importante, en ese sentido, aproximarnos a este documento para identificar la participación y el rol que se espera de las alcaldías en las distintas políticas, programas y proyectos. El Programa definió cinco principios orientadores de su administración: innovación, sustentabilidad, igualdad, honestidad y gobierno abierto. A partir de ellos, se definen los seis ejes que conforman la estructura del documento:

1. Igualdad y Derechos
2. Ciudad Sustentable

3. Más y Mejor Movilidad
4. Ciudad de México, Capital Cultural de América
5. Cero Agresión y Más Seguridad
6. Ciencia, Innovación y Transparencia

A partir de estos ejes, se definen los principales objetivos y líneas de acción. En la Evaluación Estratégica de la Política Social del Gobierno de la Ciudad de México (2018-2020), elaborada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 c), se hizo una revisión detallada y una valoración de los principales componentes en materia de bienestar del Programa de Gobierno de la Ciudad de México. Este apartado se concentrará en lo relacionado con las alcaldías. En la descripción de los objetivos y líneas de acción de los ejes del Programa de Gobierno, se pueden observar el conjunto de tareas que involucra la relación (ya sea de subordinación o de coordinación entre el Gobierno central y las alcaldías). En el cuadro 2.4 se muestra la descripción de esas tareas en cada uno de los seis ejes del Programa de Gobierno.

CUADRO 2.4: OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DE LOS EJES DE PROGRAMA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2019-2024 RELACIONADOS CON LAS ALCALDÍAS

1. Igualdad y Derechos
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la cobertura de la educación inicial a través del DIF y de las estancias infantiles en las Alcaldías, generando un sistema único. • En coordinación con el gobierno federal y las Alcaldías, atender de manera paulatina el mantenimiento mayor y la construcción de planteles educativos donde hay carencias. • Incrementar el acceso a servicios adecuados de cultura física en las 16 Alcaldías, a través de la promoción de actividades recreativas, físicas y deportivas entre la población, en particular la que habita en comunidades de menor Índice de Desarrollo Social. • Desarrollar y operar las Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) basadas en un Modelo de Atención Primaria de Salud (MAPS), independientemente del nivel de gobierno encargado de su operación (federal, de la ciudad o Alcaldías). • Mejorar y ampliar, en conjunto con las 16 Alcaldías, la infraestructura deportiva que facilite y promueva el acceso de la población al deporte.
2. Ciudad Sustentable
<ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno de la Ciudad en coordinación con las Alcaldías desarrollará programas eficientes que también utilicen la innovación y las nuevas tecnologías para garantizar el servicio de limpia, la iluminación pública, el mantenimiento de áreas verdes, parques y jardines, así como la pavimentación de vías primarias y secundarias. • El manejo integral y sustentable del recurso hídrico, así como de los servicios públicos en coordinación con las Alcaldías, deberá ser coordinado por una instancia técnica a cargo de una persona honesta y capacitada. Esta instancia habrá de promover el mejoramiento de los servicios y la atención a las necesidades de la ciudadanía, y determinará las acciones y su ejecución a partir de criterios científicos y técnicos, pero con una visión incluyente y social. • Promover la coordinación estrecha con las Alcaldías en el manejo de la red secundaria de agua potable.
3. Ciudad de México, Capital Cultural de América

- Introducir una nueva política que reoriente el trabajo de la Secretaría de Cultura y las Alcaldías, con el fin de apoyar, de manera coordinada e integral a la comunidad que participa de la vida cultural de la ciudad, y promover de forma efectiva la inclusión de quienes por diversas circunstancias se encuentran excluidos de los derechos culturales.

4. Cero Agresión y Más Seguridad

- Las diversas instancias y autoridades de la ciudad implementarán la mediación en el ámbito de su competencia: las Alcaldías en materia de conflictos vecinales, la Procuraduría Social en los conflictos condominiales, los juzgados cívicos en relación con faltas administrativas y de justicia cívica.
- Establecer las atribuciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, así como del Gabinete de Gobierno, Seguridad y Justicia, definiendo la misión, organización, atribuciones y facultades de la Policía de la Ciudad de México. Asimismo, se establecerán mecanismos de coordinación con las Alcaldías y con entidades federativas y municipios vecinos, así como las percepciones, prestaciones, derechos, obligaciones de la carrera policial.
- Establecer una estrategia de coordinación con las Alcaldías para formular los planes de seguridad ciudadana.
- Establecer el Mando Único, que de acuerdo con el Artículo 41 de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece que la función de la Seguridad Ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las Alcaldías y sus habitantes.

Establecer una estrategia de coordinación con las Alcaldías para formular los planes de seguridad ciudadana.

5. Ciencia, Innovación y Transparencia

- Diseñar, desarrollar, supervisar y evaluar la política de conectividad y del uso, aprovechamiento y explotación eficiente y efectiva de las redes de telecomunicaciones, de la infraestructura activa, pasiva, existente y futura de la Administración Pública de la Ciudad de México y, en su caso, de las Alcaldías, con base en las necesidades de las habilidades digitales, gobierno abierto, gobierno digital, gestión de datos y gobernanza tecnológica; garantizando la satisfacción de los requerimientos propios de la administración, bajo principios de austeridad, uso eficiente de la infraestructura existente, interoperabilidad, acceso progresivo al internet y consecuentemente, la disminución de la brecha digital entre el gobierno y los ciudadanos.
- Generar y coordinar comités de fomento científico en las Alcaldías, una red de Centros de Investigación de la ciudad, crear y operar una plataforma de información e impulsar la formación de personas maestras y médicas especializadas en áreas de relevancia para la Ciudad.
- Crear un sistema unificado de atención ciudadana en coordinación con las Alcaldías.
- Trabajar con las Alcaldías para canalizar reportes y quejas ciudadanas para garantizar la respuesta de la autoridad correspondiente.

Implementar una plataforma tecnológica con modelo de operación homologado, haciendo copartícipe a la sociedad.

Conectar los centros de control de las Alcaldías (Bases Plata) al C5, para compartir información en tiempo real y potenciar la capacidad de respuesta ante incidentes cotidianos y desastres mayores.

Fuente: elaboración propia con base en el Programa de Gobierno de la Ciudad de México, 2019-2024.

Como se observa, se identifica también un notable nivel de generalidad en la definición del rol de las alcaldías en el diseño y la operación de distintas estrategias encomendadas a la política social. Ello puede ser comprensible considerando la naturaleza del instrumento y la necesidad de que las alcaldías tengan sus propios Programas de Gobierno adaptados a la realidad local. Sin embargo, se identifica que existe una clara voluntad de sumar a las alcaldías a determinadas actividades y espacios de coordinación, cuyos resultados habrá que monitorear y evaluar luego del transcurso de cierto tiempo.

2.6. Apuntes finales sobre el marco normativo-institucional

La evolución política de la Ciudad de México se caracteriza por una serie de modificaciones constantes a su marco normativo e institucional, que han derivado en la reconfiguración de su naturaleza jurídica, atribuciones, estructura, financiamiento y, por supuesto, política social. Este proceso, sin embargo, ha sido lento y parece discurrir en orden vertical y jerárquico; es decir, la transformación ha tenido que pasar por el Gobierno de la Ciudad de México antes de arribar a la escala local. Lo anterior se ejemplifica con la democratización: fue posible elegir por sufragio popular a la jefatura de gobierno tres años antes que a las jefaturas delegacionales. Por otro lado, la aplicación de programas sociales —entendidos como instrumentos de política social— ha iniciado en el Gobierno central para desplegarse posteriormente en los gobiernos locales. En ese sentido, parece claro que el nivel local de gobierno ha capitalizado también las luchas políticas y sociales por la democratización que se han desarrollado históricamente a escala metropolitana.

Si bien es posible aseverar que las modificaciones al marco normativo-institucional de la Ciudad de México —sobre todo aquellas realizadas a finales de la década de los noventa— han permitido a los gobiernos locales realizar algunos planteamientos de política social, dicha formulación ha sido fragmentaria y elemental. En buena medida, ello se deriva de dos problemas principales. Por un lado, no se identifica de forma clara que las demarcaciones territoriales produzcan diagnósticos específicos sobre sus problemas sociales, cuyas conclusiones e implicaciones, además, queden asentadas en algún documento.³ Por otro lado, como se ha mencionado, hay una gran ambigüedad de las atribuciones entre escalas de gobierno, auspiciada por un marco normativo excesivamente genérico que no contribuye a evitar las duplicidades. A pesar de que la CPCM y las leyes emanadas de ella consideran el tema del desarrollo social en ambas escalas, el planteamiento resulta ciertamente vago y las generalidades tienden a replicarse, en cascada, desde la Constitución, de una norma a otra. Esta condición ha propiciado traslapes en las atribuciones, duplicidades e importantes vacíos en el planteamiento de la política social entre ambas escalas.

Progresivamente, se han añadido algunos mecanismos para concretar una mejor coordinación entre gobiernos, por ejemplo, la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. Ello resulta, sin duda, un avance sustancial para conseguir una política social más integrada, sinérgica y concatenada; no obstante, su proceso de aplicación es todavía incipiente. Será importante monitorear el rol y la participación que tendrán las alcaldías en la implementación del nuevo y ambicioso Sistema de Planeación de la Ciudad de México, ya que en este sentido la normativa es también muy general.

³ Algunas demarcaciones han hecho un esfuerzo importante por identificar en sus Planes de Gobierno los problemas más acusados que presenta su población; sin embargo, consideramos que esta práctica no se ha realizado de forma general y sistemática en todas las alcaldías. En buena medida, esta heterogeneidad complica seriamente hacer una evaluación global de la política social de la escala local.

Como cualquier otra escala de gobierno, actualmente las demarcaciones locales cuentan con diferentes atribuciones que, en conjunto, abren la posibilidad de trazar una política social. Cabe destacar, sin embargo, que cada escala tiene una especificidad propia, elemento que constituye la diferencia primordial entre sendos planteamientos. Al ser el gobierno más próximo a la población, la política social de la escala local tendría que adoptar formas muy distintas a aquella implementada por el Gobierno de la Ciudad de México, aunque esta diferencia no es particularmente notoria por ahora. Posiblemente, la causa radique en que muchas alcaldías no hacen un diagnóstico claro y preciso de sus problemas sociales, por lo que les resta implementar intervenciones muy similares a las del Gobierno central, aunque con capacidades, presupuestos, poblaciones atendidas y alcances menores. En un proceso de consolidación y fortalecimiento integral de las futuras políticas sociales de las alcaldías, será central revisar el marco jurídico y normativo del reparto de atribuciones entre niveles de gobierno, desde lo dispuesto en la Constitución hasta lo plasmado en leyes secundarias e instrumentos de programación, presupuestación y planeación.

Por último, cabe insistir que no se reconoce actualmente una política social clara en la escala local, sobre todo porque no hay documentos rectores en demarcación alguna que realicen un diagnóstico de su condición social, espacial y económica. Dicha omisión imposibilita llevar a cabo propiamente una evaluación de diseño de política social, cuyo desarrollo debe iniciar necesariamente desde la valoración del diagnóstico que hacen las entidades evaluadas sobre sus problemas sociales. A causa de ello, se ha tomado la decisión de hacer una revisión de presupuestos, programas y acciones sociales de las alcaldías. Al tener en cuenta que dichos elementos contribuyen a la atención de derechos sociales, su análisis constituye una alternativa para tratar de identificar un planteamiento subyacente de política social.

3. CAPÍTULO TERCERO: PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES DE LAS ALCALDÍAS

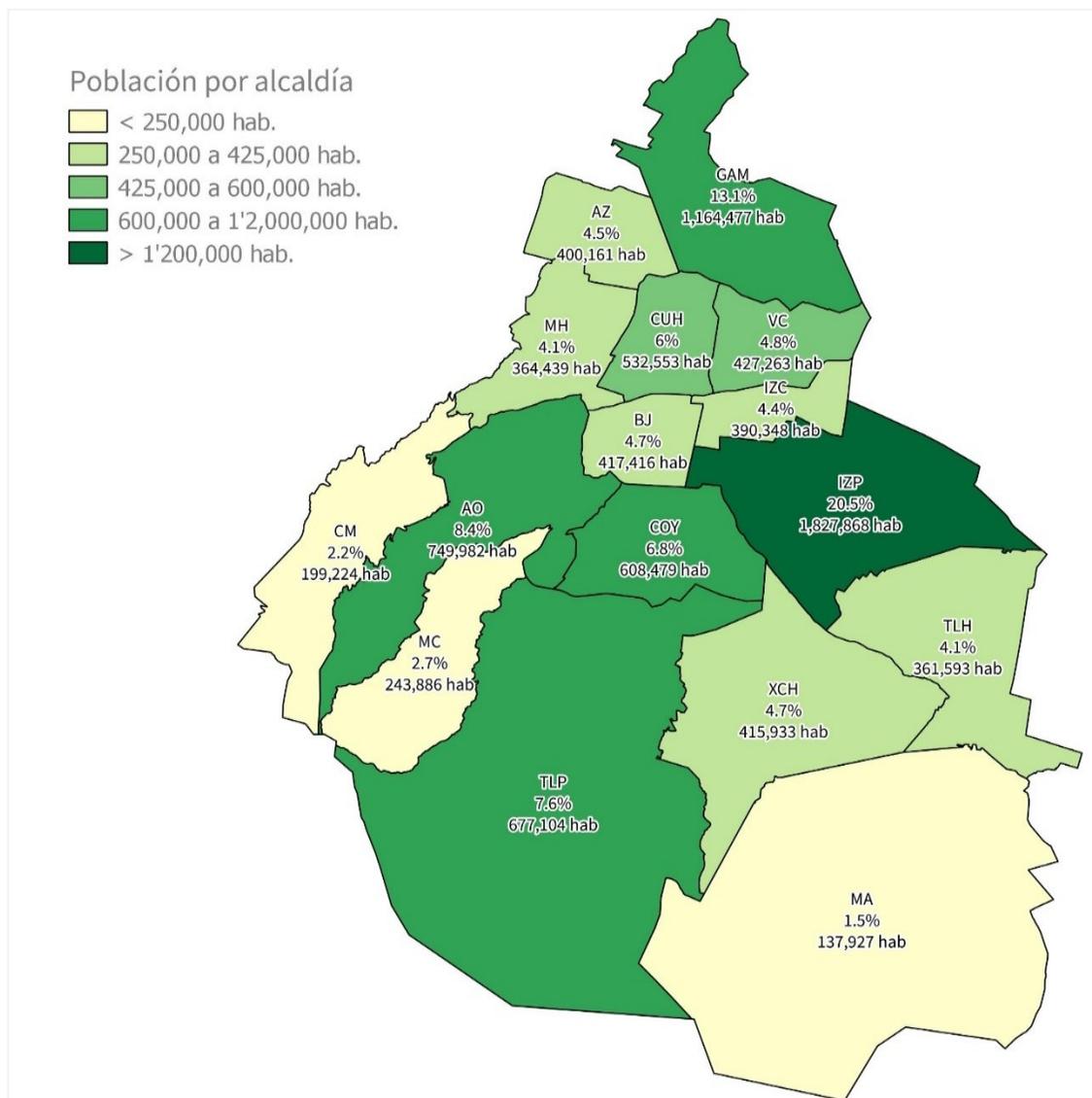
La Ciudad de México es un lugar de grandes desigualdades, muy heterogéneo tanto social como espacialmente. A lo largo del territorio es posible encontrar diferentes dinámicas, características y condiciones de vida. Inclusive dentro de cada demarcación, las condiciones suelen ser distintas de un lugar a otro y entre colonias. La labor de estudiar la política social de las alcaldías requiere contar con un panorama sobre los principales indicadores sociodemográficos y en materia de pobreza. Por ello se discutirá, en primer momento, el estado socioeconómico y demográfico de las demarcaciones, lo cual nos permitirá conocer algunas condiciones básicas de la vida de la población. Posteriormente, se ofrecerán los principales indicadores multidimensionales en materia de pobreza, con la finalidad de conocer las principales carencias y rezagos que prevalecen en cada alcaldía. Lo anterior nos permite, en el capítulo cuatro, analizar y comparar el gasto ejercido por alcaldía con la población carenciada presente en cada demarcación.

3.1. La población de las alcaldías y su composición

La distribución de la población en el territorio de la Ciudad de México muestra profundas disparidades. Según lo que se aprecia en el mapa 3.1, la población tiende a concentrarse en el oriente y en el norte de la capital, particularmente en Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Entre estas dos demarcaciones se aglomera un tercio de la población capitalina: poco más de 33% del total. La tercera alcaldía más poblada es Álvaro Obregón, demarcación que, a pesar de tener una extensión territorial muy similar a la de Gustavo A. Madero —sólo varía 2 km²—, tiene 415 mil habitantes menos. Ello refleja que el número de habitantes no está asociado con la superficie de las alcaldías. De forma general, las demarcaciones han pasado por diferentes procesos históricos de urbanización y denotan condiciones geográficas y físicas distintas, situación que, finalmente, termina por dar un resultado disímil en términos de poblamiento. Otro elemento que ratifica la proposición anterior es el caso de Tlalpan, cuya extensión territorial la convierte en la demarcación más grande de la Ciudad, pero se localiza en el cuarto lugar en cuanto al número de habitantes. Este patrón, en algunas ocasiones, se explica por la presencia de suelo de conservación, que será analizada posteriormente.

Por otro lado, las alcaldías centrales, Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán cuentan con tamaños de población similares y, en términos porcentuales de aportación a la población total de la ciudad, varían únicamente 2.1 puntos porcentuales entre sí. Asimismo, las alcaldías con menor porcentaje se ubican al sur de la Ciudad: Magdalena Contreras, Milpa Alta y Cuajimalpa. Ninguna de las tres alcanza 250 mil habitantes.

MAPA 3.1: APORTACIÓN DE CADA ALCALDÍA A LA POBLACIÓN TOTAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2015

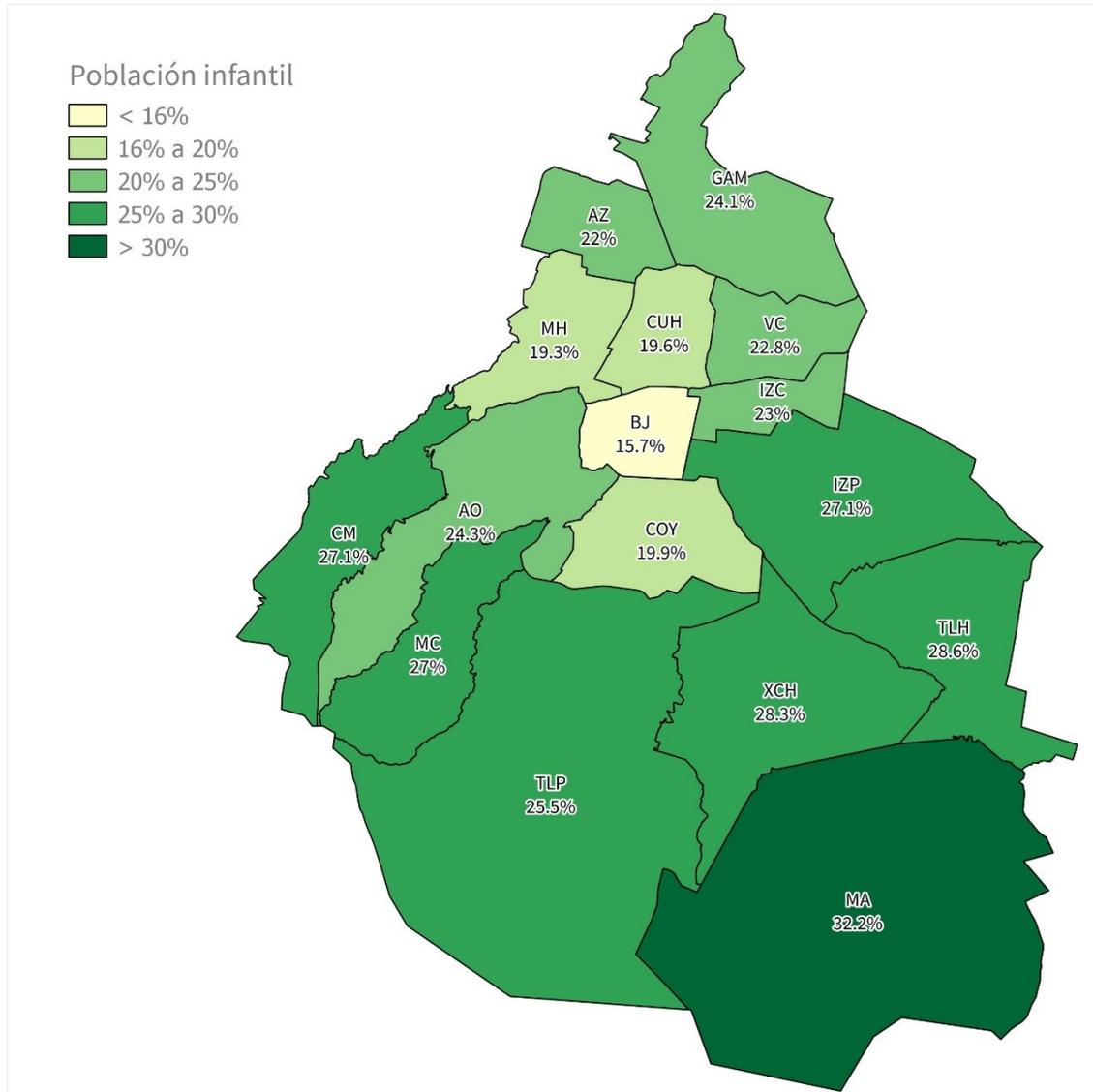


Fuente: elaboración propia con base en EIC 2015. Nota: el porcentaje muestra la cantidad de población que cada alcaldía aporta a la población total de la Ciudad de México

Ha quedado manifiesto que hay importantes diferenciales en cuanto al tamaño poblacional de las alcaldías. A su vez, la composición etaria es muy diferente. El mapa 3.2 muestra el porcentaje de población infantil y población adulta mayor que tiene cada demarcación respecto a su población total. Al suroriente de la Ciudad se localizan las cuatro demarcaciones con los porcentajes más altos de infantes: Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco e Iztapalapa (todas ellas colindan). En cualquiera de estas demarcaciones, por lo menos una de cada cuatro personas es menor de 18 años. Ello confirma la correlación entre mayor número de infantes y mayor nivel de pobreza, que ha sido referida por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México en distintos documentos. De igual forma, en el sur, pero del lado poniente, se

localiza otro conjunto de cuatro alcaldías que también denota un porcentaje importante de población infantil: Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Tlalpan.

MAPA 3.2: PORCENTAJE DE POBLACIÓN INFANTIL DE CADA ALCALDÍA RESPECTO A SU POBLACIÓN TOTAL EN 2015

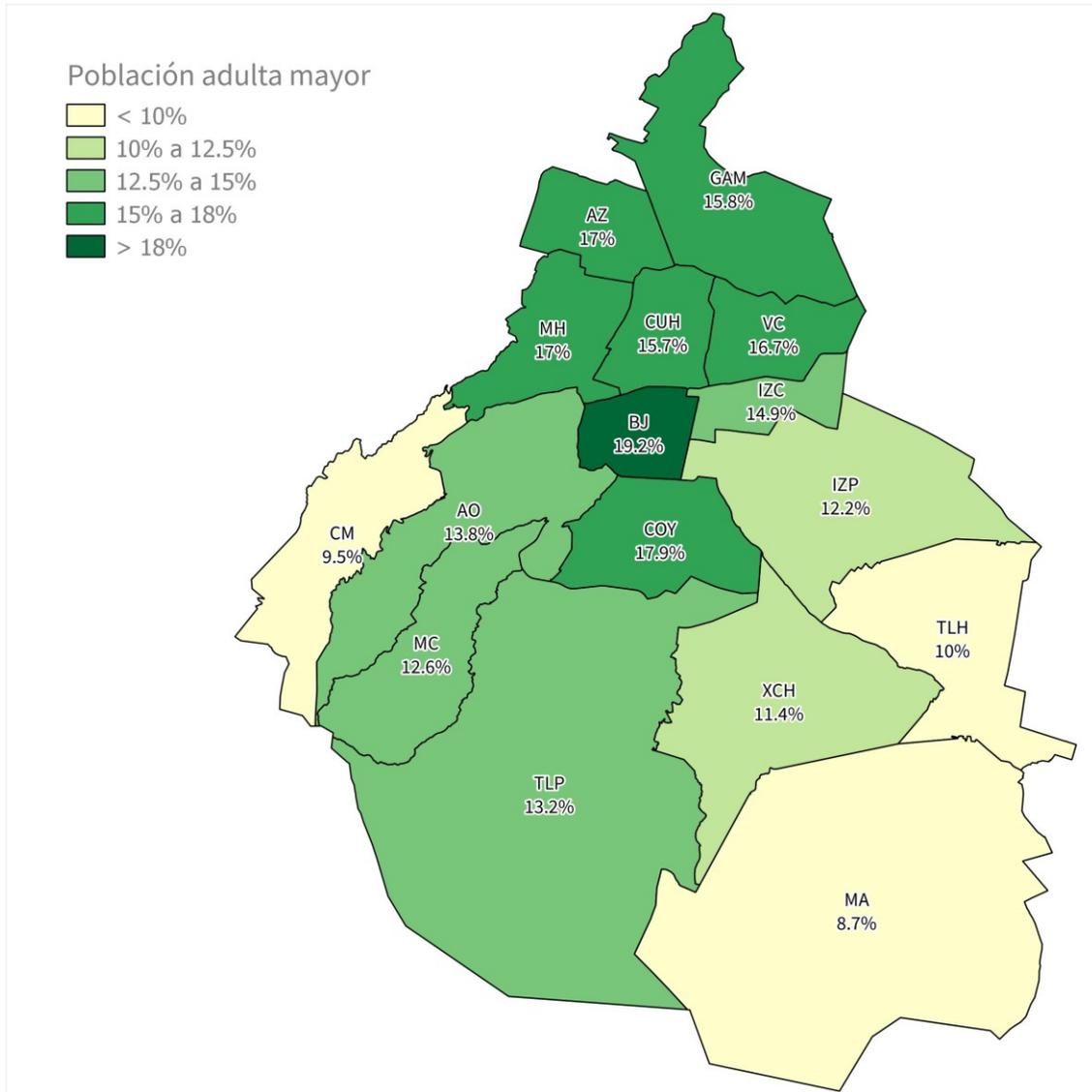


Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a).

Por el contrario, en el centro de la Ciudad se advierte una concentración de alcaldías con porcentajes relativamente bajos de población infantil, entre los cuales destaca Benito Juárez, que cuenta con una presencia muy inferior de este grupo poblacional: sólo 15.7%. En la Ciudad de México, únicamente tres demarcaciones (Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc) tienen una pirámide poblacional de tipo regresiva, es decir, que presenta una forma estrecha en los extremos y ensanchada por la mitad. Esta condición indica que la mayor parte de su población está conformada por adultos jóvenes. En efecto, la

cohorte más amplia en Benito Juárez y Miguel Hidalgo es la de 30 a 34 años, tanto para mujeres como para hombres.

MAPA 3.3: PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR DE CADA ALCALDÍA RESPECTO A SU POBLACIÓN TOTAL EN 2015



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a).

El mapa 3.3 muestra la prevalencia de población adulta mayor según cada demarcación. Este mapa sirve para complementar al anterior y, de esa forma, caracterizar los dos extremos de la población por su clasificación etaria. Resulta lógico que este mapa sea prácticamente lo opuesto al anterior, sin embargo, hay algunas precisiones que deben resaltarse. Benito Juárez es la alcaldía más envejecida; el

porcentaje de población adulta mayor alcanza el 19.2%, de modo que en dicha demarcación prácticamente dos de cada 10 habitantes son mayores de 60 años. Bajo la misma lógica que se había anunciado en el mapa anterior, las alcaldías del sur son las que denotan el menor porcentaje de personas adultas mayores. Milpa Alta, Cuajimalpa y Tlalpan tienen un porcentaje menor o igual a 10%, que se traduce en que uno de cada 10 habitantes tiene más de 60 años.

La condición de discapacidad es una variable imprescindible a la hora de caracterizar a una población. Al menos en la Ciudad de México, ninguna alcaldía denota un porcentaje menor a 4% de sus habitantes con algún tipo de discapacidad (ver mapa 3.4). Ésta es una situación muy presente en la población capitalina y quiere decir que, de cada 100 personas, por lo menos cuatro presentan esta condición. En términos de política social, ello se traduce en la necesidad de estructurar diferentes de acciones para atender a este tipo de población.

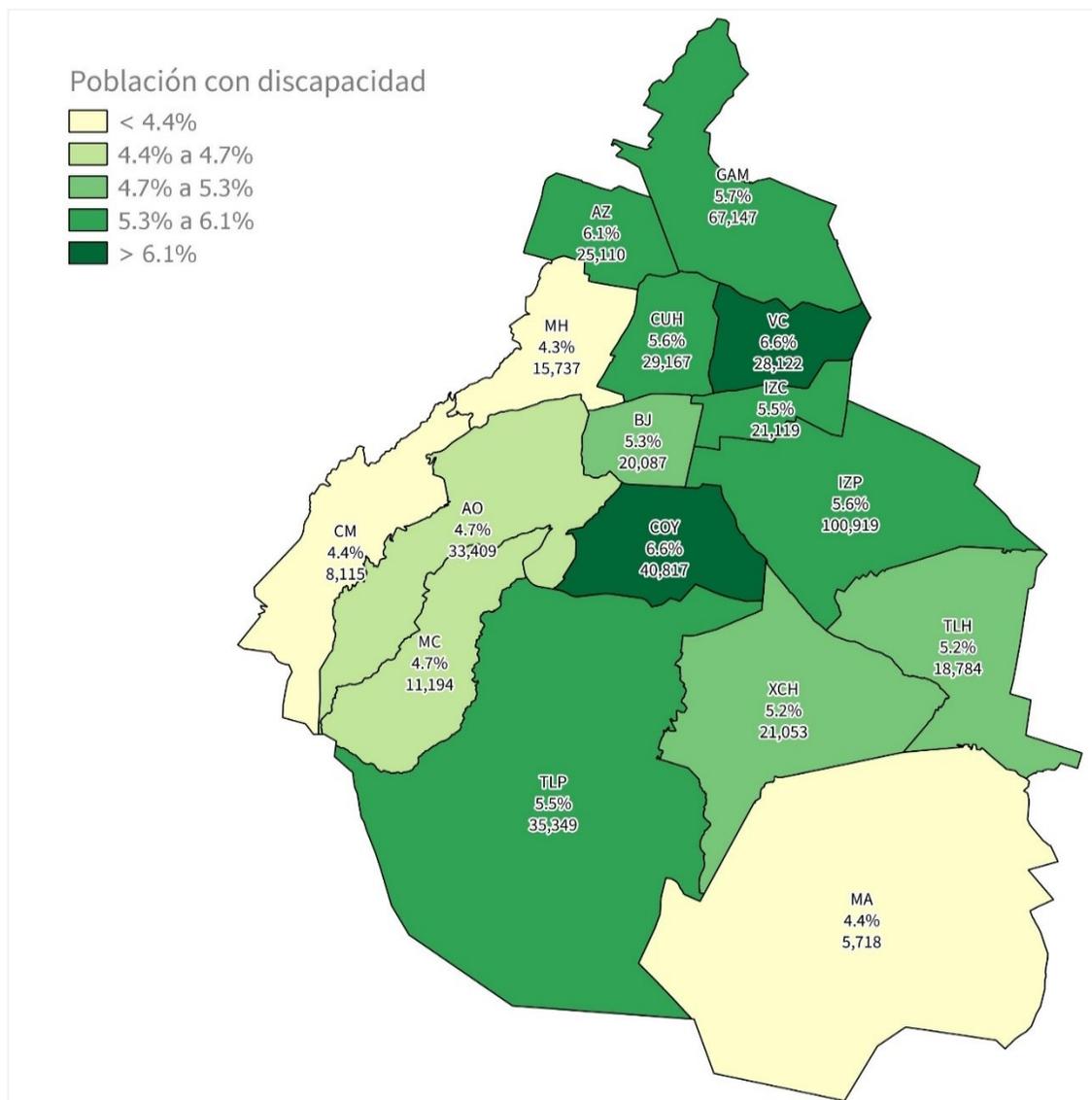
Ese mismo mapa indica también las cantidades absolutas. El hecho de presentar la variable de esta otra forma permite alternar el uso de cantidades relativas, que, en ocasiones, suelen oscurecer la dimensión verdadera de las cifras: por ejemplo, el 5.6% de Iztapalapa se traduce en 100 mil habitantes en términos absolutos; mientras que el mismo 5.6% de Cuauhtémoc se traduce en únicamente 26 mil personas. En ese sentido, resulta lógico que Iztapalapa y Gustavo A. Madero, al ser las dos demarcaciones más pobladas, devengan, a su vez, en las dos con mayor preeminencia de población discapacitada.

A pesar de lo anterior, vale la pena hacer un contraste entre dos indicadores de las alcaldías: su aportación a la población total de la Ciudad de México y su aportación al número total de capitalinos con alguna discapacidad. Hay tres alcaldías en las que el segundo indicador está muy por encima del primero: Coyoacán, Venustiano Carranza y Azcapotzalco. Ello revela que la concentración de personas discapacitadas se acentúa especialmente en estas tres demarcaciones en comparación con el resto.

El término *discapacidad* es muy amplio y, por tanto, debe tratarse de maneras distintas. No todas las discapacidades son iguales: algunas limitan el movimiento o el aprendizaje; otras, la disponibilidad para trabajar. A pesar de esta pluralidad, sería importante transitar a un diseño de políticas integrales, a fin de procurar la inclusión de toda la población y no excluir a persona alguna.

En cuestión de grupos de atención prioritaria, la discusión sobre personas indígenas es actualmente un tema muy presente en la agenda pública. En efecto, la recientemente creada Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (Sepi) tiene por objetivo encausar el reconocimiento de este grupo poblacional en calidad de sujetos de derecho, situación que ha permeado a los planteamientos de política social en la escala local.

MAPA 3.4: PRESENCIA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN CADA ALCALDÍA EN 2015

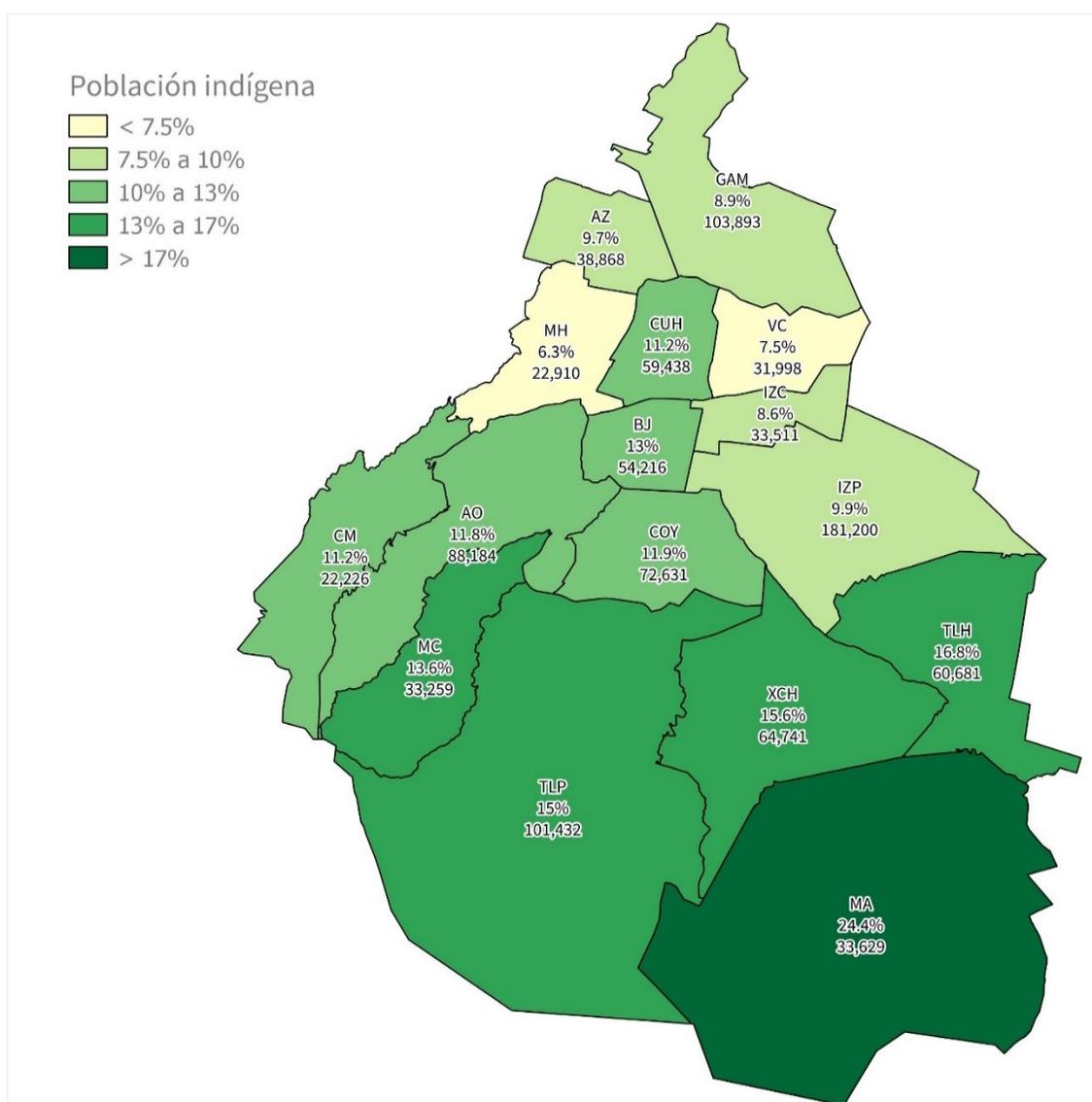


Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a). Notas: el porcentaje muestra la cantidad de personas con discapacidad de cada demarcación respecto a su propia población. La segunda cifra hace referencia a esa misma variable, pero en términos absolutos.

El mapa 3.5 muestra la presencia de personas indígenas en cada alcaldía. Al igual que en otros mapas, es posible reconocer una concentración relativamente clara de demarcaciones con índices similares. Al sur poniente de la Ciudad de México se concentran las alcaldías con mayor porcentaje de personas asociadas a una comunidad indígena. Resulta llamativo el caso de Milpa Alta, cuya proporción se encuentra muy por encima de las demás alcaldías: prácticamente, una de cada cuatro personas se considera o habla una lengua indígena. En colindancia con esa demarcación, se localizan las otras tres con mayor porcentaje de habitantes con identidad indígena: Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan —aunque ninguna de

ellas alcanza a rebasar 17%. Históricamente, estas alcaldías se caracterizan por contar con diferentes pueblos originarios que detentan una amplia prevalencia en el tiempo y longevidad en su asentamiento. A pesar de ello, por efecto del acelerado crecimiento en la Ciudad, dichos espacios han tendido a adoptar cada vez más las dinámicas urbanas o usos de suelo característicos del centro de la urbe: el desarrollo inmobiliario, por ejemplo, ha replegado cada vez más el suelo cultivable y otras maneras de posesión de la tierra diferentes a la propiedad privada.

MAPA 3.5: PRESENCIA DE PERSONAS QUE SE CONSIDERAN INDÍGENAS O HABLAN UNA LENGUA INDÍGENA EN CADA ALCALDÍA EN 2015



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a). Notas: el porcentaje muestra la cantidad de personas indígenas de cada demarcación respecto a su propia población. La segunda cifra hace referencia a esa misma variable, pero en términos absolutos.

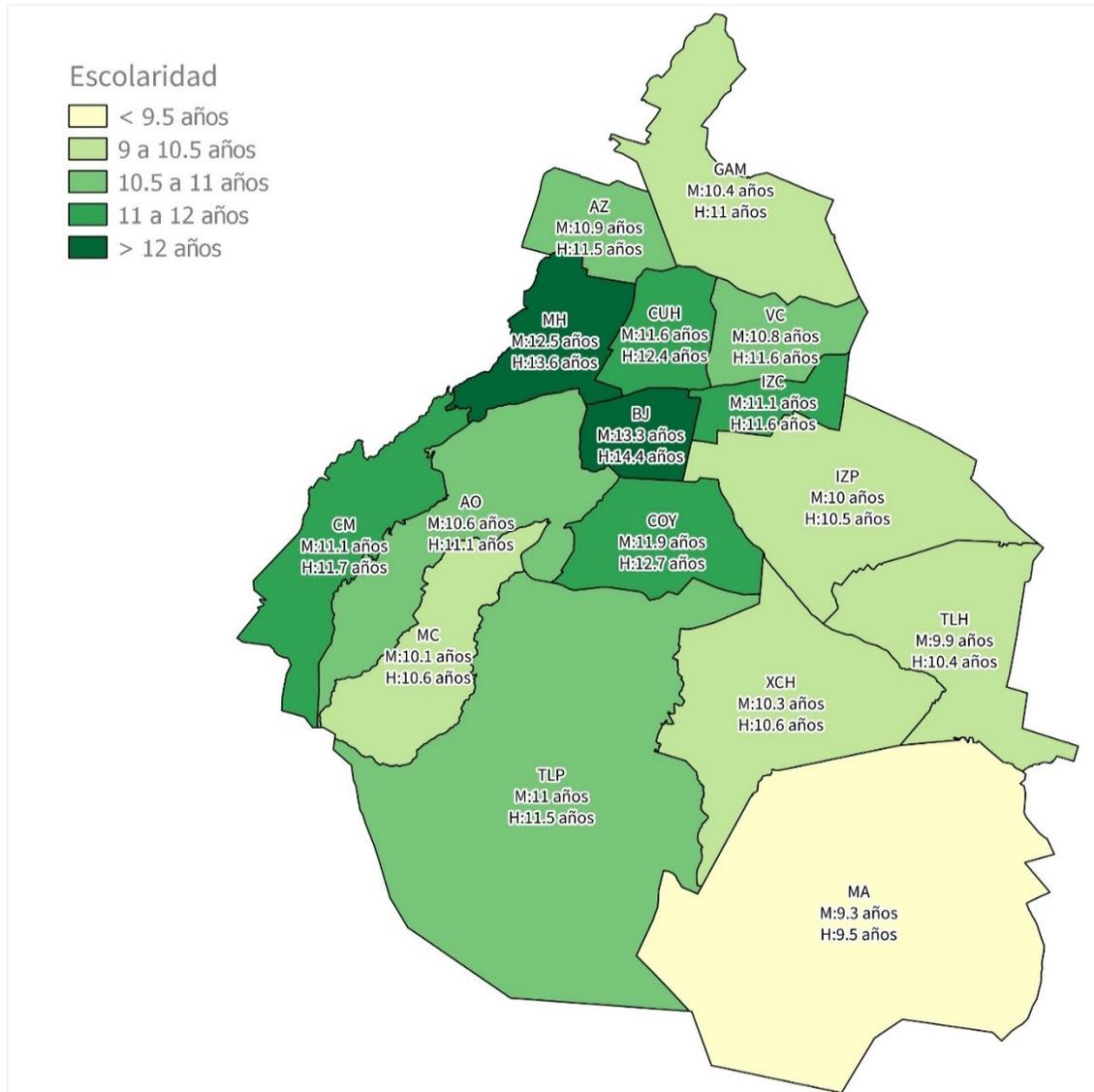
Por otra parte, las alcaldías del norte de la Ciudad tienden a contar con menor número relativo de indígenas. Destacan particularmente Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo. De nueva cuenta, ello revela y distingue las dinámicas de poblamiento y urbanización que han tenido estas demarcaciones.

Las cifras absolutas muestran una lectura muy distinta de ese mapa. Se puede apreciar, por ejemplo, que Milpa Alta no es la alcaldía que más aporta al total de personas indígenas de la Ciudad, sino, de nueva cuenta, Iztapalapa. Ésta supera por prácticamente 80% al segundo lugar, que ocupa Gustavo A. Madero. A pesar de contar con una población total significativamente menor, Tlalpan tiene casi la misma cantidad de personas indígenas que Gustavo A. Madero, situación que indica la amplia prevalencia y concentración de este tipo de población. Las dos alcaldías con menor cantidad de personas asociadas a un pueblo indígena son, a su vez, las dos más cargadas geográficamente hacia el oriente: Miguel Hidalgo y Cuajimalpa. Una posible explicación para este último caso es que, históricamente, la geomorfología de Cuajimalpa dificultaba la habitabilidad de pueblos originarios.

Por otra parte, resulta importante denotar cómo se acentúan las disparidades de género de una alcaldía a otra. Un indicador elocuente para ellos suele ser la escolaridad promedio. El mapa 3.6 contrasta esta información. En el caso de las mujeres, las alcaldías con el promedio más alto de escolaridad se concentran en el centro de la Ciudad —particularmente, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán reflejan esta condición. Mientras más se alejan geográficamente las alcaldías de este primer núcleo, sus promedios tienden a ser menores. Cuando se hizo el análisis por edad, aquéllas tres alcaldías mostraron los porcentajes más bajos de la Ciudad en población infantil. En cierta forma, ello puede dar cuenta sobre una menor tasa de fertilidad que, a su vez, se relaciona con una mayor inserción de la mujer en el mercado laboral, profesional y académico. En el otro extremo, se encuentra Milpa Alta con un porcentaje muy por debajo de las demás alcaldías, incluso, aquellas con las que colinda.

En cuestión de escolaridad promedio masculina, se dibuja un patrón similar al de las mujeres. En todas las alcaldías, el promedio de los hombres es mayor que el de las mujeres, aunque con brechas diferentes según el caso que se trate. Por casi un año de diferencia respecto al segundo lugar, el promedio más alto es el de Benito Juárez. A su vez, el más bajo recae en Milpa Alta.

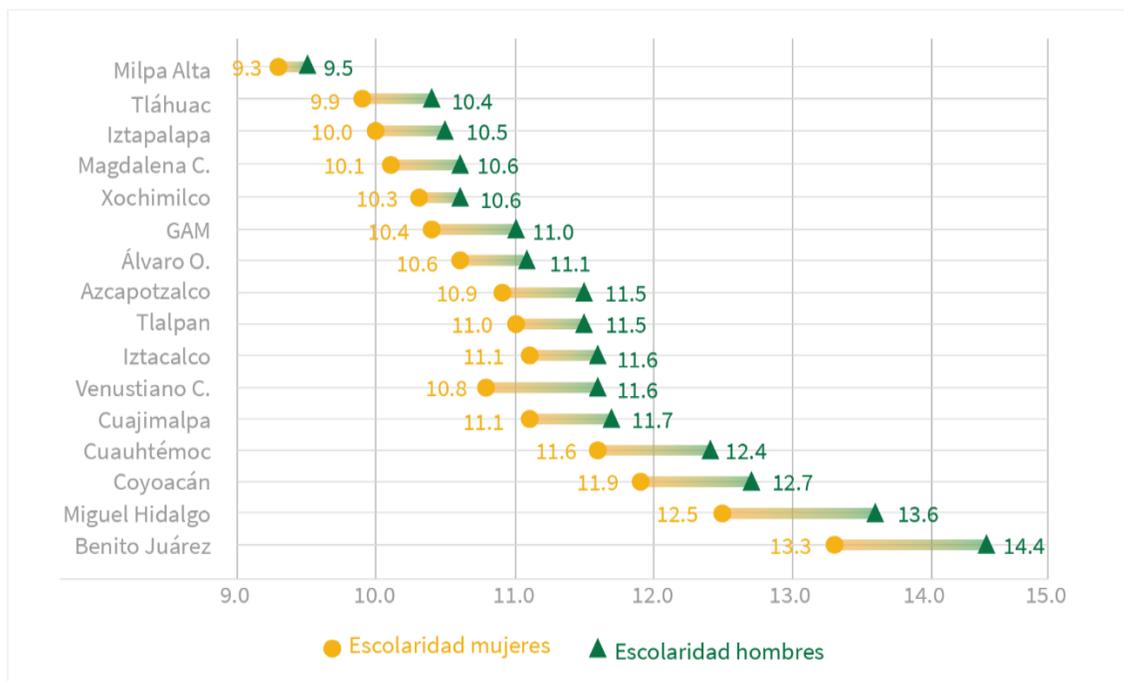
MAPA 3.6: ESCOLARIDAD PROMEDIO DE MUJERES Y HOMBRES SEGÚN ALCALDÍA EN 2015



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a). Notas: el mapa muestra el promedio de mujeres (M) y hombres (H). El degradado se hizo respecto a los datos de mujeres.

La figura 3.1 expresa elocuentemente la brecha de escolaridad entre hombres y mujeres según alcaldía. De forma general, parece dibujarse un patrón en el que, cuanto más alto sea el promedio de escolaridad general, la brecha es más grande. En otros términos, se delinea una tendencia en la que la disparidad entre hombres y mujeres es directamente proporcional al promedio de escolaridad general de las alcaldías. Los dos extremos de la gráfica ratifican esta confición. Por un lado, Milpa Alta es la alcaldía con menor promedio general de escolaridad y su diferencia entre hombres y mujeres es apenas de 0.2 años, la más baja de todas las demarcaciones. Por el contrario, Benito Juárez tiene el promedio general más alto y una brecha de género de 1.1 años, la más alta junto con Miguel Hidalgo.

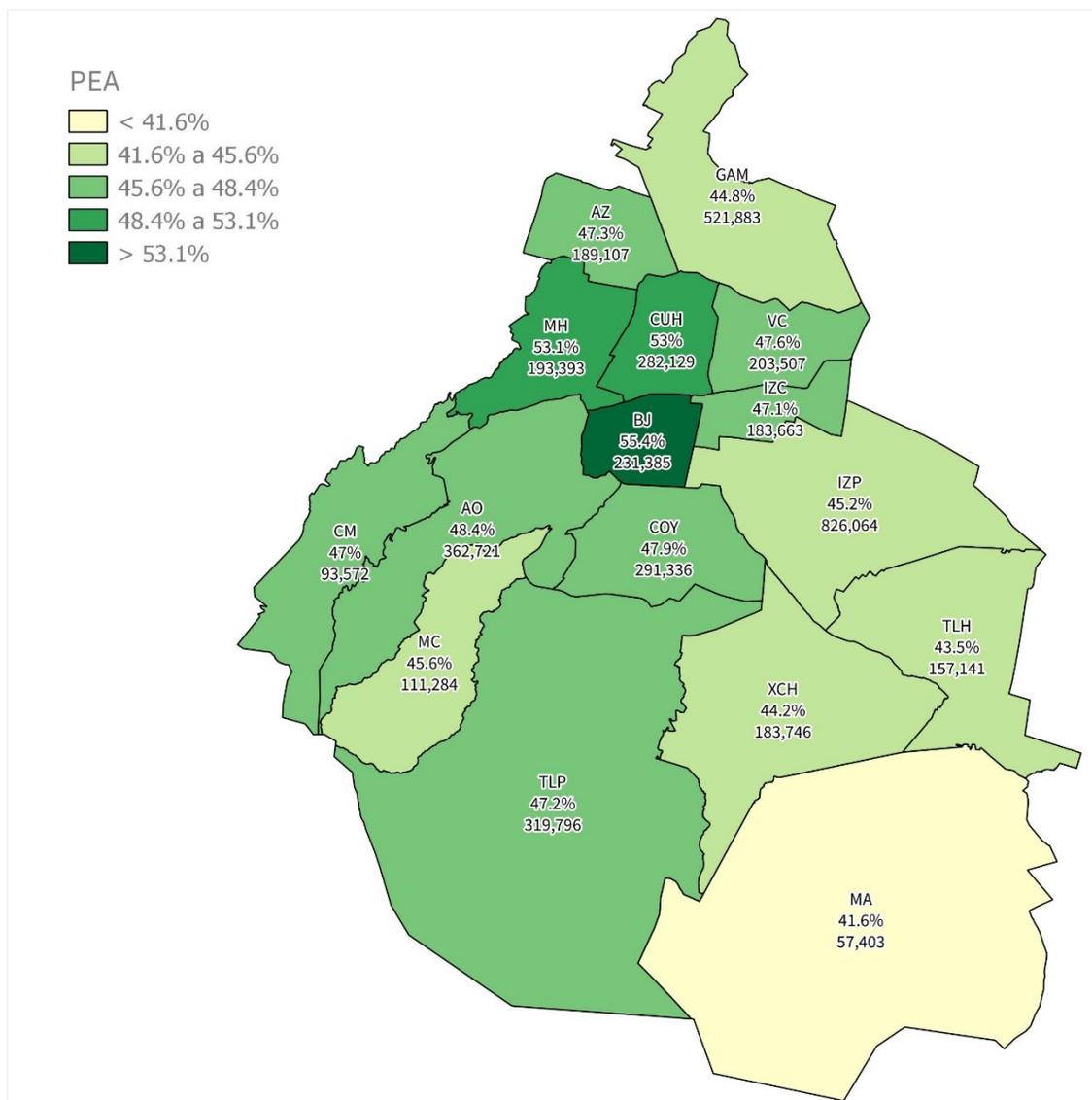
FIGURA 3.1: BRECHA DE GÉNERO EN PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POR ALCALDÍA EN 2015



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a).

Con la finalidad de caracterizar el perfil social de cada alcaldía, resulta útil, de igual forma, atender también a algunos indicadores económicos. El mapa 3.7 muestra el porcentaje de población económicamente activa (PEA) en las alcaldías. Solamente hay tres alcaldías cuya PEA rebasa 50%, las cuales, a su vez, fueron las demarcaciones con menor población infantil en el gráfico correspondiente. Al igual que se ha esbozado con otros indicadores, hay un patrón de concentración en el centro de la Ciudad y de dispersión entre más alejadas están las alcaldías de dicho núcleo.

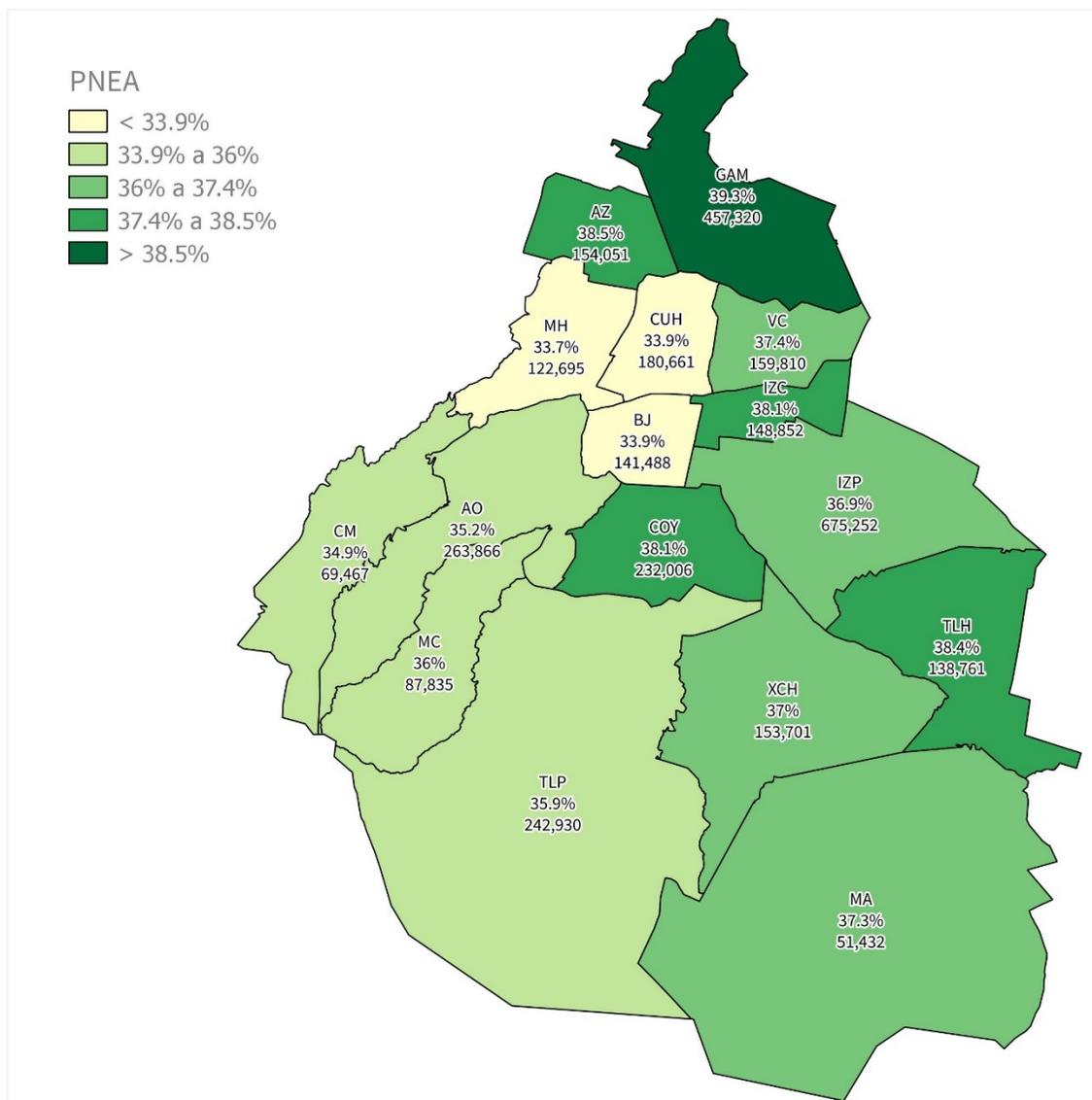
MAPA 3.7: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) SEGÚN ALCALDÍA EN 2015



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a). Notas: el porcentaje muestra la población económicamente activa (PEA) de cada demarcación respecto a su propia población. La segunda cifra hace referencia a esa misma variable, pero en términos absolutos.

De forma complementaria, el mapa 3.8 presenta la población no económicamente activa (PNEA) de cada demarcación. Al cartografiar la variable, se traza una tendencia clara en la que las alcaldías del oriente tienen porcentajes más altos que las alcaldías del poniente. Esta variable indica cuántas personas de 12 años y más no tuvieron o no realizaron actividad económica alguna y que tampoco buscaron hacerlo durante el mes que precedió al levantamiento de la encuesta. El caso de Gustavo A. Madero es especialmente alto.

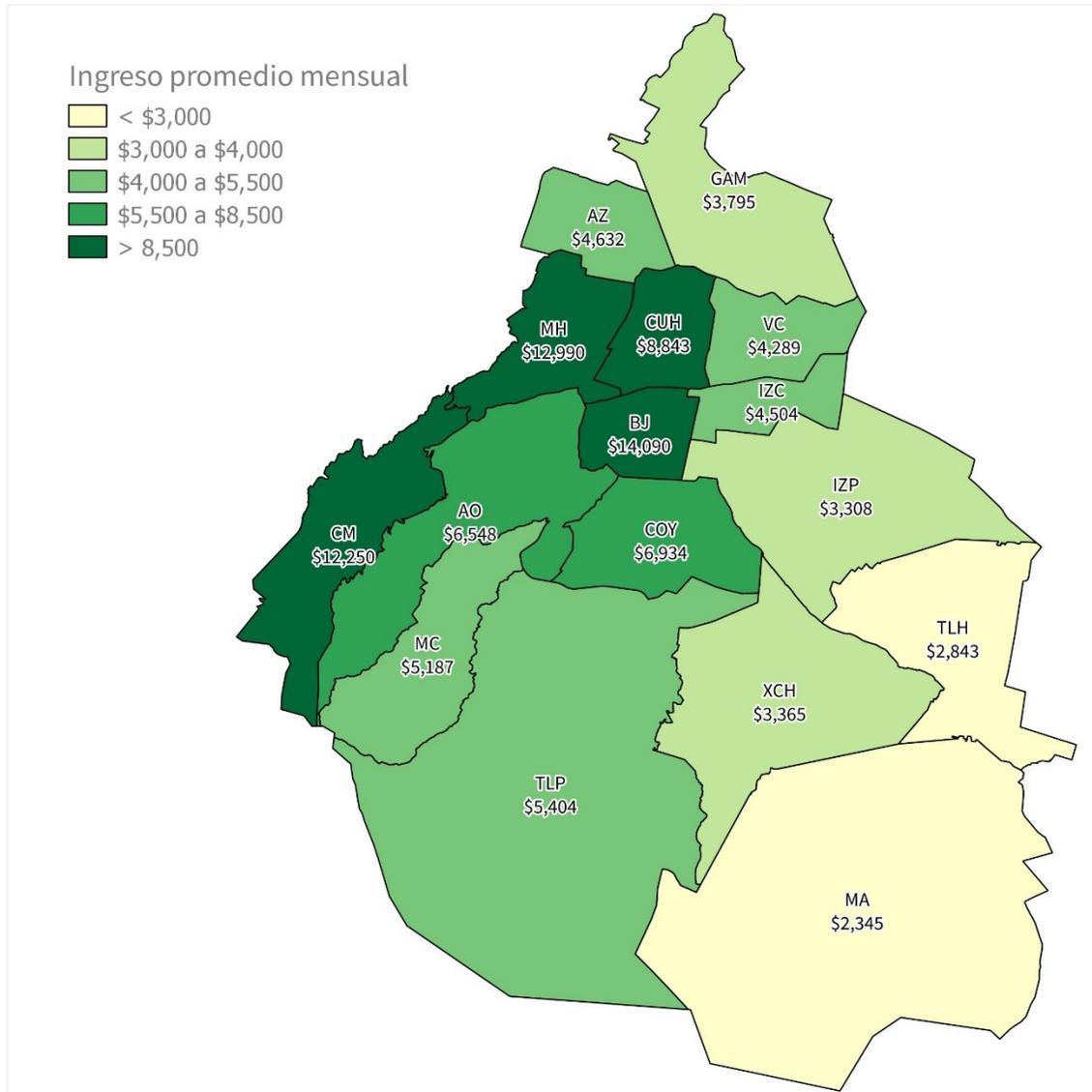
MAPA 3.8: POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PNEA) SEGÚN ALCALDÍA EN 2015



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a). Notas: el porcentaje muestra la población no económicamente activa (PNEA) de cada demarcación respecto a su propia población. La segunda cifra hace referencia a esa misma variable, pero en términos absolutos.

Los dos indicadores anteriores tienen una relación estrecha con el promedio de ingreso laboral per cápita de los hogares (ver mapa 3.9). De hecho, este mapa tiene una amplia relación con la PEA, ya que, cuantas más personas estén activas en el mercado laboral, el ingreso de los hogares tiende a incrementarse. Resulta lógico: en los hogares donde sólo trabaja una persona, su ingreso se debe repartir entre los demás miembros del hogar; simultáneamente, cuantas más personas del hogar se involucran en el mercado laboral, el ingreso tiende a ser más alto por agregación.

MAPA 3.9: PROMEDIO POR INGRESO LABORAL PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN ALCALDÍA EN 2015



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a).

Posiblemente uno de los indicadores que más elocuentemente describen las disparidades socioterritoriales sea el ingreso. De nueva cuenta, el promedio más alto lo detenta Benito Juárez, más de \$1,000 pesos por arriba de Miguel Hidalgo. En el tercer lugar se encuentra Cuajimalpa, alcaldía que ejemplifica claramente las amplias diferencias que suele haber al interior de cada demarcación. En este caso particular, a pesar de que hay una gran cantidad de áreas con importantes rezagos, el promedio que muestra es relativamente alto. Ello da cuenta de la gran desigualdad que prevalece, ya que, simultáneamente,

hay enclaves con alto poder adquisitivo, por ejemplo, Santa Fe o la colonia Contadero. Algo similar sucede con Miguel Hidalgo, que tiene áreas como Polanco o Bosque de las Lomas y, en el otro extremo, alberga zonas como las colonias Pensiles.

El promedio general de la Ciudad de México corresponde a \$5,879 pesos mensuales, de modo que sólo seis alcaldías están por encima de esa cifra. De las otras 10 que se encuentran por debajo, hay especialmente cinco con un promedio muy inferior: \$2,000 pesos por debajo de la media general. A excepción de Gustavo A. Madero, estas alcaldías se ubican de forma contigua al sur poniente de la Ciudad de México: Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco e Iztapalapa.

3.2. Características territoriales

En este análisis de las alcaldías, cabe destacar algunas cuestiones espaciales y territoriales. El espacio es la dimensión donde se desarrolla la vida de las personas, de modo que tiene una influencia importante en las características que adquiere la sociedad que lo habita. Por ejemplo, las condiciones físicas del espacio y sus características geográficas determinan los modos de habitar, las formas de transportarse, las actividades económicas predominantes, etcétera. Entre todas las alcaldías, solamente nueve tienen territorio catalogado como suelo de conservación (ver mapa 3.10). Las siete demarcaciones restantes tienen la particularidad común de estar emplazadas en el centro de la Ciudad. Esta condición se explica por la estructura misma que se ha desarrollado en la urbe e, históricamente, por efecto de un crecimiento predominantemente radial que comenzó desde el centro y se desplazó progresivamente hacia la periferia. La mayor parte del suelo de conservación se emplaza en el sur de la Ciudad, donde destacan, principalmente, Tlalpan y Milpa Alta.

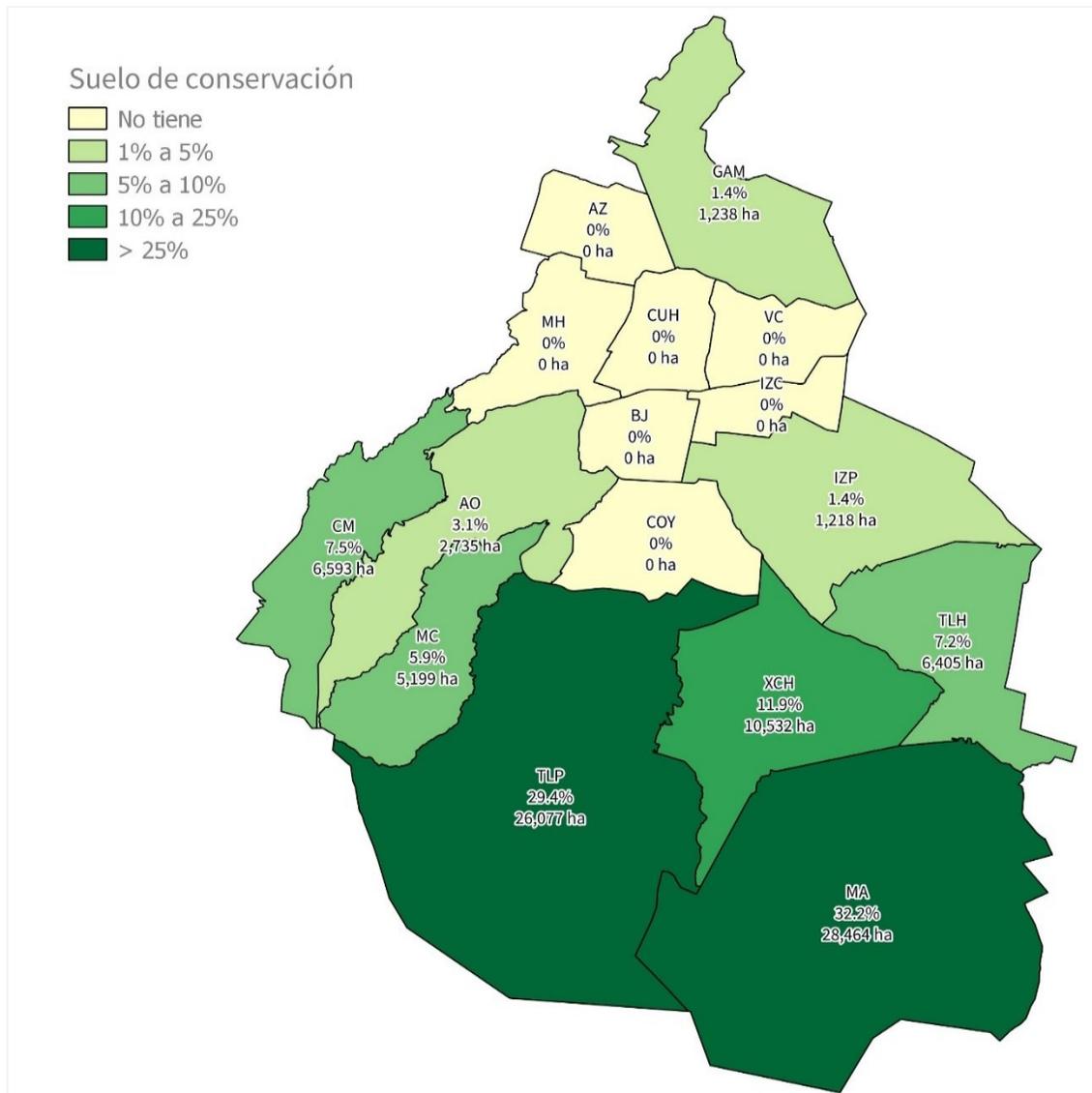
El mapa 3.11 muestra la distribución de los diferentes tipos de Áreas Naturales Protegidas (ANP). En Álvaro Obregón se localiza parcialmente el parque nacional Desierto de los Leones, que comparte con Cuajimalpa de Morelos. Asimismo, Álvaro Obregón cuenta con una Reserva Ecológica Comunitaria (REC) y con una Zona de Conservación Ecológica (ZCE): la primera se llama La Loma; la segunda, San Bernabé Ocotepec.

En Coyoacán se encuentra el parque nacional conocido como Histórico Coyoacán, lugar donde se estableció el primer gran vivero de árboles de la Ciudad de México (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

Cuajimalpa cuenta con dos parques nacionales: el Desierto de los Leones, que comparte con Álvaro Obregón, y el parque Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla, que comparte con los municipios mexiquenses de Ocoyoacac, Lerma y Huixquilucan. Adicionalmente, esta demarcación alberga a la zona de Bosques de las Lomas, que legalmente tiene la categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica (ZSCE) compartida con Miguel Hidalgo (GOCDMX, 2017).

Gustavo A. Madero cuenta con tres ANP. Al norte de la alcaldía, se localiza la Sierra de Guadalupe, que fue catalogada en 2003 como una ZSCE. Asimismo, esta alcaldía alberga al parque nacional El Tepeyac y la ZCE La Armella.

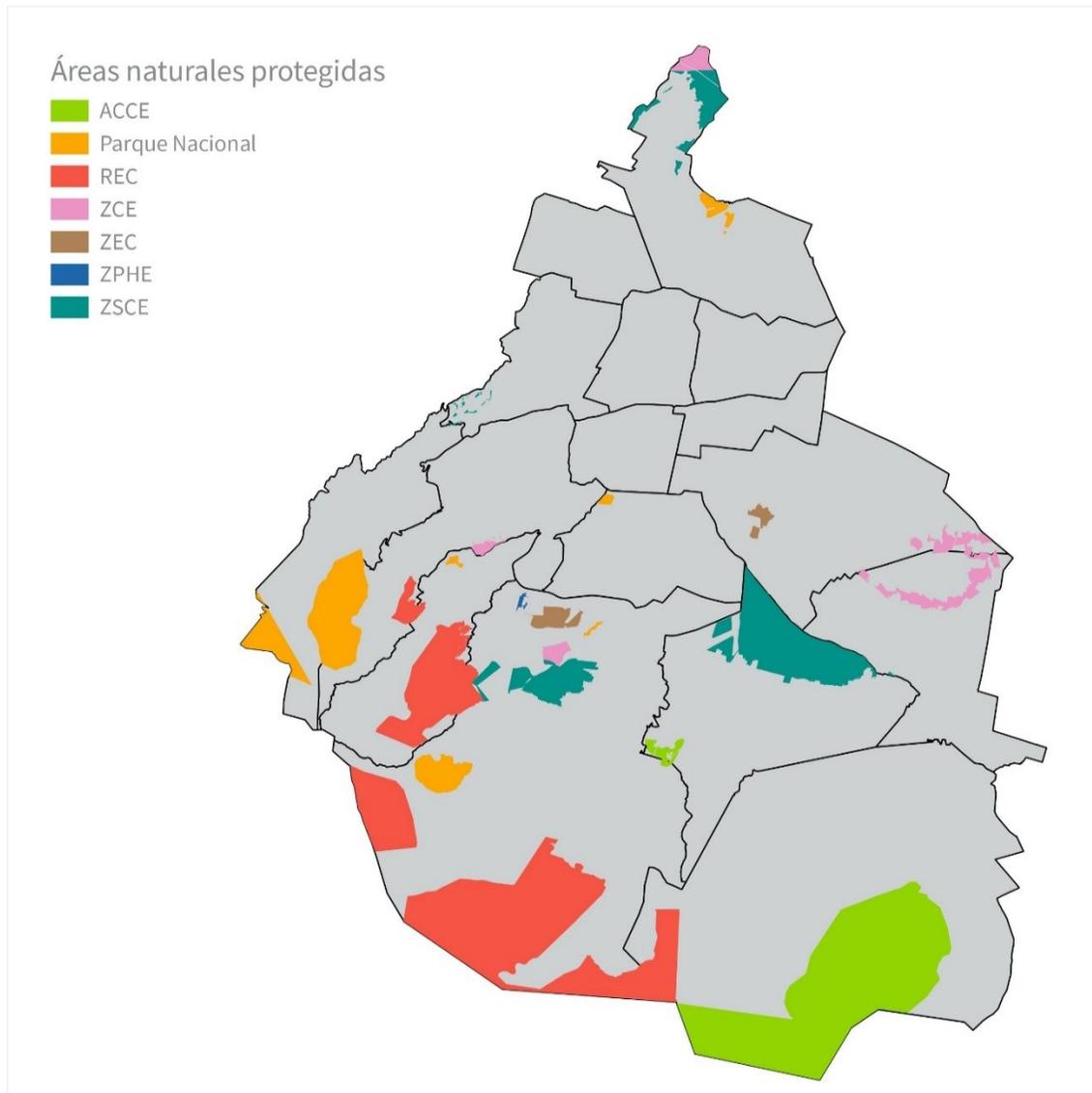
MAPA 3.10: PORCENTAJE DE APORTACIÓN AL TOTAL DEL SUELO DE CONSERVACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA EN 2020



Fuente: elaboración propia con base en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 a). Notas: el porcentaje muestra la superficie que cada alcaldía aporta a la extensión total del suelo de conservación de la Ciudad de México. La segunda cifra hace referencia a esa misma variable, pero en términos absolutos.

Iztapalapa cuenta con dos zonas estratégicas. Por un lado, se encuentra el Cerro de la Estrella, que está reconocido como una Zona Ecológica y Cultural (ZEC). Por otro lado, esta demarcación alberga a la Sierra de Santa Catarina, que tiene la categoría de ZCE. Cabe destacar que esta área está compartida con Tláhuac.

MAPA 3.11: ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2019



Fuente: elaboración propia con base en Agencia Digital de Innovación Pública (2019). Nomenclatura: ACCE (Áreas comunitaria de conservación ecológica); REC (Reserva ecológica comunitaria); ZCE (Zona de conservación ecológica); ZEC (Zona ecológica y cultural); ZPHE (Zona de protección hidrológica y ecológica); ZSCE (Zona sujeta a conservación ecológica).

Miguel Hidalgo no cuenta con suelo de conservación, pero tiene un ANP que comparte con Cuajimalpa: Bosques de las Lomas. Esta ZSCE se localiza al sur poniente de la demarcación y se “ha distinguido por

acoger gran cantidad de las más caras y lujosas mansiones, casas y departamentos de México” (GOCDMX, 2017). Una de las principales problemáticas que tiene esta zona se relaciona con el incumplimiento de la normatividad ambiental aplicable.

Magdalena contreras tiene dos REC y un parque nacional. Las dos primeras corresponden a San Nicolás Totolapan y San Bernabé Ocotepc que, entre otras cosas, son especialmente conocidas por albergar al parque Los Dinamos, donde otrora se ubicaba una fábrica textil. El parque nacional se llama Lomas de Padierna y está ubicado al suroeste de la demarcación. Esta área es especialmente valiosa porque da lugar a uno de los sistemas fluviales más importantes de la cuenca de la Ciudad de México.

Milpa Alta tiene dos ANP. La primera corresponde a la categoría de REC y lleva por nombre San Miguel Topilejo. Su administración es de tipo comunal y comparte territorio con Tlalpan. La segunda ANP tiene el mismo nombre que la alcaldía y tiene la categoría de Área Comunitaria de Conservación Ecológica (ACCE).

Tláhuac cuenta con dos zonas principales. La primera concierne a la Sierra de Santa Catarina, zona compartida con Iztapalapa y que, como se mencionó más arriba, cuenta con la categoría de ZCE. La segunda corresponde a una pequeña fracción de los Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, que se encuentran ubicados entre esta alcaldía y Xochimilco. Esta zona es especial, ya que es la única ANP que alberga vegetación acuática.

Tlalpan es la demarcación que cuenta con más ANP. Por un lado, cuenta con dos parques nacionales: Cumbres del Ajusco y Fuentes Brotantes. Esta alcaldía también cuenta con una ZCE llamada Ecoguardas, zona que pertenece a la Serranía del Ajusco y, también, cuenta con una porción del Pedregal de San Ángel. Al norte de la demarcación se encuentra el Bosque de Tlalpan, zona particularmente emblemática que cuenta con la categoría de ZEC. Cerca de ésta, se encuentra el Parque Ecológico de la Ciudad de México, área que recibe la categoría de ZSCE. Por otro lado, Tlalpan alberga a Los Encinos, la única Zona de Protección Hidrológica y Ecológica (ZPHE) de la Ciudad de México. Esta categoría se utiliza para designar a “las zonas en predios no construidos que por su ubicación reciben una precipitación pluvial superior a la media en la Ciudad de México y que por las características de suelo y subsuelo son permeables para la captación de agua de lluvia que contribuye a la recarga de los mantos acuíferos” (Secretaría del Medio Ambiente, 2020). En ese sentido, la zona de Los Encinos resulta esencial para la provisión de agua en la Ciudad de México, y su preservación representa una prioridad en la política pública. Por último, Tlalpan también cuenta con tres zonas denominadas REC: San Nicolás Totolapan, San Bernabé Ocotepc y San Miguel Ajusco (las primeras dos están compartidas con otras demarcaciones, mientras que la tercera es exclusiva de esta alcaldía).

Xochimilco cuenta con dos ANP. La primera de ellas está comprendida por los Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, que tienen la denominación de ZSCE. Entre otras cosas, estos lugares albergan a especies vegetales y animales endémicas. Asimismo, esta demarcación alberga un ACCE llamada Santiago Tecalpatlalpan, que tiene un pequeño fragmento en Tlalpan.

3.3. Indicadores de pobreza

En esta sección se analizan diferentes indicadores con la finalidad de conocer las desigualdades territoriales que prevalecen en la Ciudad de México. En primer momento, se estudian las Necesidades Básicas Insatisfechas para dar un panorama general de la situación que se vive en las alcaldías. Posteriormente, se examinan cuatro dimensiones que resultan especialmente importantes para la política social: educación, salud, seguridad social y vivienda.

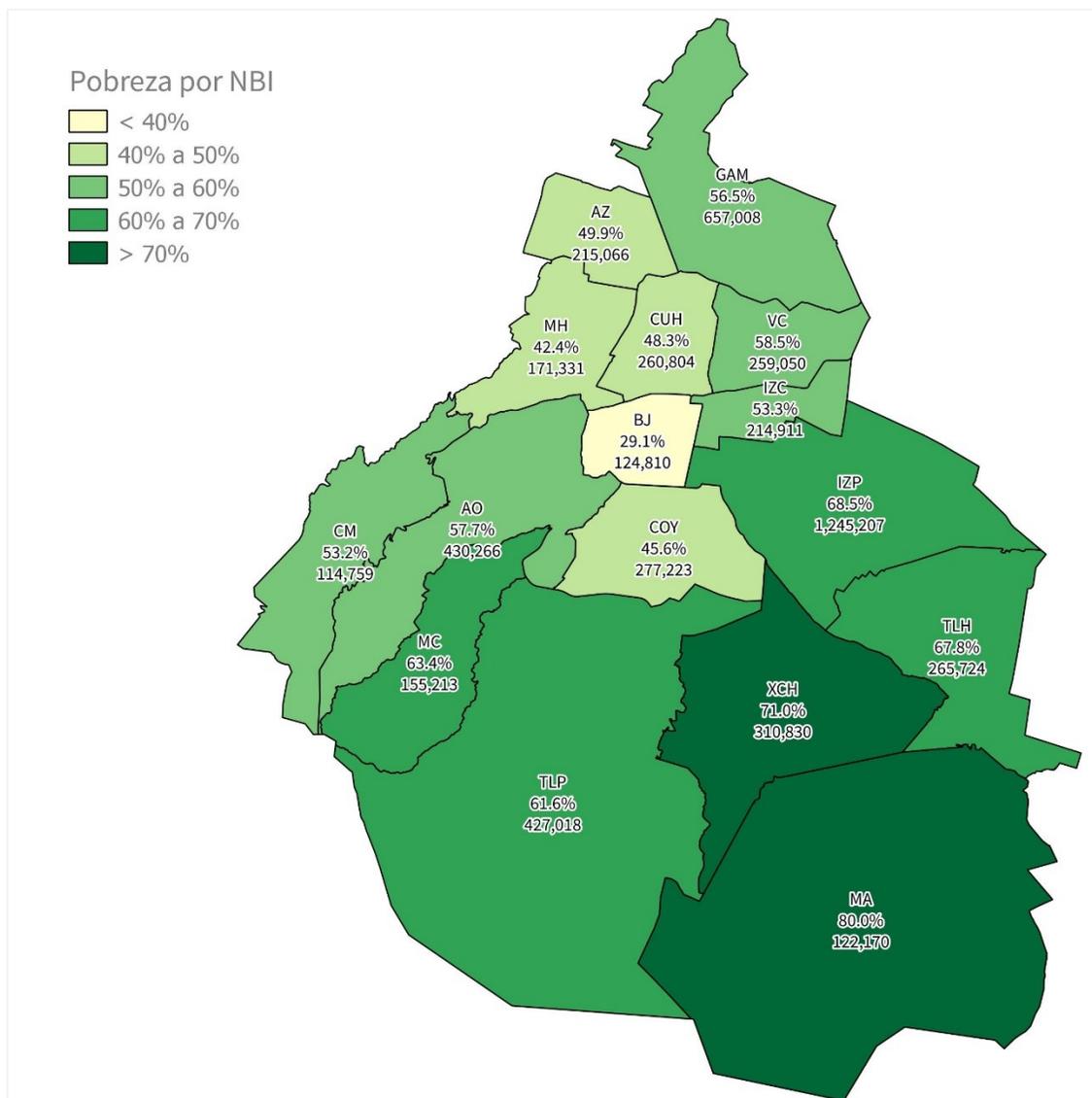
- **Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas**

En el mapa 3.12 se puede observar el número de habitantes en situación de pobreza por alcaldía en cuestión de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En términos absolutos, se aprecia claramente que Iztapalapa es la demarcación con mayor número de pobres; se encuentra muy por encima de Gustavo A. Madero (que tiene aproximadamente 590 mil personas menos en esa condición). Dicha variación no es proporcional al total de habitantes de sendas demarcaciones, de modo que la primera de ellas tiene una concentración mayor de personas en esta situación. Los números absolutos más bajos de pobres por demarcación se encuentran en Benito Juárez, Milpa Alta y Cuajimalpa; no obstante, dichas cifras deben complementarse con un análisis en términos relativos para poder apreciar los indicadores desde otra perspectiva.

En ese mismo mapa podemos leer las cifras relativas que presenta cada alcaldía, es decir, la proporción de población en situación de pobreza respecto a su propia población total. Las alcaldías con mayor porcentaje de pobreza tienden a concentrarse en la parte suroriente de la Ciudad de México. En ese sentido, se pueden apreciar los indicadores sin la distorsión que provocan los números absolutos. Particularmente, el caso de Milpa Alta resalta por encima de las demás: ocho de cada 10 personas en esta demarcación son pobres en cuestión de Necesidades Básicas Insatisfechas. Dentro de este grupo de alcaldías que muestran mayores rezagos, se localizan también Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa. Como ya se describió anteriormente, el porcentaje de ésta última, al ser la alcaldía más poblada, se traduce en más de 1,2 millones de habitantes carenciados.

En el otro extremo del indicador, se ubican Benito Juárez y Miguel Hidalgo como las dos alcaldías con menor concentración de personas pobres: la primera, incluso, se encuentra muy por debajo de la media de la Ciudad, que se calcula en 57.6%. Respecto a este porcentaje, ocho alcaldías se encuentran por debajo y se localizan sobre todo al centro de la capital.

MAPA 3.12: POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS SEGÚN ALCALDÍA EN 2020



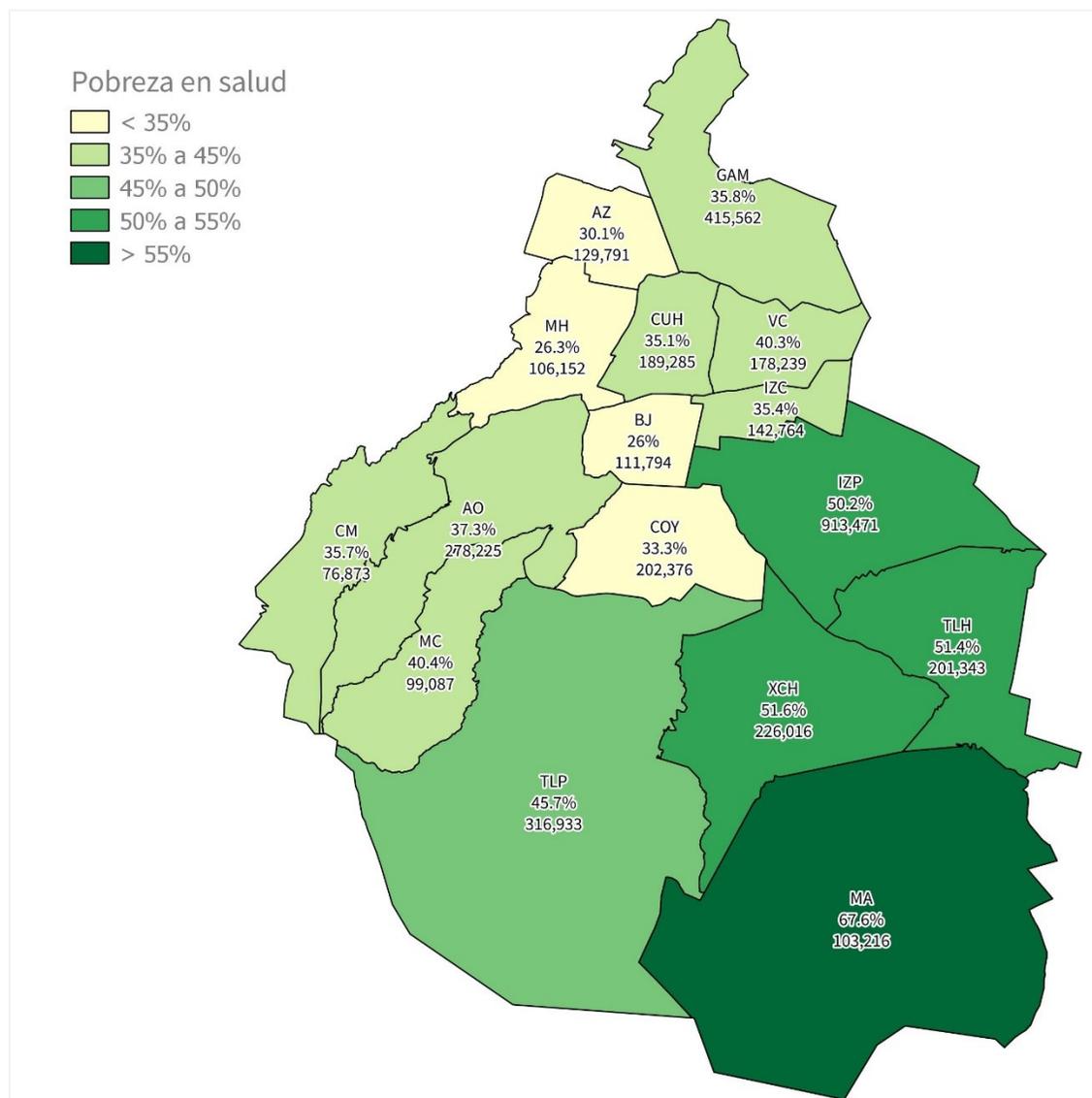
Fuente: elaboración propia (consultar anexo 1). Nota: el porcentaje muestra la cantidad de pobres totales de cada alcaldía respecto a su población total.

- **Salud**

La salud es un derecho constitucional y tiene una influencia determinante en el bienestar de la gente. Esta dimensión analiza el número de personas que no tienen un piso mínimo para la protección de su salud y la de su familia. Dicho rezago resulta especialmente pernicioso porque un suceso que vulnera la salud de alguna persona puede, a su vez, traducirse en un importante proceso de pauperización de la economía familiar.

El mapa 3.13 expone el número de personas consideradas como pobres según alcaldía en la dimensión de salud. De nueva cuenta, en términos absolutos, Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las dos demarcaciones con mayor número de habitantes en esta situación, aunque la primera tiene una concentración de casi 15 puntos porcentuales más arriba que la segunda.

MAPA 3.13: POBREZA EN DIMENSIÓN DE SALUD SEGÚN ALCALDÍA EN 2020



Fuente: elaboración propia (consultar anexo 1). Nota: el porcentaje muestra la cantidad de pobres totales de cada alcaldía respecto a su población total.

Se acusa un patrón definido de concentración de alcaldías según el porcentaje de pobreza. Milpa Alta vuelve a ser la demarcación con la condición más desfavorable, incluso muy por encima del promedio

de la ciudad que se calcula en 40.5%. En buena medida, los altos porcentajes concentrados en el suroccidente de la capital dan cuenta sobre los rezagos históricos que se han vivido en estas zonas, por ejemplo, la falta de hospitales —o, en su defecto, la deficiente adecuación de estos. Asimismo, parcialmente puede dar cuenta sobre una condición de informalidad en el empleo, lo cual se traduce en una falta de adscripción a servicios de salud.

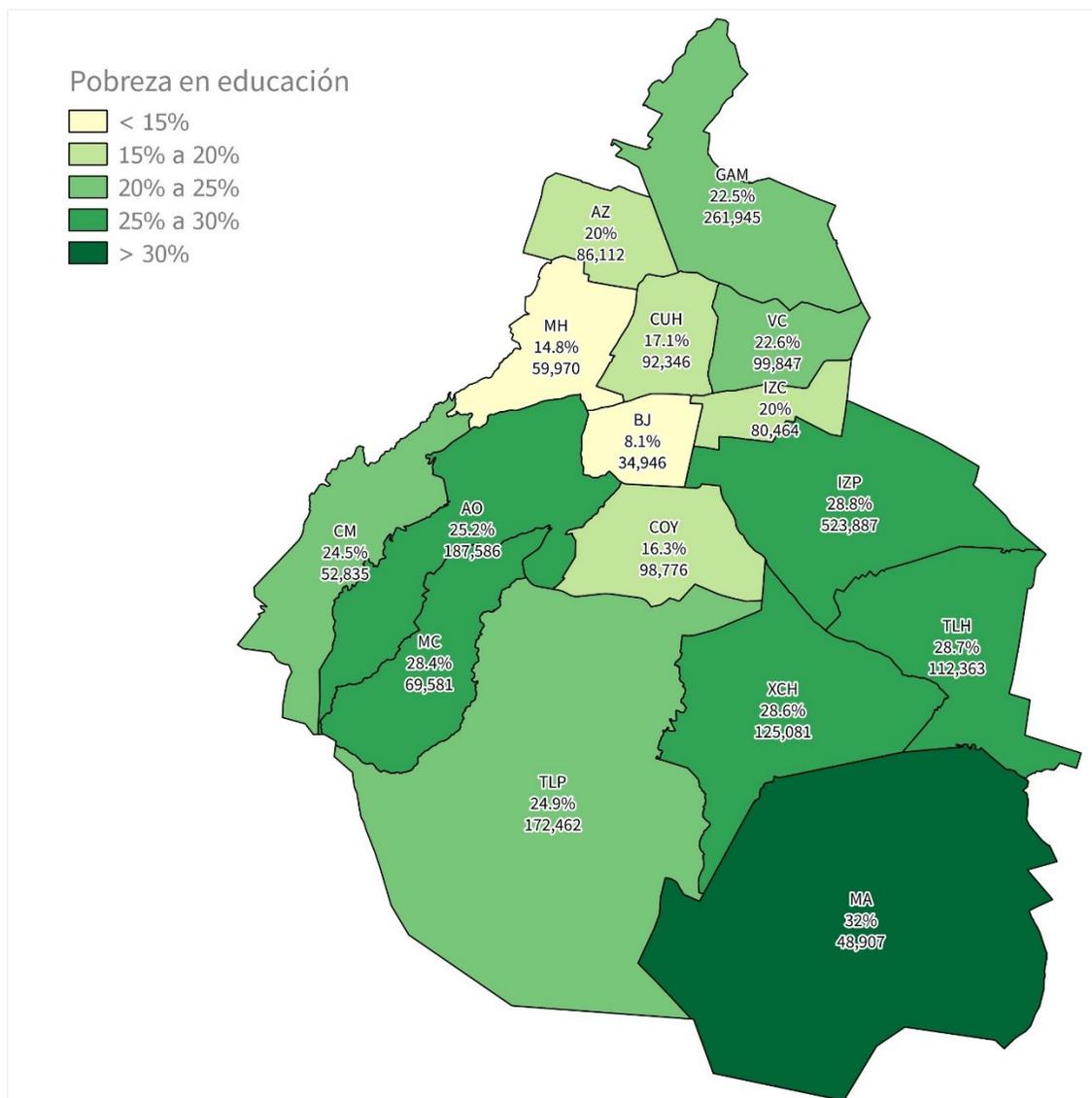
A diferencia de lo que sucede con otros indicadores en los que Álvaro Obregón y Tlalpan han presentado condiciones similares, en esta ocasión el porcentaje revela una importante discrepancia, al tener una brecha de más de ocho puntos porcentuales.

- **Educación**

Esta dimensión mide el rezago educativo en las personas. El mapa 3.14 exhibe, en números absolutos y relativos, la cantidad total de personas consideradas como pobres en esta dimensión según alcaldía. Iztapalapa tiene más de medio millón de habitantes en situación de pobreza, seguida de la Gustavo A. Madero, en la que residen poco más de 260 mil personas con esta condición.

Al realizar el análisis por las cifras relativas se aprecia que Milpa Alta es la alcaldía con mayor porcentaje de habitantes con rezago educativo: prácticamente una de cada tres personas es considerada como pobre en dicha dimensión. En términos porcentuales, Iztapalapa se encuentra en el segundo lugar más rezagado, seguida por Tláhuac, Xochimilco y La Magdalena Contreras. Estas últimas cuatro demarcaciones tienen un porcentaje que oscila entre 27% y 29%. Un conjunto de siete alcaldías tiene porcentajes entre 20% y 27% de habitantes en esta condición y, finalmente, únicamente cuatro demarcaciones poseen un porcentaje menor a 20%. Entre ellas, sobresale el caso de Benito Juárez cuyo porcentaje es ligeramente superior a 8% y se encuentra muy por debajo del promedio de la capital (calculado en 23.1%).

MAPA 3.14: POBREZA EN DIMENSIÓN DE EDUCACIÓN SEGÚN ALCALDÍA EN 2020

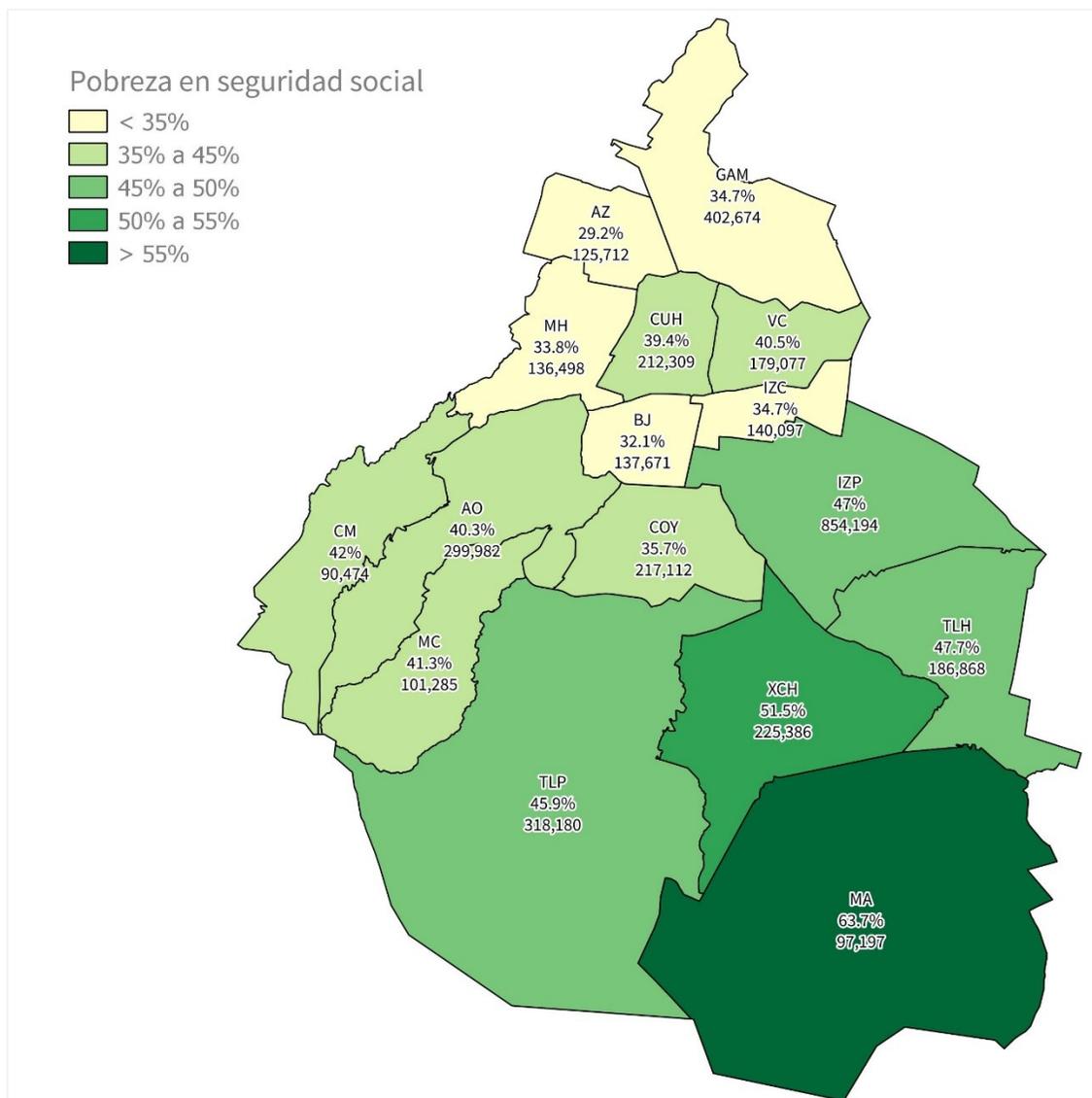


Fuente: elaboración propia (consultar anexo 1). Nota: el porcentaje muestra la cantidad de pobres totales de cada alcaldía respecto a su población total.

- Seguridad social

En la Ciudad de México hay poco más de 3,7 millones de personas consideradas como pobres en esta dimensión. El mapa 3.15 presenta la información de este indicador por alcaldía. Resulta particularmente llamativo que, a diferencia de los otros indicadores, Benito Juárez no es la demarcación con las cifras más favorables. En esta ocasión, tanto en términos absolutos como relativos, Azcapotzalco logra estar por debajo de Benito Juárez. Ello resulta aún más relevante si se toma en cuenta que los otros indicadores se habían mostrado siempre a favor de esta última.

MAPA 3.15: POBREZA EN DIMENSIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL SEGÚN ALCALDÍA EN 2020



Fuente: elaboración propia (consultar anexo 1). Nota: el porcentaje muestra la cantidad de pobres totales de cada alcaldía respecto a su población total.

En términos relativos, también podemos apreciar claramente las diferencias que prevalecen entre las alcaldías. Hay sólo dos demarcaciones que, cuando menos, la mitad de su población se encuentra en esta condición. Vale destacar que el promedio de la capital se ubica en 40.8%. Varias alcaldías se concentran en torno a dicha cifra: en efecto, seis demarcaciones tienen un porcentaje de pobreza entre 35% y 45%. Finalmente, sólo Azcapotzalco cuenta con menos de 30% de habitantes con pobreza.

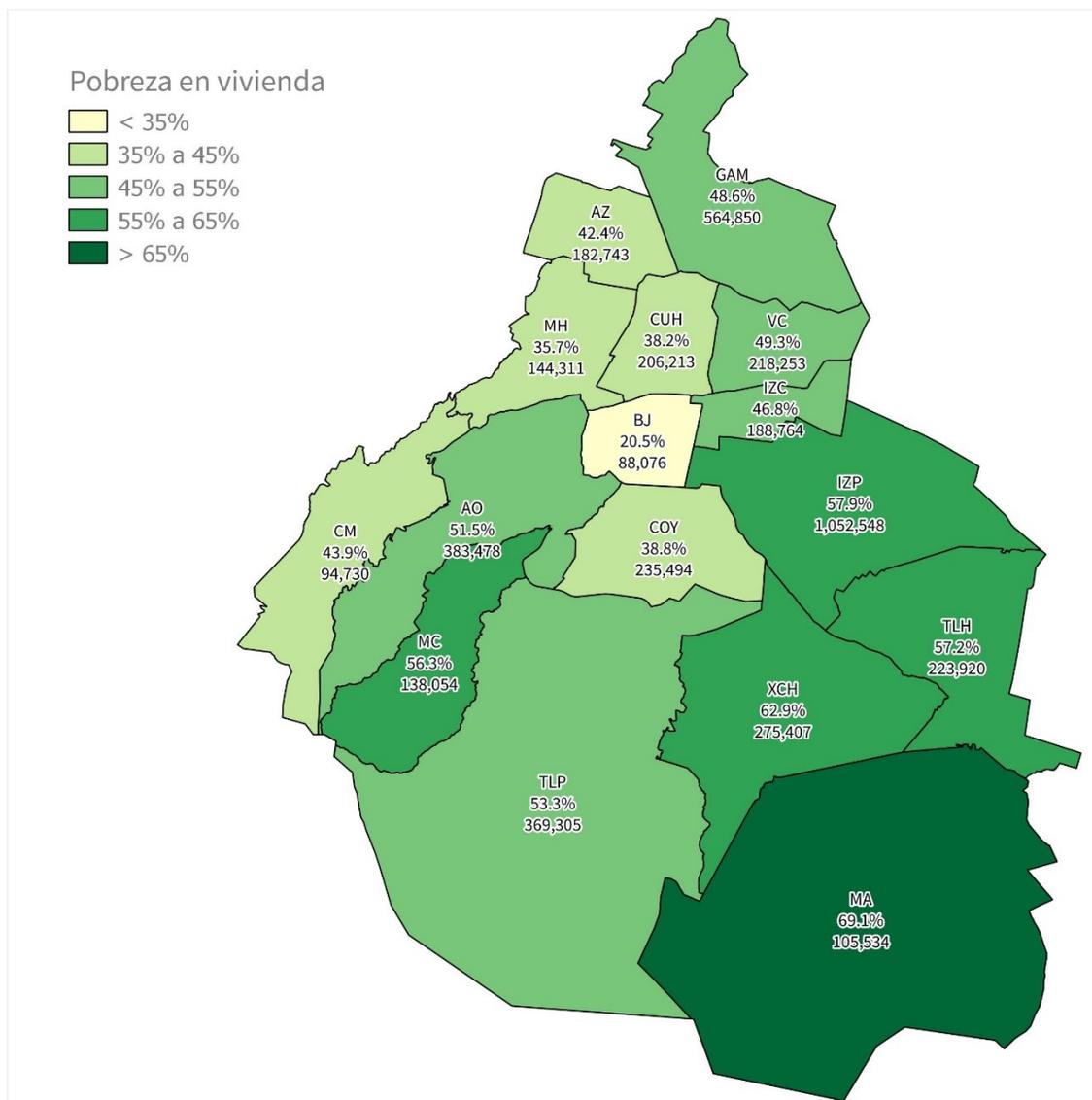
- **Vivienda**

La vivienda es un tema medular en la Ciudad de México y constituye uno de los principales retos en política pública que enfrentan las administraciones tanto locales como estatales. En total, hay más de 4,4 millones de personas consideradas como pobres en la capital del país por este indicador. Dicha cifra se acerca a la mitad de la población y equivale a 49%.

De manera general, se puede observar que las cantidades absolutas de este indicador son más altas que las que presentan otras dimensiones (ver mapa 3.16). A partir de eso se pueden obtener conclusiones relevantes. En términos de política pública, se traduce en una necesidad imperiosa y prioritaria por atender a este problema. Del mismo modo, dicha situación permite visibilizar un derecho que históricamente ha tenido rezagos importantes y que, hasta el momento, no se han logrado resolver satisfactoriamente, inclusive han empeorado con respecto a 2015, cuando había 4,1 millones de personas consideradas como pobres en este indicador.

Por otro lado, al interpretar los porcentajes relativos de pobreza en vivienda, se advierte que Milpa Alta es la alcaldía más rezagada en este indicador: casi 7 de cada 10 residentes no cuentan con el mínimo de satisfacción. Le sigue un grupo conformado por Xochimilco, la Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Álvaro Obregón e Iztapalapa con un porcentaje que supera la mitad de su población en esta condición. Posteriormente, un conjunto de tres alcaldías tiene poco menos de la mitad de su población en situación de pobreza, con un porcentaje oscilante entre 46% y 50%. Un tercer grupo de cinco alcaldías tiene entre el 35% y el 45% de sus habitantes denominados como pobres y, finalmente, sólo Benito Juárez tiene un índice de pobreza cercano a 20% en vivienda. Llama la atención este dato atípico, que se ubica muy por debajo del promedio de la Ciudad.

MAPA 3.16: POBREZA EN DIMENSIÓN DE VIVIENDA SEGÚN ALCALDÍA EN 2020



Fuente: elaboración propia (consultar anexo 1). Nota: el porcentaje muestra la cantidad de pobres totales de cada alcaldía respecto a su población total.

4. CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS GLOBAL Y TENDENCIAS GENERALES DEL PRESUPUESTO DE LAS ALCALDÍAS

En este capítulo se analiza la orientación social del gasto de las alcaldías y se contrasta con algunas de las variables sociodemográficas y de pobreza presentadas en el capítulo tercero. Como se señaló en el capítulo primero, dada la ausencia de instrumentos rectores de la política social en cada una de las demarcaciones, nuestro acercamiento en este acápite se centra en analizar las tendencias en el ejercicio del gasto y su aplicación a determinados rubros para encontrar las prioridades de política pública subyacentes en las diferentes alcaldías y en el conjunto de éstas.

De este modo, el análisis presupuestal nos muestra la distribución general del gasto total entre los grandes rubros y la importancia que tiene el gasto social en el total. Al interior de este último, nos indica cuáles son los rubros a los que se les da mayor énfasis, destacando las diferencias y similitudes entre alcaldías y respecto a la tendencia en el conjunto de éstas; es decir, qué prioridades se reflejan en la distribución del gasto social entre sus diferentes áreas y entre las propias demarcaciones.

También se han considerado las variaciones en esos rubros entre 2018 y 2019 a fin de detectar posibles cambios entre las dos administraciones involucradas —marcadas por la transición institucional entre las antiguas delegaciones y las nuevas alcaldías—, así como en la mayoría de los casos por un cambio de partido político, junto con la alineación política de los niveles federal, de entidad federativa y alcaldía. De ahí se podrán observar algunas transformaciones de política pública que se desarrollan en este periodo. Tenemos claro, sin embargo, que es un lapso demasiado corto para observar más claramente cambios a mediano o largo plazo.

La orientación social del gasto se revela no sólo en el peso del gasto social y la forma en que se distribuye éste, sino también en la medida en que la aplicación específica del presupuesto y en especial del gasto social corresponde a temas que se consideran por parte de las autoridades como los principales problemas de cada demarcación.

Este análisis no sería posible sin la información que se deriva de la relativamente reciente clasificación oficial funcional del gasto. Sin embargo, la forma en que están organizados los rubros genera muchos interrogantes sobre los aspectos específicos a los que se dedica el gasto. Para poder hacer el ejercicio analítico y de evaluación expuesto en la parte metodológica, se requería reclasificar el gasto social, aprovechando el máximo desglose que ofrece la clasificación funcional oficial del gasto y estructurando los rubros adecuados a las necesidades de la evaluación. Para tal propósito, contamos con una delimitación nueva, más precisa y apropiada de los rubros del gasto social. Esto no sólo ofrece una mayor claridad respecto a qué se destina el gasto y en particular el gasto social; en realidad, se trata de una clasificación que considera tanto la normatividad respecto a los rubros del gasto social como las atribuciones que tienen las alcaldías en materia de gasto. Asimismo, guarda compatibilidad, en la medida en que lo permite la información, con la clasificación utilizada en la parte de análisis y evaluación de los programas sociales.

Igualmente, esta presentación y análisis del gasto sirve de contextualización del presupuesto de los programas sociales (específicos), tema que se trata en la segunda parte de la evaluación. Las alcaldías generalmente presentan sus programas sociales de manera desarticulada respecto a una política de conjunto; es decir, se fundamenta cada uno por separado, a veces retomando programas de administraciones previas y sin que se conozca si el presupuesto destinado a esos programas representa un gasto sustancial o marginal respecto a la disponibilidad del presupuesto de cada demarcación. Al delimitar rubros más precisos para este gasto, se podrá apreciar la importancia que, en términos presupuestales, representa la cantidad de dinero destinado a programas sociales.

4.1. Aspectos normativos y metodológicos del presupuesto de alcaldías

A partir del 1º de octubre de 2018 las delegaciones políticas se convirtieron en alcaldías. Ello conlleva, al menos teórica y constitucionalmente, una mayor autonomía en la disposición de sus recursos, con lo que las prioridades en las políticas públicas aplicadas, en particular la política social, se deberían ver reflejadas en las asignaciones presupuestales correspondientes. Por ello, un examen del presupuesto constituye un elemento básico del análisis de las políticas públicas de las alcaldías.

Siguiendo la división presupuestal entre *ingreso* y *gasto* que las autoridades de finanzas federales y de la Ciudad de México aplican de conformidad con la normatividad correspondiente, explicaremos en particular las fuentes de *ingresos* de las alcaldías y posteriormente los rubros de *gasto* en los que puede aplicarse esos ingresos, con énfasis en el gasto social.

- Fuentes de ingresos de las alcaldías

En el capítulo segundo se mencionaron las principales fuentes de financiamiento de las alcaldías según el Artículo 55 de la CPCM. En este apartado presentaremos con mayor detalle las fuentes que establece la normatividad, la forma en que operan y cómo se traducen finalmente en las fuentes *efectivas* de financiamiento de las demarcaciones.

El Artículo 21 y el Artículo 55 de la CPCM señalan las siguientes fuentes principales de ingresos de las alcaldías que integrarán su presupuesto:

- Ingresos de procedencia federal
- Ingresos de aplicación automática (es decir, autogenerados)
- Asignaciones del Congreso de la Ciudad de México
- Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías

Los ingresos federales consisten en: a) las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo General 28), consistente en la distribución a entidades federativas y municipios (y alcaldías en el caso de la Ciudad de México) de porcentajes de diversos impuestos federales; y b) Aportaciones Federales

para Entidades Federativas y Municipios (Ramo General 33), consistente en diversos fondos para propósitos específicos. Ambas fuentes están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal (DOF, 2018) conforme a determinadas reglas y fórmulas. Las *participaciones* no tienen condicionamiento en su utilización, mientras que los fondos de las *aportaciones* están etiquetados para usos específicos.

De los diversos fondos de las aportaciones, son tres los que reportan las propias alcaldías como fuentes regulares de ingresos:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en particular el subfondo denominado Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Las alcaldías reportan recibir ingresos del FAFEFF, aunque no son significativos. Dichos ingresos están clasificados como destinados sólo a entidades federativas, posiblemente por una disposición de la citada Ley de Coordinación Fiscal que indica que sus recursos se destinarán a fortalecer los presupuestos de las entidades “y a las regiones que conforman” (art. 37, párrafo final). Cabe mencionar, igualmente, que unas pocas alcaldías reportan algunos fondos federales no clasificados claramente en la lista de los fondos de las aportaciones.

Los ingresos de aplicación automática o propios, de los cuales disponen libremente las alcaldías, incluyen “aprovechamientos por el uso de bienes del dominio público que le estén asignados” y “servicios prestados en el ejercicio de sus funciones de derecho público” (como se explica en el Artículo 171 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México).

El Congreso de la Ciudad de México asigna un monto del presupuesto de la ciudad destinado específicamente a alcaldías. De este presupuesto deberá aplicarse al menos el 22% a proyectos de inversión en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en todas las colonias, pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la demarcación territorial. A esta fuente de ingreso se le suele referir como “recursos fiscales” (de la Ciudad de México) —cabe mencionar, sin embargo, que cualquier recurso (no sólo éste) es estrictamente fiscal.

El Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías proviene de “al menos un 15% de los remanentes presupuestales de los recursos locales que se informen en la Cuenta Pública de la Ciudad de México” (como se establece en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2020, Artículo Décimo Quinto) y debe utilizarse completamente para inversión en materia de infraestructura dentro de la demarcación. Este fondo, al menos hasta 2019, no había sido instrumentado.

Por su parte, también la CPCM, en su Artículo 18, refiere un fondo para las alcaldías destinado a la preservación, protección, conservación, revalorización, restauración, investigación y difusión del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial; monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos; espacios naturales y rurales con categoría de protección. No se reporta al menos en 2018 y 2019 la utilización de dicho fondo.

La Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México establece con algunas variantes las mismas fuentes de ingresos que la CPCM. Sólo agrega una disposición sobre la utilización de un pequeño rubro destinado a la esterilización masiva y gratuita de animales, que no aparece como partida específica en 2018 ni 2019.

Finalmente, a pesar de que tanto en la CPCM (Art. 55, núm. 3) como en la Ley Orgánica (Art. 130) se establece que las alcaldías no podrán contraer empréstitos, las alcaldías reportan una categoría de ingresos (aunque menor) denominada “Recursos de crédito”.

De este modo, las fuentes *efectivas* de ingresos de las alcaldías, conforme a sus propios informes, son las siguientes:

- Recursos propios
- Recursos fiscales del Gobierno de la Ciudad de México
- Recursos de crédito
- Participaciones a entidades federativas y municipios
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Se mencionó más arriba que los recursos de origen federal se distribuyen a entidades y municipios (alcaldías, en su defecto) según criterios y fórmulas definidas. Es importante conocer el mecanismo por el que se asignan las participaciones, ya que es el ingreso más alto de todos los que reciben las alcaldías, como veremos en la sección que muestra las estadísticas correspondientes. La distribución de las participaciones entre las alcaldías del monto total que corresponde a la Ciudad de México, está normado por el *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de participaciones en ingresos federales para el ejercicio fiscal 2020* (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 13 de febrero de 2020), que establece en su Artículo 4 la fórmula de distribución y la información en que se basa. Las variables y ponderaciones que se utilizan se muestran en el cuadro 4.1.

CUADRO 4.1: VARIABLES Y PONDERACIONES DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES ENTRE ALCALDÍAS

#	Variable	Fuente	Ponderador
1	Población total	Encuesta Intercensal 2015 (INEGI)	0.5053
2	Población en pobreza	Coneval, 2015	0.0753
3	Población flotante	Encuesta Intercensal 2015 (INEGI)	0.1030
4	Superficie urbana	Marco Geoestadístico 2018 (INEGI)	0.1489
5	Área verde	Marco Geoestadístico 2018 del INEGI y Catastro 2015 (CDMX)	0.0926
6	Suelo de conservación	Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (SEDUVI)	0.0750

Fuente: elaboración propia con base en *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de participaciones en ingresos federales para el ejercicio fiscal 2020* (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 13 de febrero de 2020).

CUADRO 4.2: COEFICIENTE DE PARTICIPACIÓN PRESUPUESTAL Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN TOTAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Alcaldía	Coefficiente de participación de la Alcaldía	Proporción de la población del total de la CDMX
Álvaro Obregón	8.21%	8.41%
Azcapotzalco	3.95%	4.49%
Benito Juárez	4.20%	4.68%
Coyoacán	6.46%	6.82%
Cuajimalpa de Morelos	3.41%	2.23%
Cuauhtémoc	6.50%	5.97%
Gustavo A. Madero	11.86%	13.06%
Iztacalco	3.40%	4.38%
Iztapalapa	16.54%	20.50%
La Magdalena Contreras	2.90%	2.73%
Miguel Hidalgo	5.29%	4.09%
Milpa Alta	4.01%	1.55%
Tláhuac	4.05%	4.05%
Tlalpan	9.58%	7.59%
Venustiano Carranza	4.26%	4.79%
Xochimilco	5.41%	4.66%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de participaciones en ingresos federales para el ejercicio fiscal 2020* (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 13 de febrero de 2020) y Encuesta Intercensal 2015.

Las proporciones resultantes de la distribución del recurso federal entre las alcaldías se muestran en el cuadro 4.2. Para facilitar su lectura se representan en porcentaje. Se utiliza como punto de comparación

la proporción que representa la población de las alcaldías, que constituye la variable de mayor peso (50.5%).⁴

De la información presentada podemos apreciar que la variable de mayor peso es la demográfica, que representa una especie de factor de base de la distribución. Esto es tanto más necesario en vista de las enormes diferencias en el tamaño de la población entre alcaldías. Si dicha variable no es considerada de este modo, pueden producirse distorsiones muy importantes en la distribución de recursos. Como se verá más adelante, hay presupuestos que parecen muy elevados y adecuados por tratarse de alcaldías “muy grandes”; empero, al estudiarlo per cápita, resultan ser presupuestos mucho menores que los de otras alcaldías. Por otra parte, resulta claro que el resto de las variables tienen la función de introducir un factor de corrección o redistribución conforme a algunos criterios de necesidades: la población pobre sobre necesidades a atención en materia de ingresos y necesidades básicas insatisfechas, la población flotante sobre necesidades adicionales de ciertos servicios (recolección de basura, mantenimiento urbano, etc.), la superficie urbana y área verde sobre necesidades adicionales en términos de infraestructura urbana y el suelo de conservación sobre necesidades de cuidado de áreas extensas con vegetación y problemas de asentamientos irregulares.

Como puede observarse en el cuadro 4.2, la variación del coeficiente presupuestal por encima de la proporción de población denota un factor de compensación a favor de la alcaldía en cuestión y viceversa, pero no hay evidencia todavía de su efecto redistributivo y progresivo. Más adelante se hará una valoración de esta fórmula de distribución de las participaciones federales y sus implicaciones en los ingresos de las alcaldías.

- **Clasificación y rubros del gasto para las alcaldías**

El presupuesto asignado a las alcaldías pasa por las mismas etapas del presupuesto para la entidad en su proceso de aplicación: aprobado, modificado (con adecuaciones), comprometido (aprobación para la compra de bienes y servicios), devengado (generación de la obligación de pago), ejercido (emisión del pago autorizado) y pagado (cuenta por liquidar certificada). El concepto de *gasto* se asocia a este proceso, particularmente en la etapa de ejercido. En ese sentido, el *presupuesto ejercido* es la figura que más propiamente representa el gasto (en algunos reportes se denomina “registrados”).

Es necesario revisar la clasificación del gasto tal como aparece en los reportes de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México (SAF-CDMX), tanto en el Informe de Avance Trimestral como en la Cuenta Pública de la Ciudad de México. El presupuesto total con que cuenta la Ciudad de México (denominado Gasto Neto del Sector Público Presupuestario de la CDMX) se divide en: a) gasto

⁴ Cabe aclarar que el coeficiente de 2020 es idéntico al utilizado en 2019. Véase Gaceta Oficial, 15/02/2019.

programable, que es el que se destina a la realización de las funciones de gobierno, y b) gasto no programable, que incluye el costo financiero de la deuda pública y subsidios especiales. El primero de ellos, a su vez, tiene tres clasificaciones: económica, administrativa y funcional.

La clasificación económica se refiere principalmente a *cómo se gasta* el presupuesto aprobado. Se divide en dos grandes partes: *gasto corriente* y *gasto de capital* (que incluye la inversión física). El cuadro 4.3 muestra sus rubros principales.

CUADRO 4.3: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO

Gasto corriente
Servicios personales
Materiales y suministros
Servicios generales
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas
Participaciones y aportaciones
Gasto de capital
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles
Inversión pública
Inversiones Financieras y Otras Provisiones

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la clasificación administrativa se refiere a *quiénes* gastan, es decir, los diferentes organismos y dependencias que ejercen el presupuesto, independientemente de si se trata de gasto corriente o de capital. El cuadro 4.4 denota una clasificación general.

CUADRO 4.4: CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PRESUPUESTO

Sector Público Presupuestario
Sector Gobierno (Administración centralizada)
<i>Poder Ejecutivo</i>
a. Dependencias (Jefatura, Secretarías, PGJ, Oficialía, Consejería)
b. Órganos Desconcentrados
c. Alcaldías
d. Otras
<i>Poder Legislativo</i>
<i>Poder Judicial</i>
<i>Órganos Autónomos*</i>
Sector Paraestatal No Financiero (Administración descentralizada)⁵

⁵ Se transcribe aquí la clasificación o agrupación que presenta la SAF-CDMX. La normatividad divide la administración descentralizada en organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos.

Entidades y Fideicomisos Públicos no Empresariales (aquí están los organismos descentralizados).
Instituciones de Seguridad Social
Entidades Paraestatales Empresariales con Participación Mayoritaria

* Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Comisión de Derechos Humanos, Instituto Electoral, Tribunal Electoral, UACM, Info CDMX.
Fuente: elaboración propia.

La clasificación funcional se refiere a *en qué* se gasta el presupuesto, sin importar si es gasto corriente o de capital, o qué sector del gobierno la ejerce. Esta clasificación es la que nos va a proporcionar la información sobre la orientación social del gasto, y por tanto la que se va a utilizar en este estudio. Esta clasificación es muy reciente y se utiliza de manera sistemática en la Cuenta Pública de la Ciudad de México desde 2014. Incluye por primera vez un gran rubro de desarrollo social, pero en su mayor desglose nos permite una aproximación muy puntual a la orientación social del gasto público.

CUADRO 4.5: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Nivel	Dígitos	Nombre	# de rubros
1	1	Finalidad	3
2	1.1	Función	28
3	1.1.1	Subfunción	111

Fuente: elaboración propia.

Normativamente, en 2010 se estableció a nivel federal la Clasificación Funcional del Gasto mediante el *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, primero hasta nivel de función (DOF, 10 de junio de 2010; GODF, 1º de julio de 2010), y posteriormente hasta nivel de subfunción (DOF, 27/12/2010). Dicha clasificación incluye tres niveles organizativos, tal como se aprecia en el cuadro 4.5.

Las finalidades se definen de la siguiente forma:

- a. Gobierno. Comprende las acciones propias de gobierno;
- b. Desarrollo Social. Incluye las actividades relacionadas con la prestación de servicios sociales en beneficio de la población;
- c. Desarrollo Económico. Comprende las actividades orientadas al desarrollo económico, fomento de la producción y prestación de bienes y servicios públicos;
- d. Otras no clasificadas en funciones anteriores. Comprende los pagos de compromisos inherentes a la contratación de deuda; las transferencias entre diferentes niveles y órdenes de gobierno, así como aquellas actividades no susceptibles de etiquetar en las funciones existentes.

El detalle de rubros a nivel de función se muestra en el cuadro 4.6.

CUADRO 4.6: DETALLE DE LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Finalidad	Función
1. Gobierno	1.1. Legislación
	1.2. Justicia
	1.3. Coordinación de la Política de Gobierno
	1.4. Relaciones Exteriores
	1.5. Asuntos Financieros y Hacendarios
	1.6. Seguridad nacional
	1.7. Asuntos de Orden Público y De Seguridad
	1.8. Otros Servicios Generales
2. Desarrollo Social	2.1. Protección Ambiental
	2.2. Vivienda y Servicios a La Comunidad
	2.3. Salud
	2.4. Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales
	2.5. Educación
	2.6. Protección Social
	2.7. Otros Asuntos Sociales
3. Desarrollo Económico	3.1. Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales En General
	3.2. Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
	3.3. Combustibles y Energía
	3.4. Minería, Manufacturas y Construcción
	3.5. Transporte
	3.6. Comunicaciones
	3.7. Turismo
	3.8. Investigación y Desarrollo Relacionados con Asuntos Económicos
	3.9. Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos
4. Otras	4.1. Transacciones de La Deuda Pública / Costo Financiero de la Deuda
	4.2. Transferencias, Participaciones y Aportaciones entre Diferentes Niveles y Órdenes de Gobierno
	4.3. Saneamiento del Sistema Financiero
	4.4. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

Fuente: elaboración propia.

En el *Acuerdo* federal citado se puede consultar la lista de funciones y subfunciones, así como las definiciones de estos rubros. Existe un cuarto nivel de detalle dentro de la clasificación funcional denominado “actividad institucional” o “área funcional”, con tres dígitos adicionales. A partir de lo anterior, hay un catálogo que compila 787 actividades institucionales para toda la administración pública y los tres niveles de gobierno, pero no hay definiciones disponibles para cada una de ellas, aunque en muchas ocasiones los nombres son suficientes para conocer el destino de los recursos. Para las alcaldías hay información de las tres primeras finalidades, 15 funciones, 33 subfunciones y 88 actividades institucionales usuales —más tres que sólo se utilizan una vez (ver anexo 2).

La normativa de la Ciudad de México proporciona otros aspectos a considerar en la presentación del gasto social. La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) utiliza sin definir la expresión “gasto público destinado al Desarrollo Social” (Art. 30), y menciona como sus áreas la educación, salud, alimentación/nutrición, trabajo, vivienda, protección social e infraestructura social básica (Art. 1, fracción II, y 30, fracción II). Por su parte, de forma más consistente, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal define explícitamente el Gasto Público de Desarrollo Social como “El conjunto de recursos de la Administración Pública del Distrito Federal destinados a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la economía popular, la protección social, el deporte, la promoción de la equidad, la cohesión e integración social y la asistencia, así como los subsidios al transporte, el consumo de agua y las actividades de las organizaciones civiles” (Art. 3, fracción III).

Sin embargo, las clasificaciones del gasto establecidas por las normativas que regulan la presentación de la información presupuestal (federal y local), en particular la clasificación funcional, no coincide del todo con los anteriores conceptos. A partir de lo anterior, el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México realizó una reclasificación del gasto total de las alcaldías, con el propósito de conocer mejor las principales prioridades de gasto de cada demarcación a partir de rubros contruidos exprofeso para tales fines. Se trata de un ejercicio que tiene gran utilidad para entender, sistematizar y analizar la orientación social del gasto público de las 16 demarcaciones territoriales (consúltese el inicio del subapartado 4.3).

La información presupuestal sobre el gasto en alcaldías se encuentra en diversas partes de la Cuenta Pública. Sin embargo, en el Tomo I de Resultados Generales no hay datos a nivel de actividad institucional, y en el Banco de Información complementario las cifras a nivel de actividad institucional no incluyen todo el monto gastado.

La principal fuente para el gasto de las alcaldías en la clasificación funcional, que nos permite llegar hasta el nivel de “actividad institucional”, y que utilizamos para los cuadros detallados de los años 2018 y 2019, es la información que las propias alcaldías reportan a la SAF-CDMX, y que se encuentra en el “Tomo III. Poder Ejecutivo”, apartado “III.I.4.2 Informes de Cuenta Pública”, 03 Alcaldías. Para la clasificación funcional de cada alcaldía tenemos tres cuadros con tres grados distintos de desagregación:

- a. Desglose 1. "Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos. EP-04 Clasificación Funcional". Con desglose a nivel de función.
- b. Desglose 2. “Avance programático presupuestal de actividades institucionales”. Con desglose hasta “actividad institucional”. La información a este nivel de desglose es la que se utiliza principalmente.
- c. Desglose 3. “Egresos por actividad institucional”. Con desglose por fuente de ingresos y hasta “actividad institucional”. En realidad, se trata de una serie de cuadros por cada tipo de fuente de ingreso, también con desglose hasta “actividad institucional”. Dado el énfasis del análisis en el gasto más que en el origen de los recursos, no se utiliza normalmente esta fuente.

Esta información, por su grado de detalle, nos permite un acercamiento sistemático al gasto de las alcaldías. Sin embargo, su utilización presenta varios problemas que resulta importante destacar, no sólo en cuanto a su aprovechamiento, sino también por algunas limitaciones que genera. Inicialmente, la información detallada de los desgloses 2 y 3 está organizada primero por “ejes” programáticos y después por la jerarquía de la clasificación funcional, por lo que se encuentra muy dispersa. No es un problema menor, ya que la información se encuentra en documentos escaneados como imagen con las firmas autógrafas que oficializan la entrega, por lo que no siempre son legibles las copias —incluso, a veces ilegibles— lo que dificulta la captura de la información, sobre todo tomando en cuenta que es vasta y muy dispersa.

Una de las propuestas que surgen de esta situación es que esta información esté disponible en un formato que permita su fácil utilización, tanto para los análisis de la orientación del gasto como las revisiones que puedan hacerse en términos de su correcta aplicación. También hace falta la definición del tipo de gastos que se incluye en cada actividad institucional, pues en muchos casos no es muy claro. Por último, se han detectado unas pocas inconsistencias entre algunos cuadros. Las discrepancias son fundamentalmente de dos tipos: a) en los totales y subtotales entre cuadros con distinto nivel de desglose, el 1 y el 2 en particular;⁶ y b) entre totales y subtotales reportados y lo que resulta de la suma de las cifras por “actividad institucional”. Por ello, se ha tomado como base la información con el desglose 2, que puede tener algunas diferencias con otras presentaciones, en particular con el desglose 1.

4.2. Tendencias generales del presupuesto de las alcaldías 2013-2020

En esta sección se presenta un panorama general de la evolución del gasto de las alcaldías en los últimos años para ofrecer un primer acercamiento de conjunto que nos ofrezca antecedentes amplios. Posteriormente, en la siguiente sección, se realizará una aproximación más detallada para 2018-2019.

- **Ingresos de las alcaldías**

Aunque el tema central del capítulo es el gasto —y en particular el gasto social de las alcaldías—, resulta útil ofrecer una breve relación y valoración de las cifras relativas a los ingresos con que las alcaldías

⁶ Hay dos discrepancias mayores en 2018 entre el cuadro con desglose 1 (subfunción) y el de desglose 2 (hasta actividad institucional). Cuajimalpa reporta un total de 1,059.6 millones de pesos en el primer cuadro y de 1,866.9 millones en el segundo cuadro; la segunda cifra es la correcta, que coincide además con los totales por alcaldías de los resultados generales de la Cuenta Pública. Tlalpan reporta un total de 1,844.3 millones en el primer cuadro y de 2,341.5 millones en el segundo; esta última cifra tampoco coincide del todo con la reportada en los resultados generales de la Cuenta Pública, que es de 2,339.6. Hay una discrepancia menor en Cuajimalpa en 2019.

cuentan para el ejercicio de su gasto. Para ello usamos los datos en bruto (registrados a precios corrientes) de 2019 de la Cuenta Pública. En 2019 la Ciudad de México recibió recursos federales por 120,613.4 millones de pesos, lo que representó el 49.3% del gasto total y el 51.5% del gasto programable de la entidad. De esos recursos, la mayoría corresponde a las *participaciones* (Ramo General 28), es decir, 80.3% (equivalente a 96,882.9 millones). Por su parte, el origen de la mayor cantidad de los recursos utilizados por las alcaldías en 2019 provino de fondos federales. En el cuadro 4.7 se detalla dicha información.⁷

CUADRO 4.7: GASTO DE ALCALDÍAS POR ORIGEN DEL RECURSO DURANTE 2019 (MDP A PRECIOS CORRIENTES)

Alcaldías	Propio	Fiscal	Crédito	Participaciones	Fortamun	FAIS	FAFEF	Otros	Total
Álvaro Obregón	15.1	834.1	95.0	1,588.4	584.0	62.0	6.2	0.0	3,184.8
Azcapotzalco	19.3	775.9	31.4	727.9	291.5	26.6	12.1	0.0	1,884.7
Benito Juárez	86.4	1,024.8	59.4	823.6	333.6	22.9	15.0	0.0	2,365.7
Coyoacán	42.6	922.0	65.2	1,269.7	394.1	39.0	4.7	0.0	2,737.3
Cuajimalpa de M.	15.7	837.7	30.3	658.7	162.8	26.9	0.5	0.0	1,732.6
Cuauhtémoc	34.6	1,494.2	45.5	1,264.8	393.8	50.7	36.0	91.8	3,411.4
GAM	30.1	1,308.0	140.2	2,300.5	972.2	120.8	35.8	0.0	4,907.6
Iztacalco	48.1	971.5	49.6	679.1	297.3	27.5	15.0	0.0	2,088.1
Iztapalapa	50.0	825.4	167.1	3,247.5	1,487.0	223.7	0.0	2.0	6,002.7
La Magdalena C.	17.6	772.1	50.8	539.1	200.4	32.3	0.0	3.9	1,616.2
Miguel Hidalgo	55.7	954.7	69.0	1,001.2	321.9	19.3	17.5	2.1	2,441.4
Milpa Alta	8.4	436.4	50.8	811.6	101.5	51.2	0.0	0.0	1,459.9
Tláhuac	42.2	505.5	34.6	787.3	291.5	56.7	0.0	0.0	1,717.8
Tlalpan	59.4	43.5	53.1	1,782.3	536.8	86.3	5.0	0.0	2,566.4
Venustiano C.	75.7	1,525.0	22.2	518.5	376.5	49.3	0.0	0.0	2,567.2
Xochimilco	33.0	462.2	47.6	1,035.0	316.1	83.3	13.5	5.0	1,995.7
Total	633.9	13,693.0	1,011.8	19,035.2	7,061.0	978.5	161.3	104.8	42,679.5
Participación	1.5%	32.1%	2.4%	44.6%	16.5%	2.3%	0.4%	0.2%	100.0%

Fuente: SAF-CDMX. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, “Egresos por actividad institucional”, 2019.

Los recursos federales representan el 64.1% de los recursos aplicados, de los cuales la mayor parte corresponde a participaciones (44.6%) y al Fortamun (16.5%). Los ingresos de recursos fiscales de la Ciu-

⁷ Los totales se obtuvieron de la suma de la información de los diferentes rubros y presentan algunas pocas diferencias menores con los totales reportados (por alcaldía o por fuente) en otros cuadros, por las razones explicadas en las notas anteriores.

dad de México, por su parte, constituyen el 32.1% de los ingresos; es decir, son la segunda fuente individual más importante de ingresos de las alcaldías. Por contraste, los ingresos propios representan 1.5% del total.

Los dos ingresos individuales más importantes son las participaciones federales y los recursos fiscales que transfiere el Gobierno de la Ciudad a las alcaldías, que por sí solos representan el 76.7%; es decir, cuando menos, tres cuartas partes de los recursos de los gobiernos locales provienen de esas dos fuentes. Por su parte, la distribución efectiva de las participaciones federales entre las alcaldías en 2019 muestra algunas diferencias con respecto al coeficiente de distribución derivado de la fórmula correspondiente a lo que indica el cuadro 4.8. Se puede constatar que no hay una variación significativa entre lo que dice la fórmula y lo que efectivamente se aplica. Al menos una parte de la variación podría explicarse por las modificaciones en el ejercicio del gasto, que es el punto central del análisis del presupuesto de alcaldías.

CUADRO 4.8: COMPARACIÓN DE ASIGNACIÓN DE PARTICIPACIONES SEGÚN FÓRMULA NORMATIVA Y UTILIZACIÓN EFECTIVA DEL RUBRO, 2019

Alcaldía	Coeficiente de participación de la Alcaldía, 2019	Proporción de distribución de participaciones federales, 2019
Álvaro Obregón	8.21%	7.46%
Azcapotzalco	3.95%	4.42%
Benito Juárez	4.19%	5.54%
Coyoacán	6.46%	6.41%
Cuajimalpa de M.	3.41%	4.06%
Cuauhtémoc	6.50%	7.99%
GAM	11.86%	11.50%
Iztacalco	3.40%	4.89%
Iztapalapa	16.54%	14.06%
La Magdalena C.	2.90%	3.79%
Miguel Hidalgo	5.29%	5.72%
Milpa Alta	4.01%	3.42%
Tláhuac	4.05%	4.02%
Tlalpan	9.58%	6.01%
Venustiano C.	4.26%	6.02%
Xochimilco	5.41%	4.68%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de participaciones en ingresos federales para el ejercicio fiscal 2019 (GOCDMX, 2019 c) y cuadro 4.7.

La comparación realizada en la sección anterior entre los coeficientes de distribución de las participaciones y las proporciones poblacionales muestran variaciones no muy amplias, con excepción de Milpa Alta. El resto de las variables, que tienen una función distributiva, pesan tanto como la población, de

modo que el modesto margen de variación podría explicarse por un posible efecto compensatorio entre ellas. Igualmente importa el ponderador de cada variable. Más adelante se examina el impacto de cada ponderador y el efecto redistributivo, sobre todo al modificar los parámetros de las variables en función de la magnitud de los problemas que intentan resolver.

Al ser el ingreso más importante, las participaciones federales tienen la posibilidad de mitigar las disparidades de otras fuentes de financiamiento, por ejemplo, los recursos fiscales. En efecto, si a estos últimos se los estudia de forma aislada, se observan algunos desequilibrios (ver cuadro 4.9): aunque no es muy patente esta condición en las cifras totales, se ve con claridad cuando presentamos las asignaciones en términos per cápita, sobre todo en los casos extremos. Presuntamente, las cifras no tienen correspondencia con alguna variable —como en otros casos sucede, por ejemplo, con la población—; además, la dispersión respecto a la media (reconocible en el *conjunto de alcaldías*) es muy amplia.

CUADRO 4.9: RECURSOS FISCALES ASIGNADOS A LAS ALCALDÍAS POR EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, TOTAL Y PER CÁPITA, 2019 (VALORES CORRIENTES)

Alcaldía	Recursos fiscales asignados (millones de pesos)	Población (Encuesta Intercensal)	Recursos fiscales per cápita (pesos)
Tlalpan	43.5	677,104	64.2
Iztapalapa	825.4	1,827,868	451.6
Xochimilco	462.2	415,933	1,111.2
Álvaro Obregón	834.1	749,982	1,112.2
Gustavo A. Madero	1,308.0	1,164,477	1,123.3
Tláhuac	505.5	361,593	1,398.0
Coyoacán	922.0	608,479	1,515.3
Azcapotzalco	775.9	400,161	1,939.0
Benito Juárez	1,024.8	417,416	2,455.1
Iztacalco	971.5	390,348	2,488.8
Miguel Hidalgo	954.7	364,439	2,619.6
Cuauhtémoc	1,494.2	532,553	2,805.7
Milpa Alta	436.4	137,927	3,164.0
La Magdalena Contreras	772.1	243,886	3,165.8
Venustiano Carranza	1,525.0	427,263	3,569.2
Cuajimalpa de Morelos	837.7	199,224	4,204.8
Conjunto de alcaldías	13,693.0	8,918,653	1,535.3

Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.7 y Encuesta Intercensal, 2015

La Constitución Política de la Ciudad de México estipula que el Congreso expedirá las normas para establecer los criterios y fórmulas para la asignación presupuestal a las demarcaciones territoriales, para lo que deberá considerarse: población residente y flotante; población en situación de pobreza; marginación y rezago social; extensión territorial, áreas verdes y suelo de conservación; inversión en infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano, así como su mantenimiento (Art. 21.D.II.1.a).

Por su parte, la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad De México establece que: “Las asignaciones presupuestales para las Alcaldías se integrarán tomando en cuenta los siguientes criterios: a) Población; b) Marginación; c) Infraestructura; d) Equipamiento urbano, y e) Las zonificaciones del suelo de conservación” (Art. 33).

- **Tendencias generales del gasto en las alcaldías**

Una vez revisados los aspectos más básicos de la información presupuestal sobre las fuentes de *ingresos* de las alcaldías, se abordan en esta sección las principales tendencias del gasto en los años recientes. Una primera tendencia del presupuesto total de las alcaldías, a precios constantes, es el incremento más o menos sostenido de 2013 a 2017, para luego caer de manera pronunciada en 2018, con un leve descenso en los dos siguientes años. Las cifras pueden verse en el cuadro 4.10 y la tendencia puede visualizarse en la gráfica 4.1 asociada a dicho cuadro. Es sabido que la población de la Ciudad de México ha variado muy poco. Como punto de comparación, se han tomado las cifras de población de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, por razones de comparabilidad. Pese a ello, incluso las proyecciones de Conapo no muestran variaciones significativas. Por tanto, la tendencia del gasto per cápita es idéntica a la del gasto total.

CUADRO 4.10: GASTO TOTAL Y PER CÁPITA DE ALCALDÍAS 2013-2020 (A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

Año	Gasto total (millones de pesos)	Gasto per cápita (pesos)
2013	40,450.6	4,535.5
2014	42,702.8	4,788.0
2015	42,303.1	4,743.2
2016	46,328.5	5,194.6
2017	47,348.8	5,309.0
2018	45,269.4	5,075.8
2019	44,186.4	4,954.4
2020	43,717.8	4,901.8

Fuentes:

2013: SAF-CDMX. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo I. Resultados generales, 2014.

2014-2017: SAF-CDMX. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos. EP-04 Clasificación Funcional", 2014-2017

2018-2019: SAF-CDMX. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

2020: SAF-CDMX. Presupuesto de egresos. Presupuesto 2020. Artículo 7.

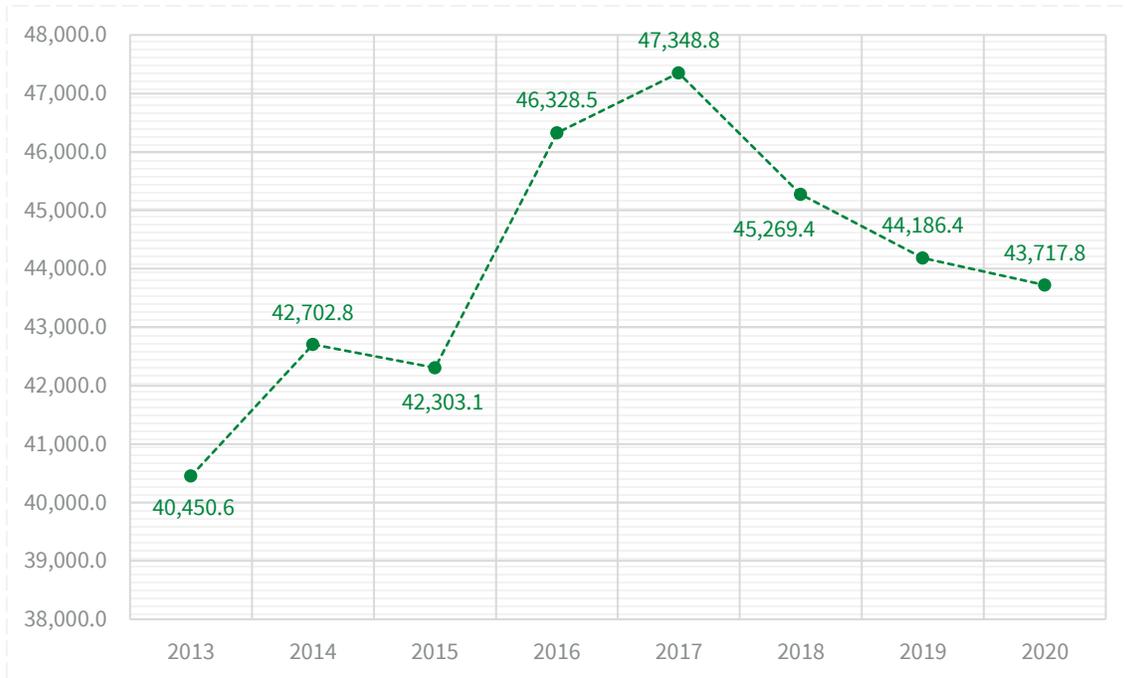
Población: INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*

* A enero de 2020, con base en el índice de precios al consumidor mensual.

Como se comentaba, la gráfica 4.1 muestra que el gasto total ejercido por las alcaldías obtuvo su cénit en 2017, para posteriormente emprender caídas en términos reales: la más significativa ocurrió en 2018,

pero la decreciente tendencia se conserva en 2019 y 2020. Una hipótesis de la importante caída del presupuesto ejercido por las alcaldías en 2018 se puede relacionar con la concurrencia de uno de los procesos electorales más determinantes de la historia reciente de la Ciudad de México y del país. En ese entorno, el Gobierno central saliente pudo buscar retener el ejercicio de un porcentaje mayor de recursos públicos, lo que afectó a la capacidad de gasto de las demarcaciones.

GRÁFICA 4.1: GASTO TOTAL DE ALCALDÍAS 2013-2020 (MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: cuadro 4.10. Nota: en el cuadro 4.11 pueden verse las cifras del gasto por alcaldía, también a precios constantes, de 2014 a 2020. En las gráficas asociadas al cuadro se pueden apreciar las tendencias diferenciadas por alcaldía.

Una segunda hipótesis complementaria se esboza para explicar el comportamiento del gasto en 2018. El proceso de transición institucional y de entrada en funcionamiento de las nuevas administraciones de las alcaldías se produjo a comienzos de octubre de ese año, mientras que el nuevo Gobierno de la Ciudad de México entró en ejercicio el 5 de diciembre del 2018. Ello sugiere que el Gobierno central saliente tuvo más tiempo para ejercer un mayor porcentaje de presupuesto, mientras que las alcaldías entrantes tuvieron que adaptarse por un periodo mayor a la programación presupuestal diseñada por la administración saliente, lo que pudo haber incrementado la presencia de subejercicios. En cualquier caso, un elemento central —más allá de la interpretación que se proponga de la caída del gasto ejercido por las alcaldías entre 2017 y 2018— es que dicha tendencia se consolida entre 2019 y 2020.

CUADRO 4.11: GASTO TOTAL POR ALCALDÍA, 2014-2020 (MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

Alcaldía	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Álvaro Obregón	3,038.4	3,552.6	3,569.2	3,545.8	2,809.8	3,245.5	3,272.4
Azcapotzalco	2,081.6	2,153.0	1,928.3	1,977.5	1,998.7	1,974.5	1,964.6
Benito Juárez	2,153.1	2,112.4	2,705.7	3,154.8	2,705.1	2,433.0	2,306.6
Coyoacán	2,861.6	3,074.2	3,305.3	3,624.2	3,207.7	2,815.1	2,888.7
Cuajimalpa de M.	1,467.3	1,425.1	1,746.0	1,846.9	2,013.4	1,781.9	1,756.3
Cuauhtémoc	3,682.2	3,805.5	4,141.9	4,418.5	3,695.1	3,451.4	3,416.6
GAM	4,698.6	4,673.1	4,866.2	4,859.0	4,622.9	5,047.1	4,884.0
Iztacalco	2,038.8	1,966.0	2,136.5	2,107.1	2,373.5	2,147.5	2,074.4
Iztapalapa	5,696.3	5,560.2	6,366.3	5,865.7	6,065.8	6,173.5	6,011.6
La Magdalena C.	1,731.2	1,419.9	1,853.6	1,930.5	1,820.6	1,661.9	1,725.9
Miguel Hidalgo	2,898.2	2,401.7	2,331.9	2,436.5	2,543.4	2,510.7	2,472.3
Milpa Alta	1,270.5	1,255.1	1,526.5	1,508.7	1,508.6	1,501.3	1,477.4
Tláhuac	1,595.0	1,634.6	2,000.6	1,860.9	2,023.0	1,766.7	1,754.2
Tlalpan	2,587.0	2,350.5	2,535.2	2,817.2	2,525.3	2,647.3	2,770.0
Venustiano C.	3,006.7	2,959.0	3,018.3	3,186.9	3,239.6	2,977.3	2,834.3
Xochimilco	1,896.3	1,960.1	2,297.0	2,208.5	2,116.9	2,052.5	2,108.6

Fuentes:

2014-2017: SAF-CDMX. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos. EP-04 Clasificación Funcional", 2014-2017.

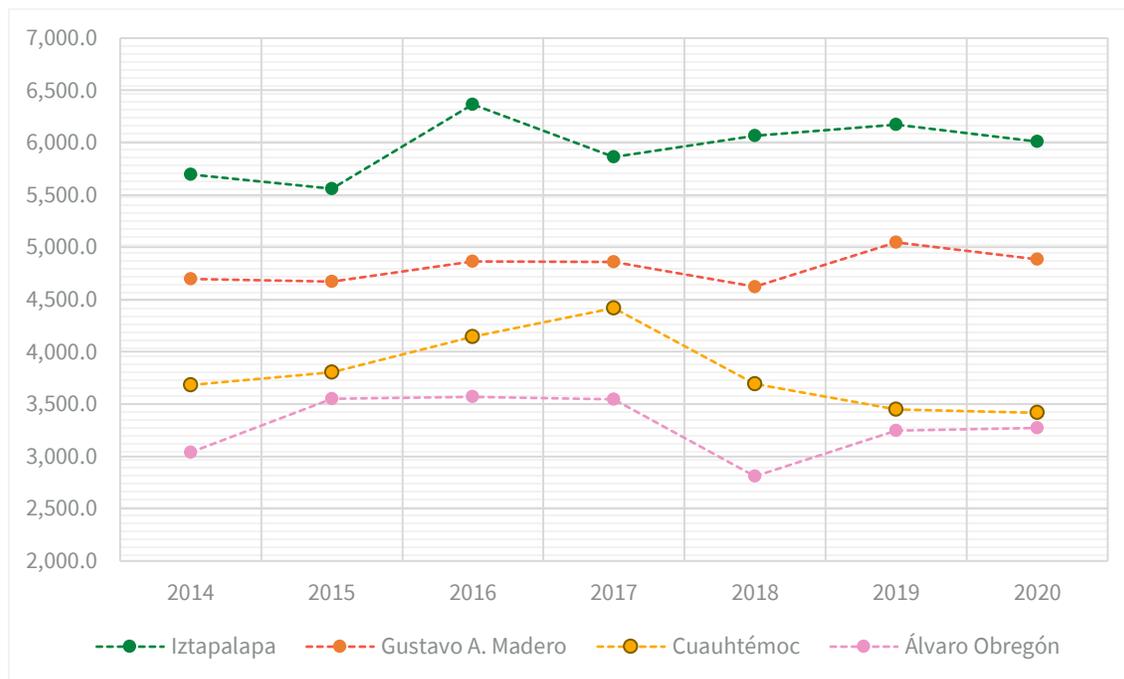
2018-2019: SAF-CDMX. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

2020: SAF-CDMX. Presupuesto de egresos. Presupuesto 2020. Artículo 7.

* A enero de 2020, con base en el índice de precios al consumidor mensual

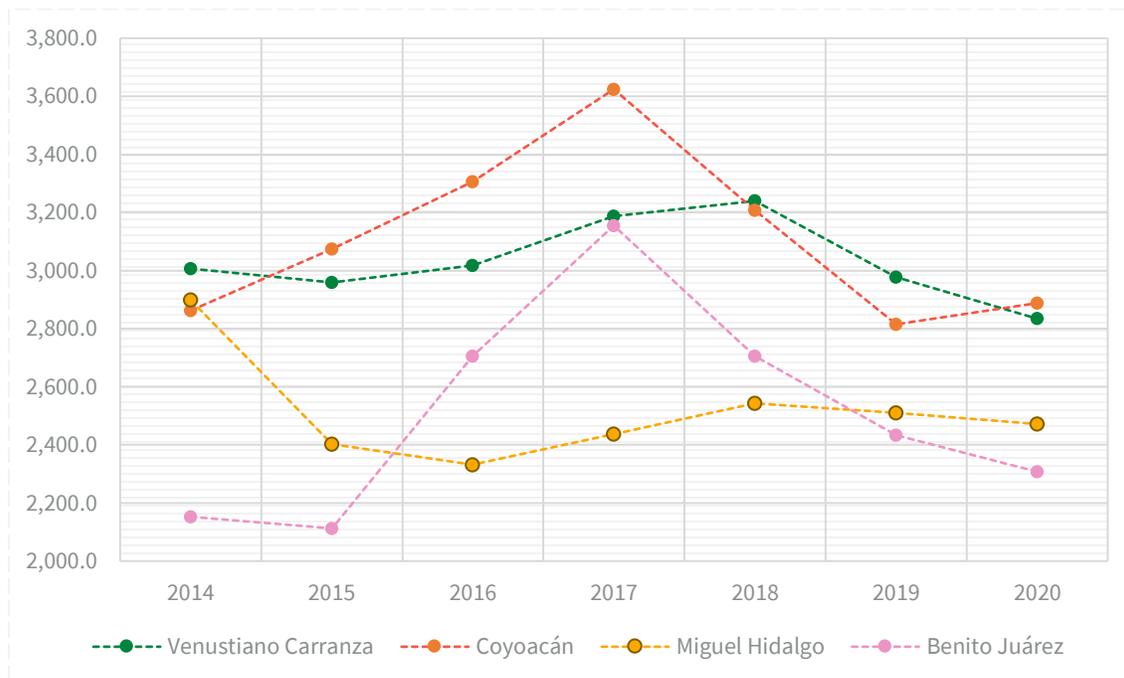
El cuadro 4.11 y las gráficas 4.2 a 4.5 muestran un análisis más detallado del ejercicio del presupuesto por alcaldía. En primer lugar, destaca que son algunas alcaldías las que impulsan la tendencia general al alza en 2017, particularmente Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Por otro lado, se observa, a su vez, que la caída de los recursos ejercidos por demarcaciones en 2018 es más acusada en alcaldías como Tlalpan, Coyoacán o, también, Benito Juárez, mientras que algunas, como Iztacalco, cuentan con un comportamiento a contracorriente de la tendencia general al incrementar el ejercicio de recursos públicos en el año 2018 con respecto a ejercicios anteriores. Por tanto, un hallazgo importante es que, a pesar de la caída más o menos generalizada de los recursos ejercidos por las alcaldías en 2018, situación que se mantiene en 2019 y 2020, no todas las demarcaciones han tenido las mismas afectaciones ni la carga del ajuste fiscal se ha repartido de forma simétrica. El análisis pormenorizado de esta tendencia por alcaldía, a partir de los datos que se ofrecen, puede ser otro insumo importante para el proceso de revisión de la fórmula de distribución del presupuesto entre demarcaciones.

GRÁFICA 4.2: GASTO TOTAL POR ALCALDÍA 2013-2020 (MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020) PARTE 1 DE 4



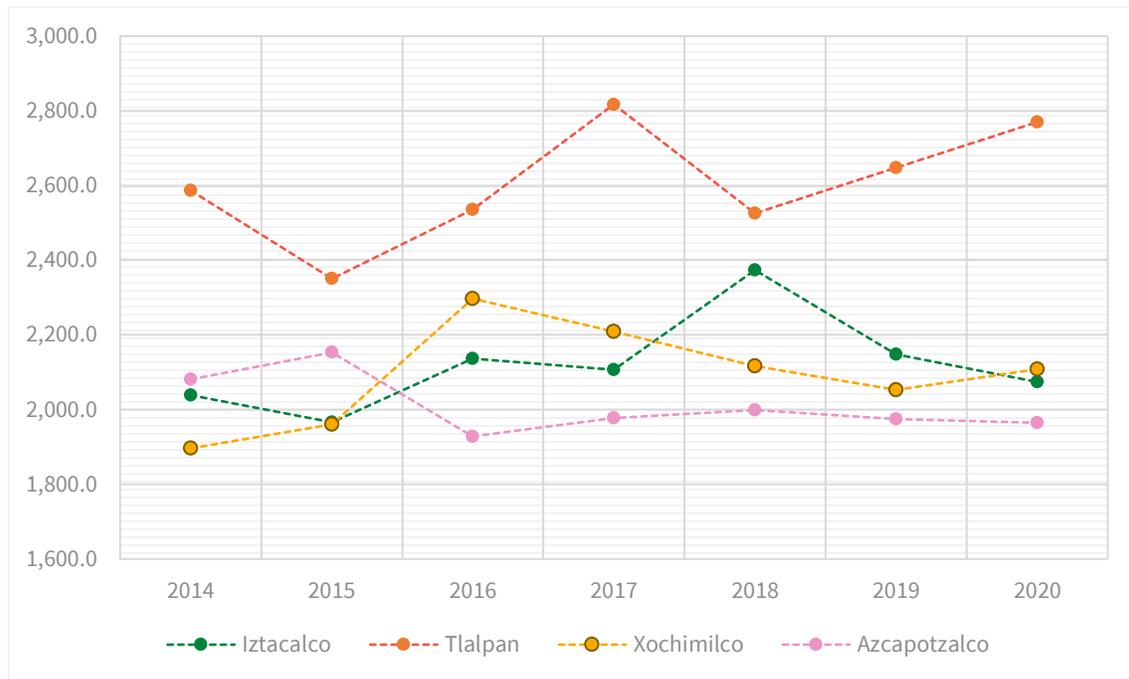
Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.11.

GRÁFICA 4.3: GASTO TOTAL POR ALCALDÍA 2013-2020 (MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020) PARTE 2 DE 4



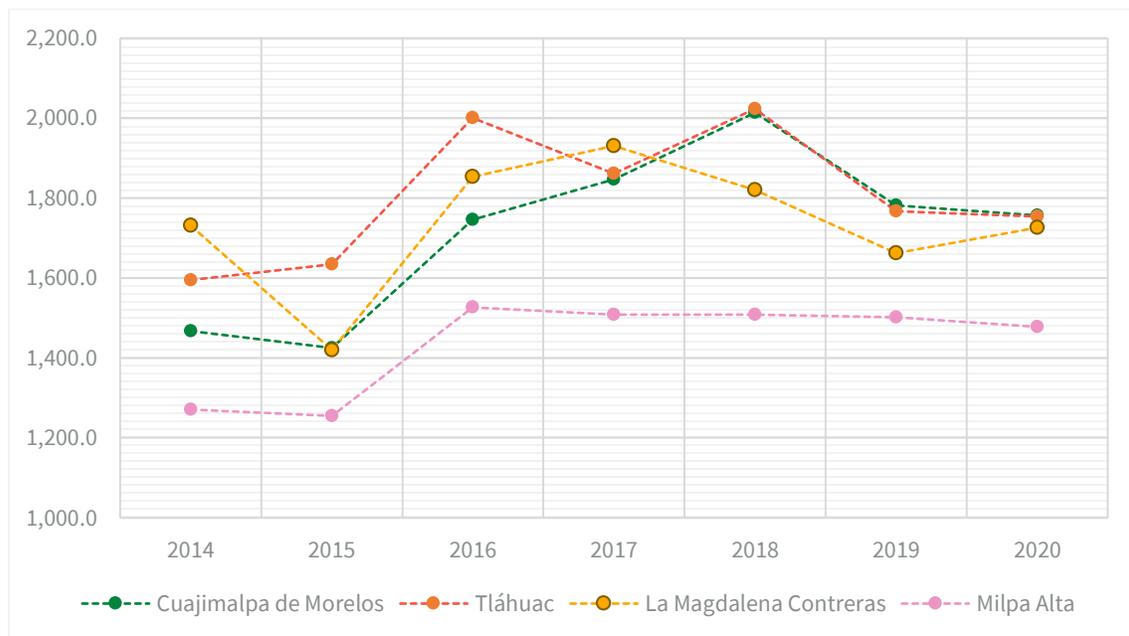
Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.11.

GRÁFICA 4.4: GASTO TOTAL POR ALCALDÍA 2013-2020 (MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020) PARTE 3 DE 4



Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.11.

GRÁFICA 4.5: GASTO TOTAL POR ALCALDÍA 2013-2020 (MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020) PARTE 4 DE 4



Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.11.

El gasto por finalidad en la clasificación funcional muestra otros ángulos de la tendencia del gasto en las alcaldías y nos permite un análisis inicial de las prioridades de inversión de cada demarcación territorial, en un primer momento de forma general. Para simplificar la presentación se ilustra el patrón de gasto con los datos del año 2019 (ver cuadro 4.12).

CUADRO 4.12: GASTO DE ALCALDÍAS POR FINALIDAD DEL GASTO Y ALCALDÍA, 2019
(MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020 Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL EQUIVALENTE)

Alcaldía	Gobierno	Desarrollo social	Desarrollo Económico	% gobierno	% desarrollo social	% desarrollo económico
Álvaro Obregón	1,586.6	1,653.6	5.3	48.9%	51.0%	0.2%
Azcapotzalco	755.6	1,170.8	48.1	38.3%	59.3%	2.4%
Benito Juárez	938.1	1,482.8	12.1	38.6%	60.9%	0.5%
Coyoacán	614.9	2,156.5	43.7	21.8%	76.6%	1.6%
Cuajimalpa de M.	472.0	1,266.5	43.5	26.5%	71.1%	2.4%
Cuauhtémoc	808.8	2,561.9	80.7	23.4%	74.2%	2.3%
GAM	1,850.2	3,188.2	8.7	36.7%	63.2%	0.2%
Iztacalco	1,020.7	1,106.8	20.1	47.5%	51.5%	0.9%
Iztapalapa	971.7	5,201.8	0.0	15.7%	84.3%	0.0%
La Magdalena C.	472.7	1,124.3	64.9	28.4%	67.7%	3.9%
Miguel Hidalgo	976.6	1,399.1	135.0	38.9%	55.7%	5.4%
Milpa Alta	959.7	440.3	101.3	63.9%	29.3%	6.7%
Tláhuac	789.3	943.9	33.5	44.7%	53.4%	1.9%
Tlalpan	897.4	1,661.2	88.7	33.9%	62.8%	3.4%
Venustiano C.	794.4	2,164.0	18.9	26.7%	72.7%	0.6%
Xochimilco	816.4	1,146.9	89.2	39.8%	55.9%	4.3%
Total	14,725.1	28,668.6	793.7	33.5%	64.7%	1.8%

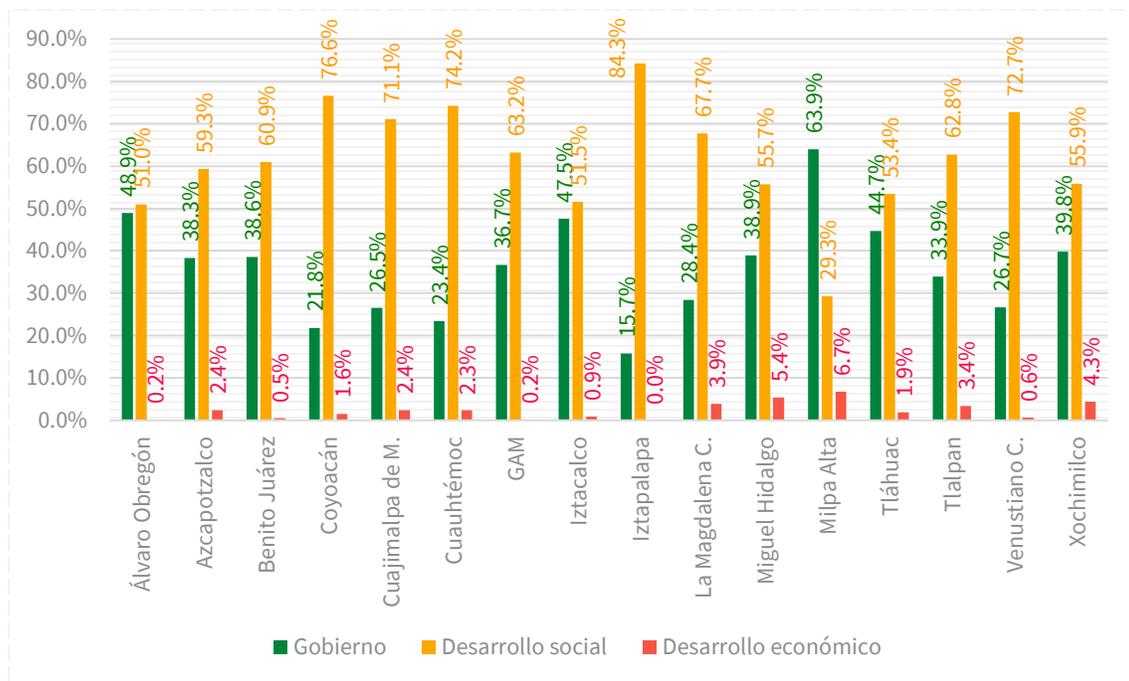
Fuente: elaboración propia con base en SAF-CDMX. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2019.

En el cuadro anterior, y sobre todo en la gráfica 4.6, se aprecia una característica sobresaliente del presupuesto de las alcaldías (que se observa también a nivel de la Ciudad de México): la orientación prioritaria al desarrollo social. Aunado a esto, está la correspondiente proporción menor del gasto en gobierno y la prácticamente nula presencia del gasto en desarrollo económico. Por supuesto, esta clasificación a nivel de finalidad es muy general y hay que tomar en cuenta que también influyen las atribuciones de las alcaldías en esta distribución del gasto. El rubro de desarrollo social incluye lo que podemos denominar obra pública local y, aunque desde algunas perspectivas esto puede no ser en sentido estricto *gasto social*, indudablemente se relaciona con la atención a las necesidades de la población. Una discusión central a partir del análisis que se presenta es la determinación de la idoneidad de algunos rubros al interior de desarrollo social. En ese sentido, el predominio de este rubro puede explicarse

a partir de una sobredimensión generada por el sistema de clasificación del gasto, al incorporar inversiones, por ejemplo, en materia de obra pública —que tiene un impacto central en las condiciones de vida de la población, aunque podría desagregarse en otras funciones por razones analíticas.

Es fundamental también observar dentro de la tendencia general las diferencias, a veces muy marcadas, entre alcaldías. En un extremo tenemos a Iztapalapa, que tiene un altísimo porcentaje de gasto en desarrollo social (siempre según la clasificación funcional), muy bajo gasto en gobierno y nulo en desarrollo económico. En el otro extremo estaría Milpa Alta, con un altísimo gasto en gobierno, gasto bajo en desarrollo social y, paradójicamente, gasto significativo, en términos relativos, en desarrollo económico.

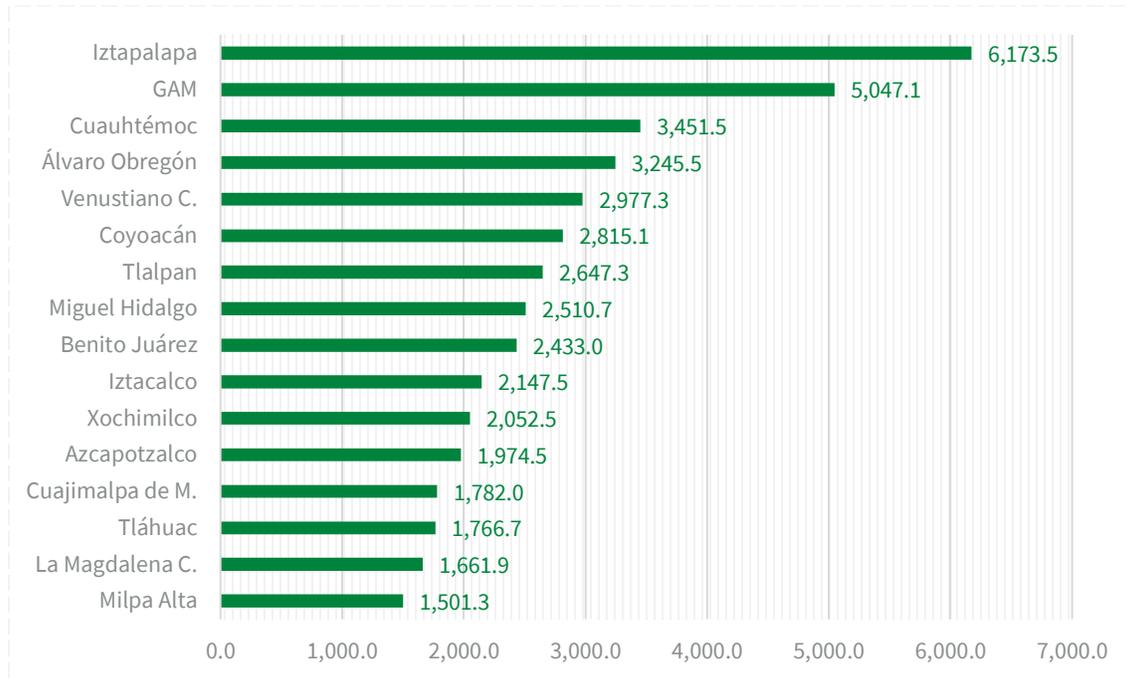
GRÁFICA 4.6: PORCENTAJE DE GASTO POR FINALIDAD DEL GASTO Y ALCALDÍA DURANTE 2019



Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.12.

Para tener una mejor apreciación de estos datos (todavía a este nivel de generalidad), hay que considerar el tamaño de las poblaciones y comparar también el gasto per cápita. A continuación, se analizarán de manera ordinal el gasto total y per cápita por alcaldía. Al analizar el gasto total (ver gráfica 4.7), los mayores presupuestos se ubican en las alcaldías Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Esto se explica, en parte, por la cantidad de población que reside en dichas demarcaciones. Empero, para ver hasta qué punto es sólo una cuestión de proporcionalidad con la población, es necesario comparar estos resultados con el gasto per cápita de manera ordinal.

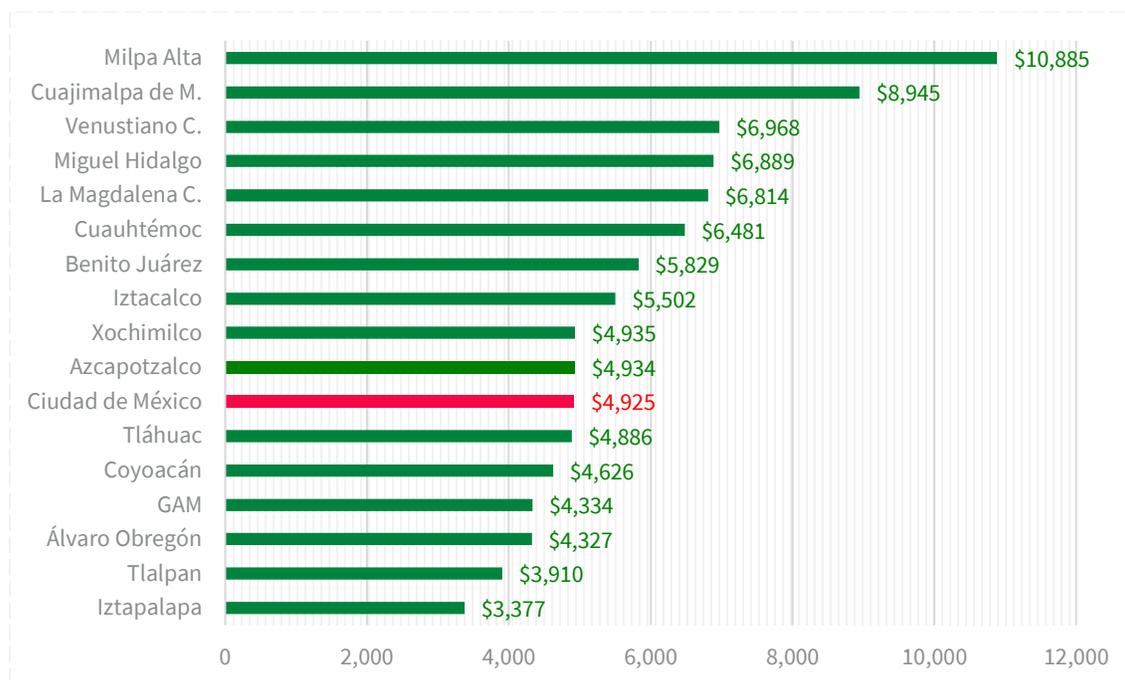
GRÁFICA 4.7: PRESUPUESTO TOTAL COMPARATIVO POR ALCALDÍA DURANTE 2019
(MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 4.12 y Encuesta Intercensal 2015.

En contraste con lo anterior, la gráfica 4.8 presenta el gasto per cápita por demarcación y denota un panorama muy distinto. Iztapalapa, que tenía el mayor gasto absoluto, pasa a ser la alcaldía con menor presupuesto per cápita. Sucede exactamente lo contrario con Milpa Alta, que, por mucho, cuenta con el mayor presupuesto per cápita. Por supuesto, esto se debe tanto al factor demográfico como a los desequilibrios observados en la asignación de ingresos de origen fiscal por parte del Gobierno de la Ciudad, señalada anteriormente. Destaca el subfinanciamiento en alcaldías como Iztapalapa o Gustavo A. Madero, con importantes indicadores de rezago socioeconómico (ver capítulo tercero). En tanto, algunas demarcaciones con los indicadores sociales y económicos más aventajados cuentan con un presupuesto per cápita más alto que el promedio de las alcaldías. Esta condición permite sugerir que la distribución de recursos puede ser más progresiva.

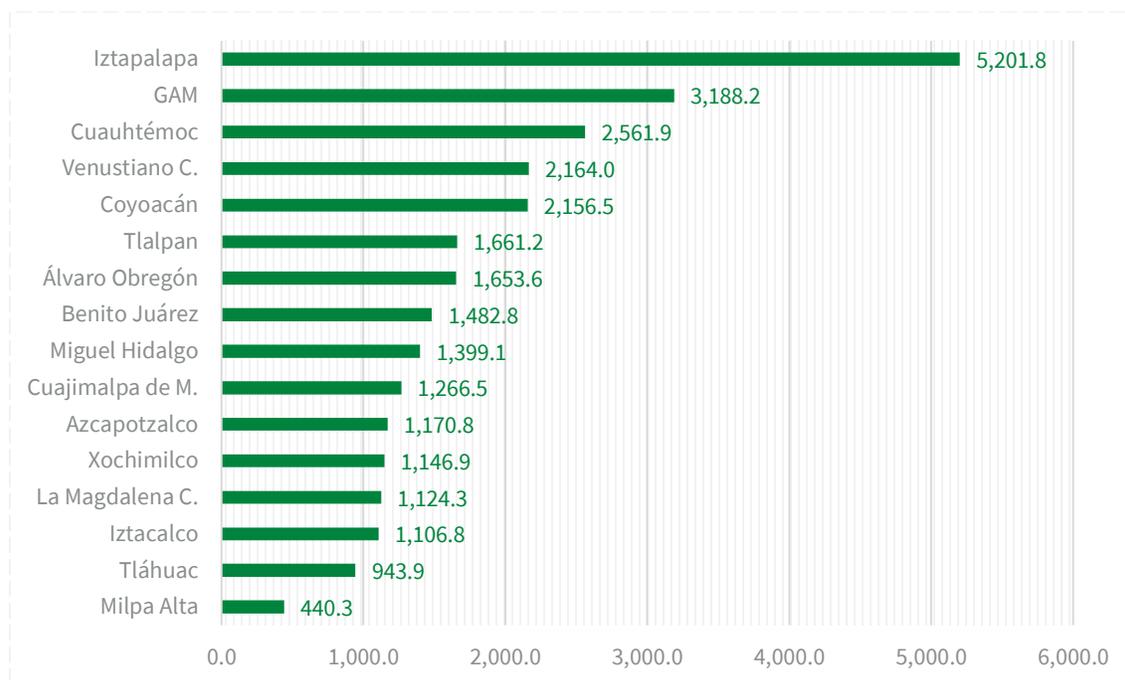
GRÁFICA 4.8: PRESUPUESTO PER CÁPITA COMPARATIVO POR ALCALDÍA DURANTE 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 4.12 y Encuesta Intercensal 2015.

En las siguientes gráficas 4.9 y 4.10 se observa, respectivamente, el gasto en desarrollo social total y per cápita, añadiendo en la segunda el gasto por persona en condición de pobreza. Se identifica de nuevo el péndulo del análisis absoluto-relativo. Siguiendo con los casos extremos, Iztapalapa acredita ampliamente el mayor gasto absoluto en desarrollo social, no sólo por el mayor presupuesto total per cápita, sino también por la mayor proporción de desarrollo social que asigna en términos de prioridades de gasto. Milpa Alta, en contrapunto, tiene el menor gasto en desarrollo social, tanto por su escaso presupuesto como por su reducida proporción en desarrollo social. Álvaro Obregón, por efecto de su alta población y del relativamente poco gasto en desarrollo social, aparece en último lugar en gasto en desarrollo social per cápita.

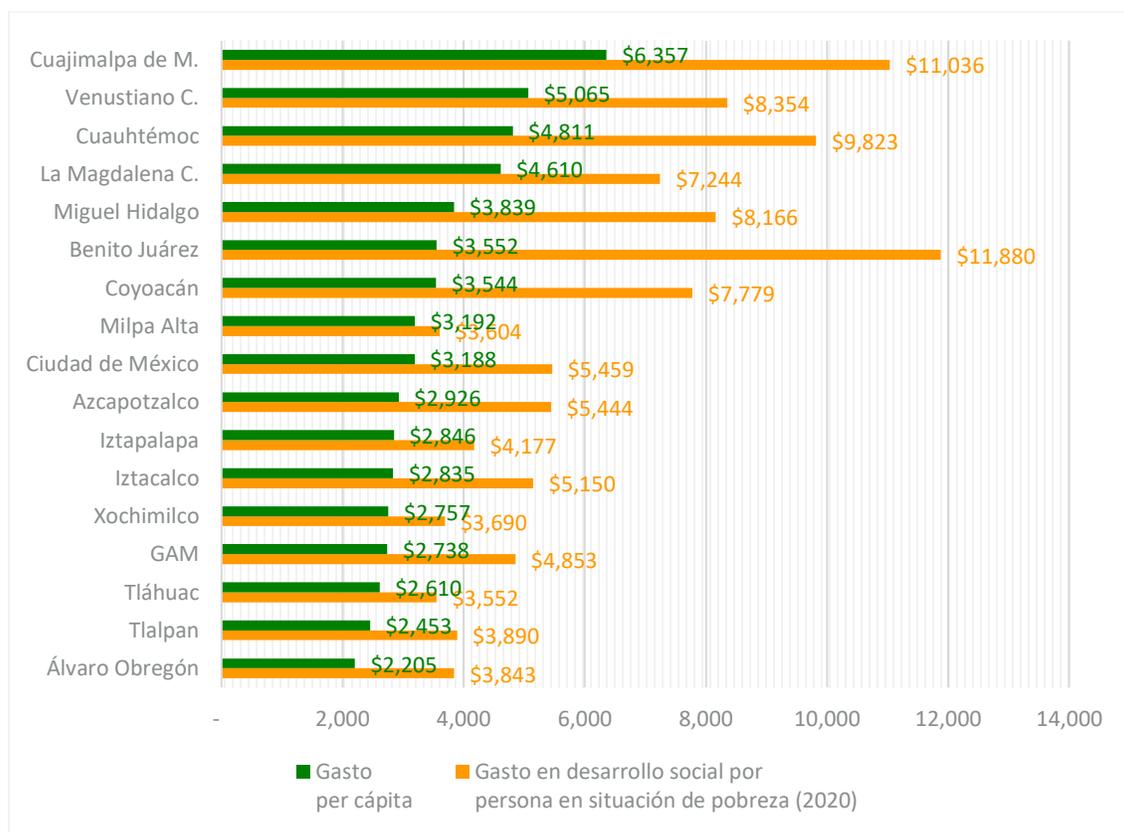
GRÁFICA 4.9: GASTO EN DESARROLLO SOCIAL COMPARATIVO POR ALCALDÍA DURANTE 2019
(MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 4.12 y Encuesta Intercensal 2015.

La distribución del presupuesto por persona en condición de pobreza (con el criterio de necesidades básicas insatisfechas) muestra algunas particularidades interesantes. Alcaldías con menores porcentajes de personas en condición de pobreza —como Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán o Cuauhtémoc—, cuentan relativamente con mayores recursos del gasto en desarrollo social que pueden destinar a rubros distintos al combate a la pobreza. En cambio, este mismo caso se da en una alcaldía como Cuajimalpa, pero más bien debido a su amplia disponibilidad de presupuesto per cápita.

GRÁFICA 4.10: GASTO EN DESARROLLO SOCIAL PER CÁPITA Y POR PERSONA EN CONDICIÓN DE POBREZA POR NBI EN 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 4.12 y Encuesta Intercensal 2015.
* Según la definición utilizada en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

4.3. Composición del presupuesto de las alcaldías y modificaciones durante 2018-2019

- Propuesta de reclasificación del gasto para el análisis del gasto social

La clasificación funcional oficial a nivel de función o incluso subfunción no siempre refleja adecuadamente lo que representan los nombres de los rubros. Al contar con la información hasta nivel de actividad institucional, podemos ver con mayor claridad el destino del presupuesto gastado y la imprecisión, por su excesiva generalidad, de los rubros oficiales de la clasificación funcional. El ejercicio de clasificación que proponemos también se orienta a solucionar este problema. Originalmente, por ejemplo, las acciones institucionales en favor de la igualdad de género o de protección ciudadana aparecen en “Gobierno”, junto con otras funciones administrativas. Ello dificulta hacer un análisis. De igual forma, muchos de los rubros de la función “Servicios a la Comunidad” dentro de la finalidad “Desarrollo Social” se

ajustan mejor como “obras públicas”, mientras que otros pueden clasificarse como “infraestructura social”. También aparecen agrupados bajo la función “Protección Ambiental” algunos rubros tan diversos como obras de drenaje y mantenimiento de suelo de conservación.

Gracias al grado de detalle de la información a nivel de actividad institucional, como hemos reiterado, se desarrolla una reclasificación del gasto de las alcaldías que consideramos más pertinente y apropiada a las necesidades de análisis de la evaluación para los años 2018-2019. La reclasificación que proponemos se muestra en el cuadro 4.13.

CUADRO 4.13: RECLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PROPUESTA POR EL CONSEJO DE EVALUACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Área		Componente	
A	Protección civil y seguridad	A.1	Seguridad ciudadana
		A.2	Protección civil
B	Bienestar	B.01	Alimentación
		B.02	Salud
		B.03	Vivienda
		B.04	Educación
		B.05	Cultura
		B.06	Deporte
		B.07	Medio ambiente y desarrollo rural
		B.08	Asistencia social
		B.09	Protección mínima de seguridad social
		B.10	Equidad de género
C	Infraestructura social e imagen urbana	C.1	Infraestructura en salud
		C.2	Infraestructura educativa
		C.3	Infraestructura cultural
		C.4	Infraestructura deportiva
		C.5	Infraestructura de imagen urbana
		C.6	Infraestructura de agua potable
		C.7	Infraestructura de desarrollo social
D	Promoción económica y empleo		
E	Obras públicas y otros servicios urbanos		
F	Administración	F.1	Procesos administrativos
		F.2	Servicios comunitarios

Fuente: elaboración propia.

En el anexo 2 se pueden ver las actividades institucionales que se utilizan en el gasto de las alcaldías, según su lugar en la estructura de la clasificación funcional oficial del gasto. En ese mismo anexo puede consultarse cómo se clasificaron las actividades institucionales que atañen a las alcaldías dentro de la reclasificación propuesta, así como la información original y las etapas de procesamiento para conversión a valores constantes y per cápita, y los valores resultantes por las áreas y componentes de presupuesto según

la reclasificación propuesta. La información que se utiliza para el análisis está a valores constantes de enero de 2020 (salvo que se indique lo contrario); el ajuste se realizó utilizando un deflactor basado en el índice mensual de precios al consumidor.

Por último, es importante hacer notar que la propuesta de reclasificación funcional del gasto que formulamos incorpora un nivel intermedio de categorización que oficialmente no existe, pero que servirá para el propósito señalado de poder entender mejor la orientación social del gasto público de las alcaldías. Ello no involucra transformar o desfigurar significativamente el sistema oficial de clasificadores, ya que se basa en los rubros más desagregados (nivel de actividad institucional) y no se contradice con los más amplios (clasificación entre desarrollo social, administración y desarrollo económico). Además, este ejercicio nos ofrece un mejor acercamiento sobre el presupuesto público, ya que se enfoca en temas más sustantivos y contribuye a que el gasto sea más transparente. En ese aspecto, consideramos que la propuesta formulada permite un análisis presupuestario apropiado en la tradición de evaluación de políticas públicas en la Ciudad.

La anterior reclasificación permitirá analizar con mayor precisión y detalle la orientación social del gasto público de las alcaldías, concentrándonos en los años 2018 y 2019. Como se mencionó en la primera sección, las cifras absolutas originales y sus diferentes fases de procesamiento pueden verse en el anexo 2. El sentido de la elección de estos dos años consiste en tratar de detectar algunos cambios en la orientación de la política social de las alcaldías con el relevo de administración. Dado el corto periodo de tiempo, es probable no detectar transformaciones muy acentuadas, pero podrán observarse algunas tendencias, precisamente en el nivel de detalle y precisión de la clasificación analítica que se ha adoptado.

Para el análisis del gasto de las alcaldías, con o sin comparación entre años, se adoptan dos ejes analíticos. Por una parte, las distribuciones del gasto entre las diferentes áreas y componentes reflejan las *prioridades de política*, tanto del gasto público en general, como de los rubros más propiamente sociales. Por otra parte, el análisis del gasto per cápita nos permite conocer el *beneficio por persona* en sus diferentes áreas, sobre todo en aquellas propiamente sociales o de beneficio social. La información se presentará y analizará en términos generales en los dos niveles previstos, primero por grandes rubros o áreas del gasto y luego por sus componentes, haciendo en este último caso un acercamiento selectivo, según su importancia.

4.3.1. Gasto por áreas y componentes de presupuesto

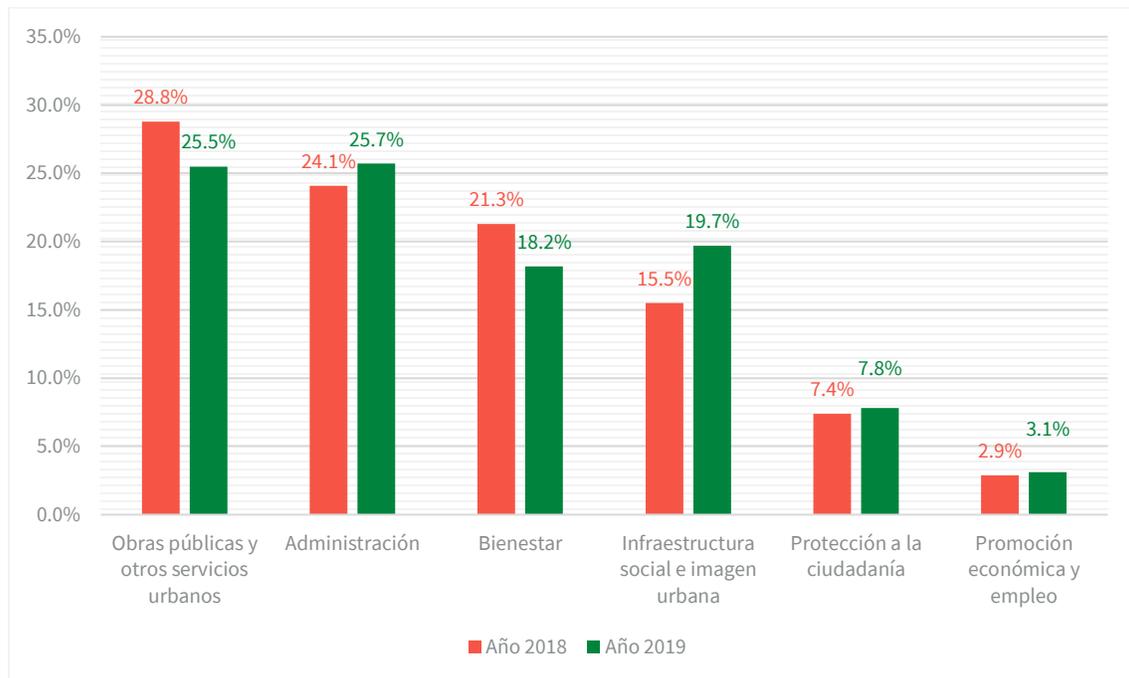
En el cuadro 4.14 se da la información general del gasto de alcaldías en la clasificación propuesta y en la gráfica 4.11 se muestra el promedio de toda la ciudad. Particularmente, este último gráfico se vuelve necesario en las propuestas para justificar los umbrales mínimos o máximos en la asignación de recursos. En las gráficas 4.12 y 4.13 se ilustran las proporciones en que se distribuye dicho gasto. Como puede verse, el gasto total ha sido reconfigurado en seis áreas generales: a) protección civil y seguridad; b) bienestar; c) infraestructura social e imagen urbana; d) promoción económica y empleo; e) obras públicas y otros servicios urbanos y f) administración.

CUADRO 4.14: GASTO POR ÁREAS DE PRESUPUESTO SEGÚN ALCALDÍA DURANTE 2018 Y 2019
(MDP A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

Alcaldía	Protección a la ciudadanía	Bienestar	Infraestructura social e imagen urbana	Promoción económica y empleo	Obras públicas y otros servicios urbanos	Administración
2018						
Álvaro O.	177.2	400.9	204.7	10.0	934.1	1,082.9
Azcapotzalco	234.3	181.5	398.8	60.6	705.7	417.7
Benito Juárez	138.3	233.3	739.6	78.1	808.8	707.1
Coyoacán	131.8	1,020.5	437.8	117.5	975.7	524.5
Cuajimalpa	66.4	610.6	331.2	43.0	569.0	393.2
Cuauhtémoc	177.0	878.1	352.0	203.3	1,408.8	676.0
GAM	366.0	620.9	1,449.8	90.9	662.3	1,433.1
Iztacalco	91.4	412.5	225.5	24.7	707.0	912.4
Iztapalapa	576.5	2,176.8	1,203.3	42.7	1,769.0	297.6
La Magdalena C.	173.8	493.5	206.2	68.3	631.2	247.6
Miguel H.	217.2	494.7	174.0	184.1	746.8	726.5
Milpa Alta	12.0	231.0	129.6	12.9	198.3	924.8
Tláhuac	245.7	204.9	248.5	25.5	494.2	804.2
Tlalpan	73.5	598.8	389.3	103.3	552.4	807.9
Venustiano C.	549.2	731.3	245.2	146.2	1,245.1	322.7
Xochimilco	120.0	365.7	282.3	79.4	622.7	646.7
Ciudad de México	3,350.3	9,655.0	7,017.8	1,290.5	13,031.1	10,924.9
2019						
Álvaro O.	234.8	232.7	351.6	52.7	1,023.0	1,350.7
Azcapotzalco	209.1	247.4	303.0	81.9	582.6	550.5
Benito Juárez	61.0	201.0	646.0	46.0	603.0	877.0
Coyoacán	159.4	653.9	586.8	99.4	858.8	457.0
Cuajimalpa	150.6	417.7	269.9	50.2	542.2	351.4
Cuauhtémoc	224.2	814.0	370.2	174.5	1,284.0	584.6
GAM	413.3	375.0	1,797.3	74.8	966.4	1,420.4
Iztacalco	119.1	317.6	266.4	63.0	479.1	902.5
Iztapalapa	556.3	1,982.0	2,276.3	0.0	947.2	411.8
La Magdalena C.	192.3	398.5	241.6	43.4	509.8	276.2
Miguel H.	251.6	429.2	258.0	209.5	601.1	761.3
Milpa Alta	43.3	208.8	142.4	55.8	129.1	921.9
Tláhuac	123.4	302.1	190.6	13.9	452.9	683.8
Tlalpan	148.4	535.6	444.7	94.3	667.2	757.1
Venustiano C.	453.3	569.3	260.7	207.7	1,144.8	341.4
Xochimilco	108.5	349.3	281.1	108.1	491.6	713.9
Ciudad de México	3,448.6	8,034.1	8,686.6	1,375.2	11,282.8	11,361.5

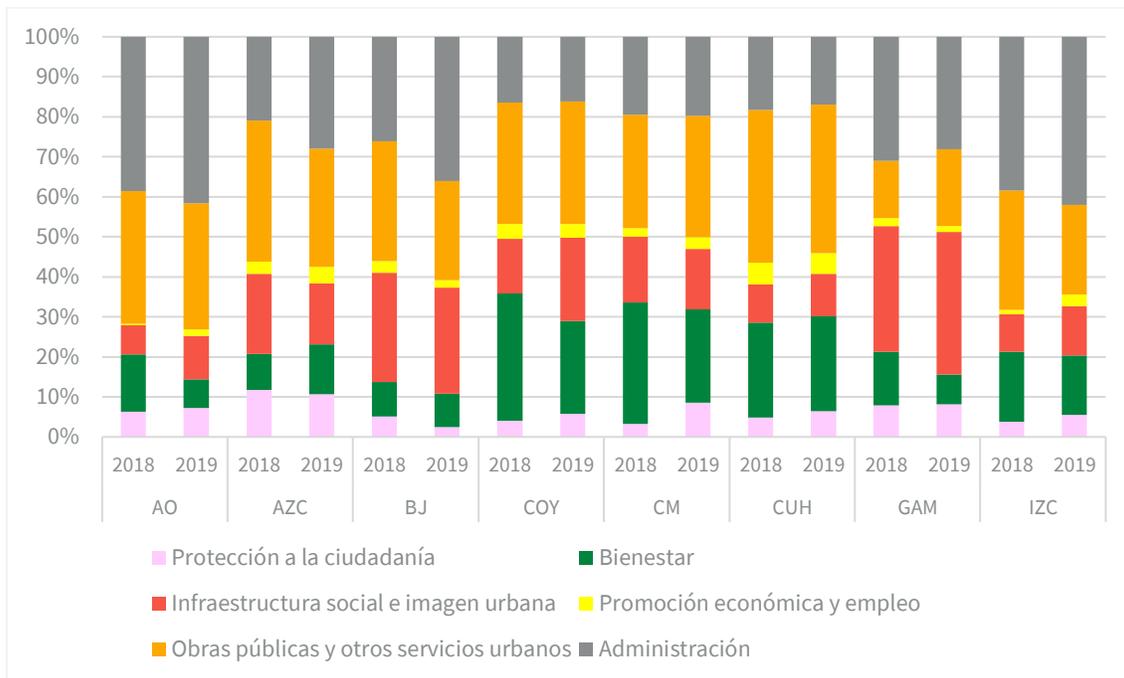
Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

GRÁFICA 4.11: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS ÁREAS DE PRESUPUESTO EN EL GASTO TOTAL DE LA ALCALDÍA DURANTE 2018 Y 2019



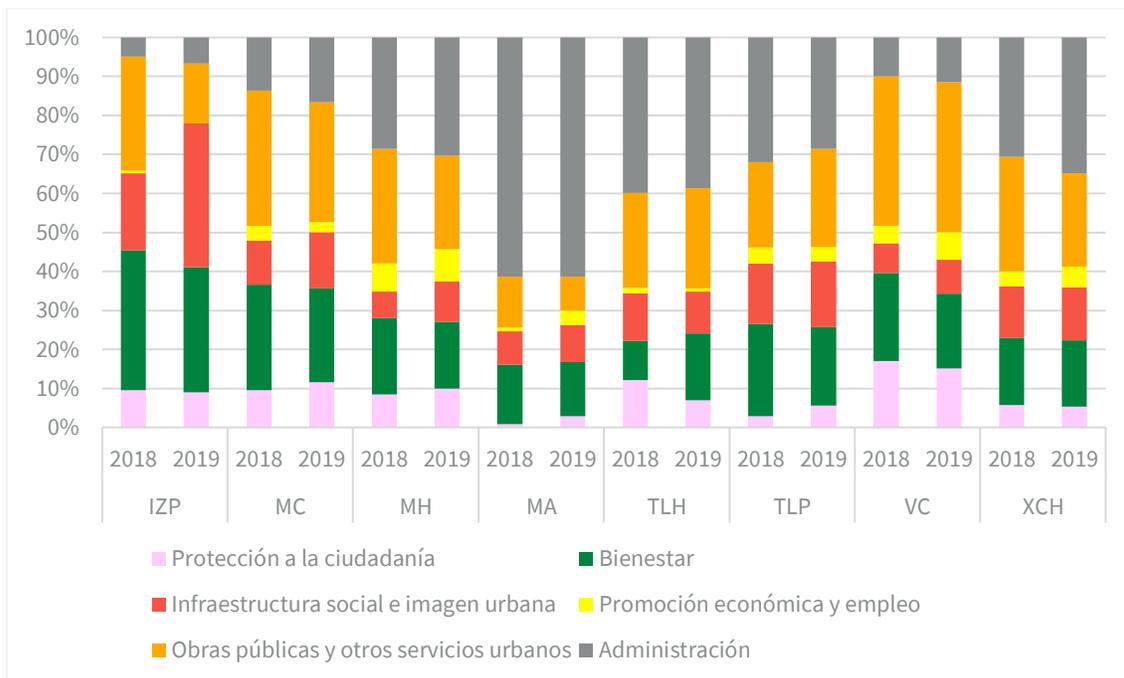
Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

GRÁFICA 4.12: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS ÁREAS DE PRESUPUESTO EN EL GASTO TOTAL POR ALCALDÍA ENTRE 2018 Y 2019 (PARTE 1)



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 4.14.

GRÁFICA 4.13: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS ÁREAS DE PRESUPUESTO EN EL GASTO TOTAL POR ALCALDÍA ENTRE 2018 Y 2019 (PARTE 2)



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 4.14.

Destaca la importancia de las áreas sociales de bienestar e infraestructura social e imagen urbana (excepto en Milpa Alta y Álvaro Obregón), pero también podemos ver el gran peso que tienen las obras públicas y otros servicios urbanos, que, como dijimos, se traducen de diferentes formas en un beneficio social, lo que se explica simplemente por el costo sustancial que, por su propia naturaleza, implica realizarlas. Estas tres áreas constituyen en general el grueso del gasto de las alcaldías.

Por otra parte, el gasto propiamente administrativo tiende a no ser preponderante en promedio, en tanto que el gasto en promoción económica y empleo tiende a ser mínimo, a pesar de que las alcaldías tienen atribuciones en materia de promoción de actividades económicas y laborales. También encontramos variaciones y contrastes de esas tendencias generales entre alcaldías. El gasto administrativo es mínimo en Iztapalapa y desproporcionadamente alto en Milpa Alta; también es elevado en Álvaro Obregón, Iztacalco y Tláhuac en ambos años. Las obras públicas, como se ha mencionado, generalmente tienen un peso importante, excepto en Milpa Alta. Parece razonable plantear ciertos parámetros a partir de los cuales, por ejemplo, un determinado nivel porcentual de gasto administrativo expresa problemas de eficiencia, genera riesgos para el cumplimiento del derecho a una buena administración pública y evita que el presupuesto se invierta en proyectos y programas que generen derramas y beneficios directos para la población. Con base en lo anterior, se formulan algunas propuestas para garantizar una utilización de los recursos públicos, que al mismo tiempo ofrezca márgenes de flexibilidad suficiente para proteger la singularidad de cada demarcación, así como su autonomía en el ejercicio del presupuesto.

Los anteriores cuadros y gráficos nos ofrecen un panorama muy completo de las prioridades de gasto de las alcaldías en la Ciudad de México y nos permite analizar en detalle cada alcaldía en comparación con sus homólogas. En términos generales resulta pertinente y positivo que la mayor parte del gasto de las demarcaciones se destine a obras públicas y otros servicios urbanos, bienestar e infraestructura social e imagen urbana. En el caso de la primera área, las demarcaciones tienen un rol fundamental en garantizar equipamiento urbano básico y condiciones de habitabilidad del espacio público, que juegan un papel esencial en la calidad de vida de la población y en el acceso efectivo al derecho a la ciudad, constitucionalmente reconocido.

Por su parte, el importante presupuesto que en términos relativos se aplica a infraestructura social e imagen urbana —entendiendo como tal las instalaciones, inmuebles y servicios públicos en materia de bienestar que se proveen a la población— es también consistente con algunas de las principales atribuciones de las demarcaciones en materia social y permiten que la Ciudad continúe avanzando en procesos de institucionalización de la provisión del bienestar. Por tanto, cualquier refuerzo del gasto en infraestructura social e imagen urbana y en obras públicas y otros servicios urbanos de las alcaldías muestra, en principio, un patrón consistente de utilización de los recursos públicos, más allá de que, lógicamente, no podemos valorar en este trabajo los impactos específicos de cada uno de los proyectos. Por último, destacamos también el importante porcentaje de gasto destinado por algunas demarcaciones, cercano o superior al 10%, en materia de protección civil y seguridad. Ello a pesar de que, como se sabe, la seguridad es una materia en la que las atribuciones de las alcaldías son limitadas. Tanto las labores

de vigilancia que pueden desarrollar las alcaldías (derivadas de una de las necesidades más sentidas de la población de la Ciudad de México), como la obligación de formular y aplicar programas de protección civil, pueden explicar ese porcentaje relativamente importante en el gasto total de las alcaldías.

CUADRO 4.15: VARIACIÓN ANUAL POR ALCALDÍA DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS ÁREAS DE PRESUPUESTO DE BIENESTAR E INFRAESTRUCTURA SOCIAL E IMAGEN URBANA DE 2018 A 2019

Alcaldía	Bienestar e Infraestructura social e imagen urbana	Bienestar	Infraestructura social e imagen urbana
Iztapalapa	13.3%	-3.8%	17.1%
Tláhuac	5.5%	7.0%	-1.5%
Miguel Hidalgo	1.1%	-2.4%	3.5%
Cuauhtémoc	1.0%	-0.2%	1.2%
Iztacalco	0.3%	-2.6%	2.9%
Xochimilco	0.1%	-0.3%	0.4%
La Magdalena C.	0.1%	-3.1%	3.2%
Milpa Alta	-0.5%	-1.4%	0.9%
Benito Juárez	-1.1%	-0.3%	-0.8%
Azcapotzalco	-1.3%	3.4%	-4.7%
Coyoacán	-1.4%	-8.6%	7.2%
GAM	-1.8%	-6.0%	4.2%
Tlalpan	-2.1%	-3.5%	1.4%
Venustiano C.	-2.3%	-3.5%	1.2%
Álvaro Obregón	-3.6%	-7.1%	3.5%
Cuajimalpa	-8.3%	-6.9%	-1.4%
Ciudad de México	1.1%	-3.1%	4.2%

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

Resulta de gran interés hacer una comparación en las variaciones entre un año y otro en las áreas de bienestar e infraestructura social e imagen urbana, en conjunto y por separado (ver cuadro 4.15). Se puede observar que, entre las alcaldías que más o menos mantuvieron el porcentaje de bienestar e infraestructura social e imagen urbana en conjunto ($\pm 1\%$) o con porcentaje un poco positivo y negativo, la mayoría tuvieron números negativos en bienestar y positivos en infraestructura social e imagen urbana. Destaca el caso específico de Iztapalapa, alcaldía que tuvo un incremento importante en las dos áreas conjuntas —no obstante, cabe hacer la precisión que dicha condición se debió al gran aumento en el área particular de infraestructura social e imagen urbana, mientras que, paradójicamente, el área de bienestar decreció. Esto indica que, en términos generales, hubo en 2019 un mayor énfasis relativo en el área de infraestructura social e imagen urbana respecto de 2018, aún en detrimento del área de bienestar. Las excepciones, donde la tendencia fue al revés, fueron Tláhuac y Azcapotzalco, en tanto que Milpa Alta tuvo una pérdida en ambos rubros.

Para continuar con más detalle el análisis, se desagregará el gasto del área de bienestar en sus componentes: a) bienestar, b) obras públicas y otros servicios urbanos y c) infraestructura social e imagen urbana. Este grado de detalle ofrecerá una mirada más específica a las prioridades de gasto por administración.

- **Bienestar**

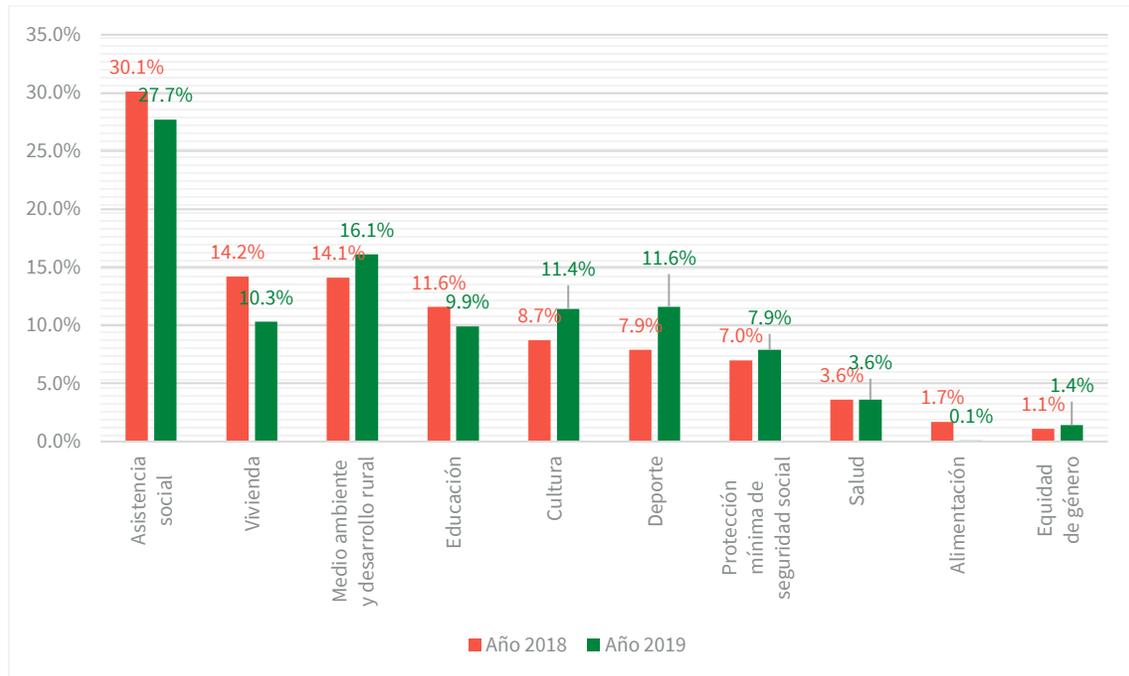
La gráfica 4.14 sintetiza el porcentaje de recursos destinados al área de bienestar por parte del Gobierno de la Ciudad de México. Como puede apreciarse, son 10 componentes los que conforman a esta área. De manera agregada, destaca en los dos años el componente de asistencia social, que abarcó aproximadamente 3 de cada 10 pesos. Llama la atención la caída en el área de vivienda. Como se verá en la segunda parte de esta evaluación, dicha variación da cuenta de un cambio en las prioridades de los gobiernos locales. De igual forma, resultan importantes otras variaciones al alza como en medio ambiente, cultura y deporte. En términos generales, ha habido un reajuste relevante de un año al otro que, de hecho, se compagina con el cambio de gobierno en la escala estatal y local. A continuación, los componentes serán desagregados por alcaldía para afinar el análisis.

En las gráficas 4.15 y 4.16 se muestra el primer grupo de componentes referidos al bienestar: alimentación, salud y vivienda. El componente de alimentación prácticamente está ausente, excepto en Coyoacán durante 2018. En cambio, hay alcaldías en las que el rubro de vivienda es preponderante incluso para el conjunto de todos los componentes: Álvaro Obregón, Iztacalco y Tlalpan en 2018, y en menor medida Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tlalpan y Venustiano Carranza en 2019. Cabe aclarar que el rubro de vivienda se refiere principalmente a la atención de unidades habitacionales.

El componente de equidad de género tiene pocos recursos, tanto de forma agregada (cuando se estudia el conjunto de alcaldías), como en particular (al revisar caso por caso). El peso mínimo que se asigna a este componente dentro del gasto en el área de bienestar resulta llamativo a pesar de que muchos de los programas sociales (como se verá en la segunda parte de la evaluación) están orientados a mujeres en distintas condiciones (violencia, jefatura de familia, empleo, etcétera).⁸ Sólo son significativos en los dos años de referencia los porcentajes en Magdalena Contreras (12.4 y 8.8%, sobre todo por la partida de “Mujer microempresaria”) y Gustavo A. Madero (3.2 y 5.1%).

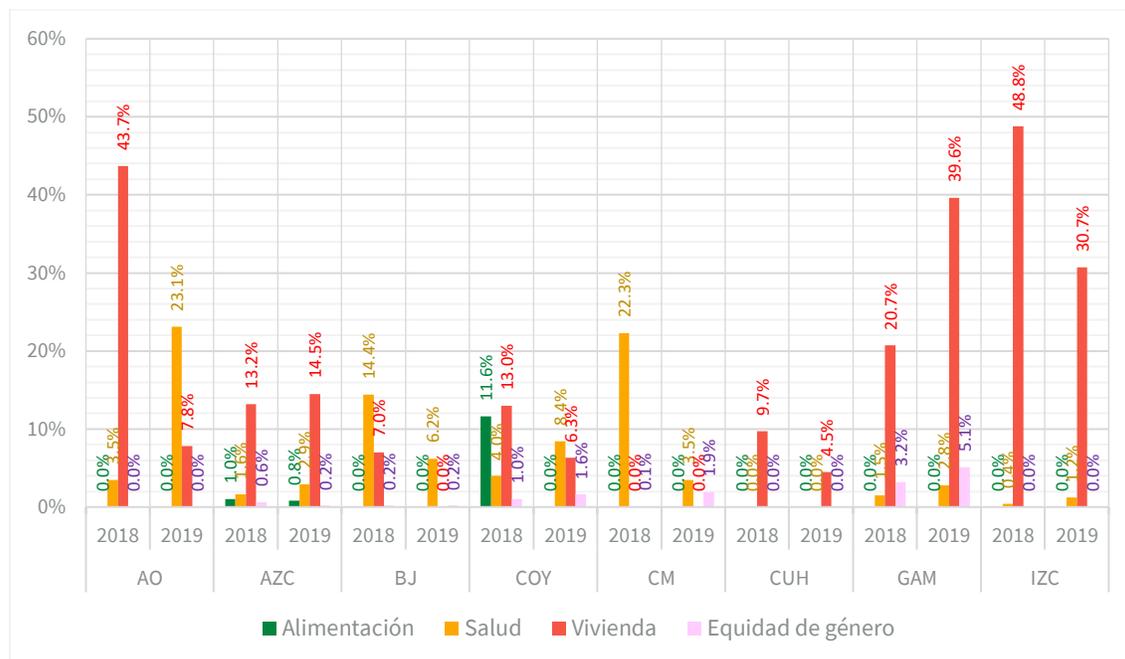
⁸ Las acciones institucionales presupuestales incluidas son: Acciones en Pro de la Igualdad de Género; Planeación y Diseño de Programas y Acciones en Pro de la Igualdad de Género; Atención a la Violencia Intrafamiliar; Desarrollo de Mujer Microempresaria. Esta última sólo en Coyoacán y Magdalena Contreras.

GRÁFICA 4.14: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR PARTE DE LA ESCALA LOCAL EN EL GASTO DEL ÁREA DE BIENESTAR DE 2018 A 2019



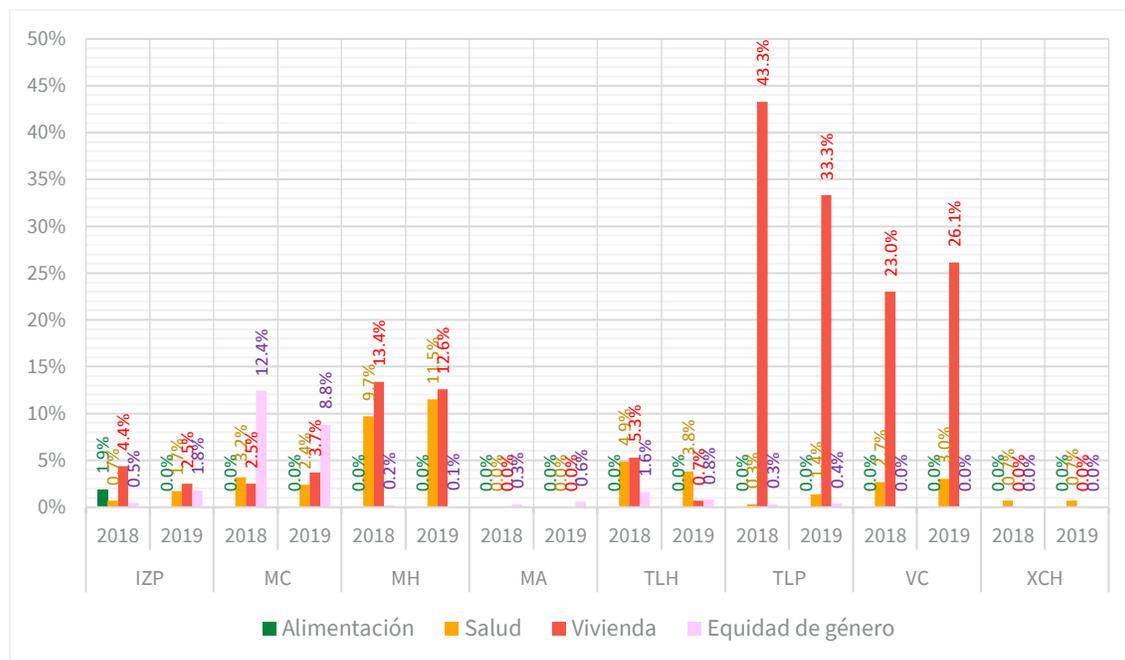
Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

GRÁFICA 4.15: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE BIENESTAR DE 2018 A 2019: ALIMENTACIÓN, SALUD, VIVIENDA Y EQUIDAD DE GÉNERO (PARTE 1 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

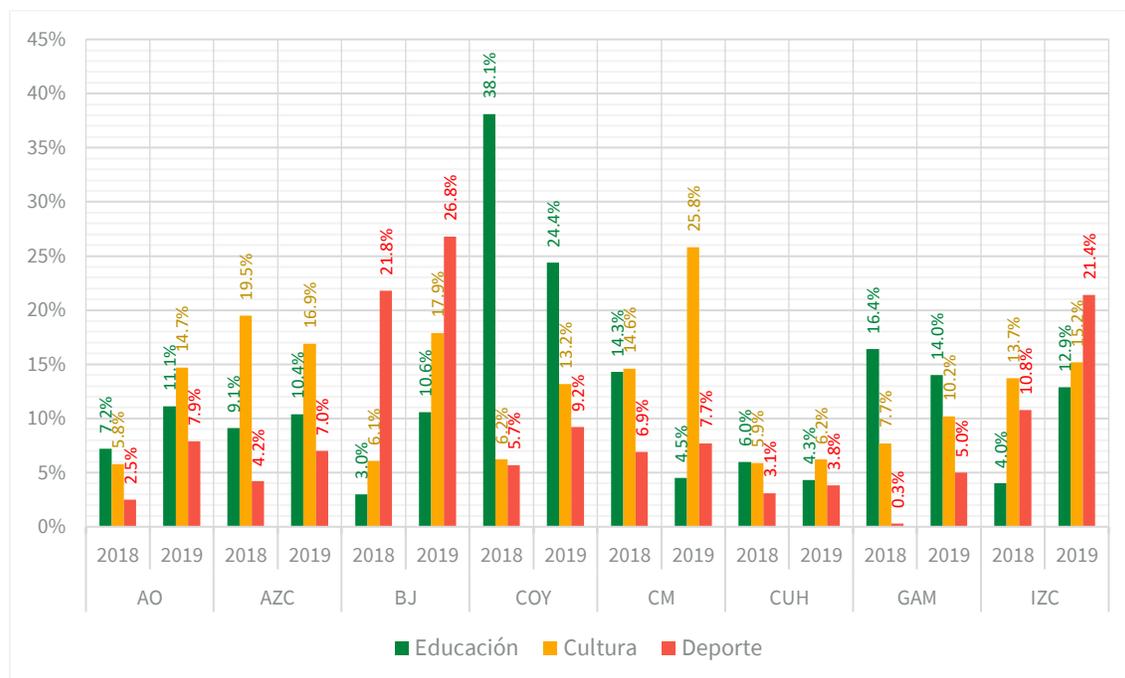
GRÁFICA 4.16: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE BIENESTAR DE 2018 A 2019: ALIMENTACIÓN, SALUD, VIVIENDA Y EQUIDAD DE GÉNERO (PARTE 2 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

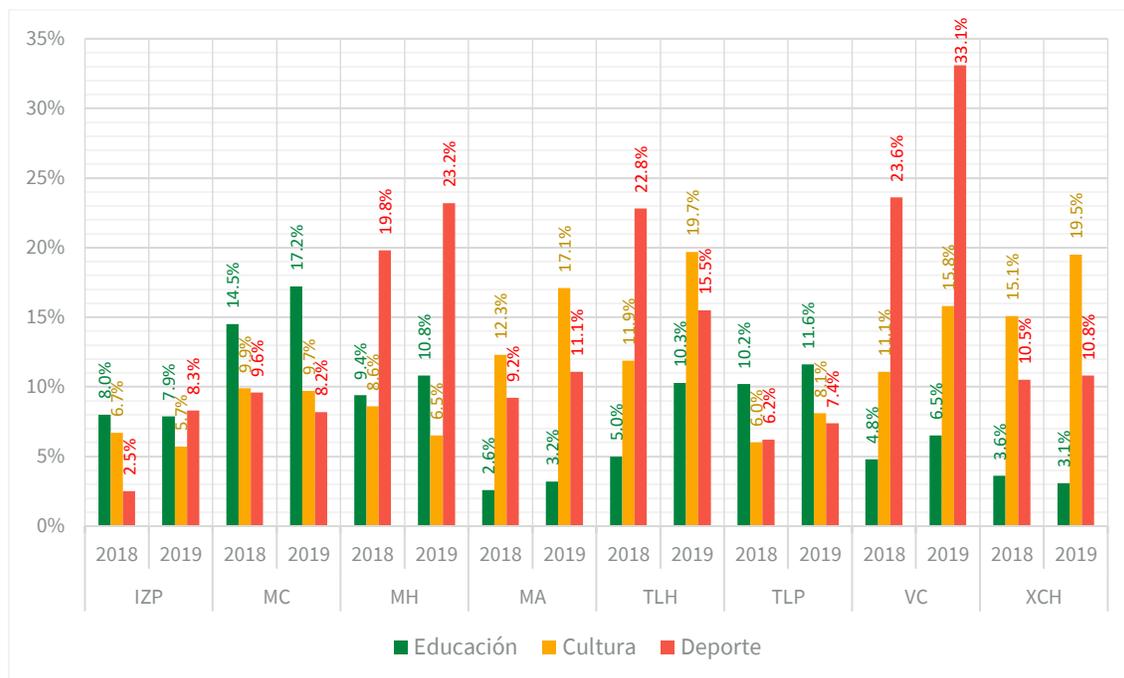
Resulta consistente que, en la mayoría de los casos, el presupuesto prioritario del área de bienestar se dedique al componente de la vivienda. En primer lugar, se trata de una materia en la que, por su especificidad territorial y de proximidad, las alcaldías pueden articular importantes esfuerzos e, inclusive, tomar el liderazgo de las acciones emprendidas desde distintos órdenes de gobierno. Asimismo, como vimos en el capítulo tercero, el rezago en materia de vivienda es uno de los que cuentan con mayores porcentajes en la Ciudad de México, distribuido además en la gran mayoría de las demarcaciones territoriales. Los reducidos recursos que en 2018 se dedicaron al rubro alimentario en general registraron retrocesos en 2019, seguramente como resultado de la iniciativa del Gobierno de la Ciudad de México de cancelar los programas de entrega de despensas, excepto en condiciones extraordinarias. Más problemática es la priorización del gasto en salud que se observa en alcaldías como Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa o Álvaro Obregón. Es evidente que la salud es uno de los grandes derechos sociales universales y que existen importantes carencias en la Ciudad en términos de su efectivo cumplimiento para toda persona. Sin embargo, parecería claro que un marco más robusto y claro de distribución de competencias implicaría que los servicios de salud deben ser asumidos y prestados por el Gobierno central y federal, asumiendo las alcaldías un papel residual y limitado que les permitiera redirigir recursos hacia otros ámbitos, incrementando coberturas y alcances de distintas intervenciones.

GRÁFICA 4.17: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE BIENESTAR DE 2018 A 2019: EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (PARTE 1 DE 2)



Fuente: elaboración propia

GRÁFICA 4.18: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE BIENESTAR DE 2018 A 2019: EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (PARTE 2 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

El segundo grupo de componentes del bienestar lo forman educación, cultura y deporte. En las gráficas 4.17 y 4.18 se observa una menor disparidad de prioridades que en el grupo anterior, aunque también presenta algunos casos particulares. Destaca la importancia que en algunas alcaldías se le da al deporte: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Tláhuac y Venustiano Carranza; en 2019, se hace más pronunciada en Benito Juárez y Venustiano Carranza. En cuanto a la educación, el caso más notorio es el de Coyoacán, que en 2018 tuvo una proporción muy alta y que, aunque disminuye en 2019, sigue siendo un rubro importante. En cuanto a cultura, resulta muy claro un mayor énfasis en muchas alcaldías en este componente con el paso de 2018 a 2019. El ejemplo más claro es el de Cuajimalpa, que aumentó en unos 10 puntos porcentuales el gasto en este rubro de 2018 a 2019.

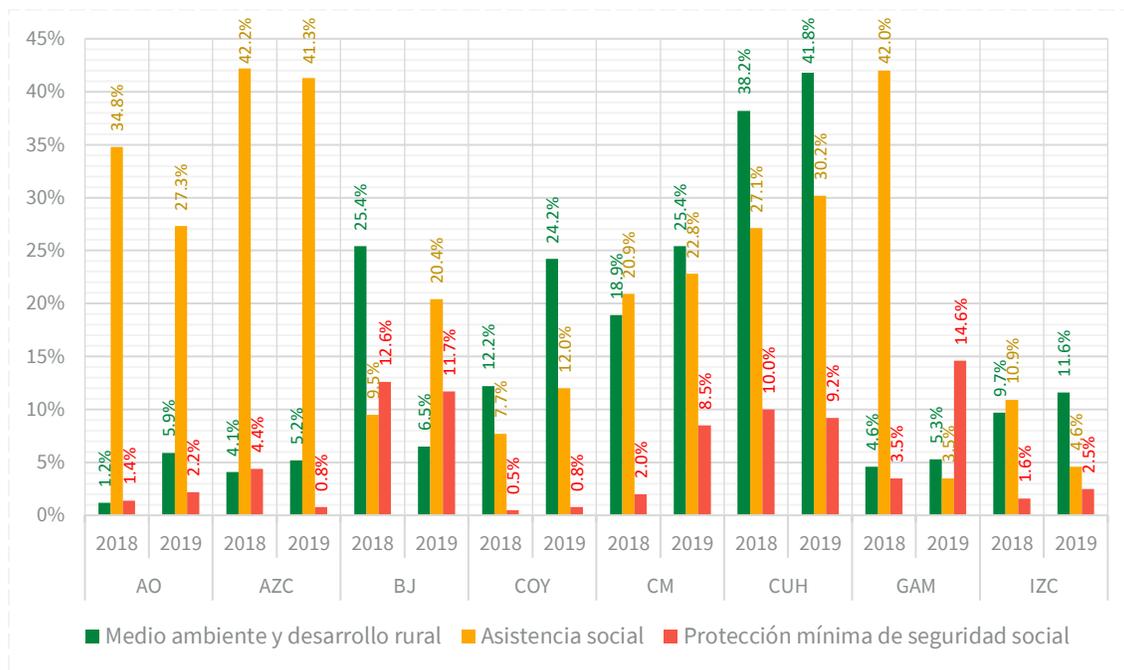
Parece claro que las alcaldías deben desempeñar roles importantes en materia de promoción cultural y deportiva, por su cercanía a la población y las atribuciones con que cuenta en estas áreas. En materia de educación el gasto de muchas demarcaciones, como se señala, tiene alguna importancia, aunque se trata de un ámbito en el que las principales atribuciones se encuentran en el nivel federal. Asimismo, el Gobierno de la Ciudad de México, desde el 2019, viene desplegando un gasto sin precedentes en programas adscritos al sector educativo, entre los cuales sobresalen “Mi beca para empezar”, “Mejor escuela” o PILARES, además de la construcción de preparatorias y de centros de educación superior. Aunque no cabe duda de que determinadas inversiones de las alcaldías en este ámbito pueden generar sinergias con las estrategias desarrolladas desde el nivel federal, deben definirse claramente las áreas de complementariedad. También cabría reflexionar si es conveniente que los recursos destinados a este

rubro se concentraran en otros donde el Gobierno de la Ciudad de México ha tenido intervenciones más limitadas, como puede ser en materia de vivienda. Asimismo, el problema del reparto de atribuciones reemerge con fuerza para señalar que una inversión sinérgica en cuestiones de educación por parte de las alcaldías debería concentrarse en la primera infancia y en la educación inicial y preescolar, aunque la educación permanece como atribución federal. Aunque hay indicios para afirmar que el gasto educativo de las alcaldías se destina a dichos sectores, no tenemos información suficiente para asegurarlo. Una definición más detallada del marco competencial contribuiría a esclarecer este extremo.

En las gráficas 4.19 y 4.20 se aprecia claramente la importancia del medio ambiente y desarrollo rural en alcaldías como Cuajimalpa, Milpa Alta y Xochimilco, pero también en su vertiente ambiental en las alcaldías centrales: Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en los dos años de referencia, y Benito Juárez en 2018 y Coyoacán en 2019. Sin duda, como se refiere, la presencia de suelo de conservación, de zonas rurales y la superficie de áreas verdes explican las inversiones de las anteriores demarcaciones en los componentes mencionados.

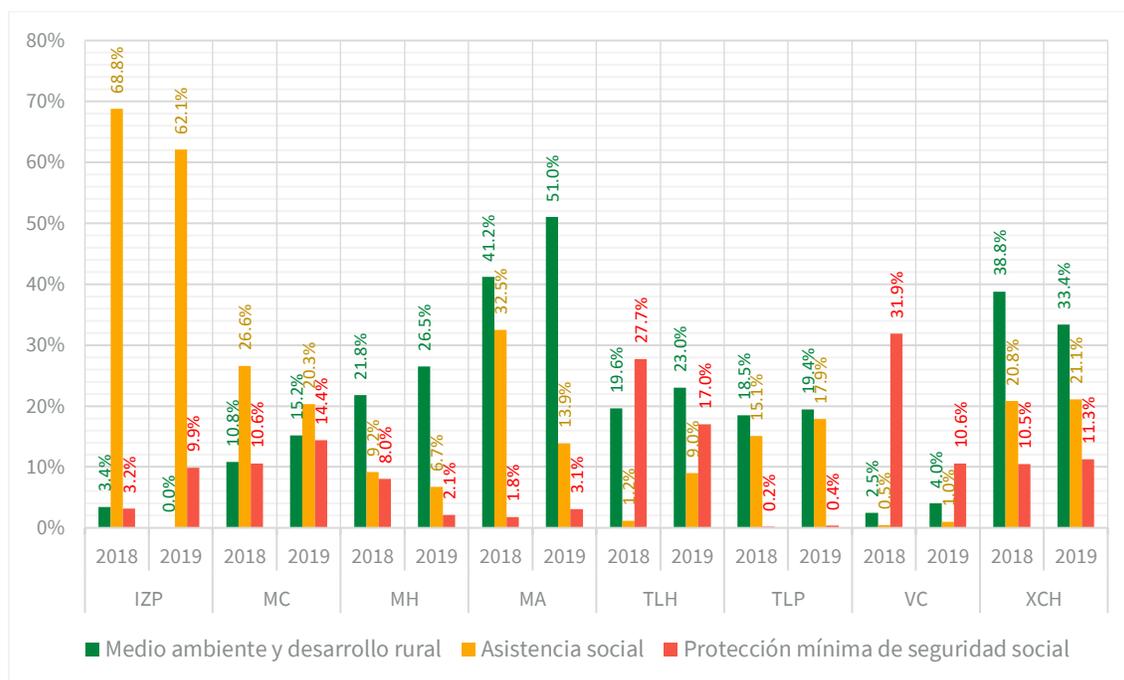
Destaca también el gran peso relativo del gasto dedicado a la asistencia social. Una de las razones que explican esta situación se asocia con la amplitud taxonómica del componente de asistencia social, al que hemos asignado buena parte de los programas dedicados a sectores vulnerables. En segundo lugar, el importante peso del presupuesto dedicado a la asistencia social es reflejo de las restricciones financieras que enfrentan las alcaldías, lo que conduce a estas administraciones a implementar mecanismos de focalización a ultranza, dirigiendo los programas únicamente hacia los sectores más vulnerables. Esto es tanto más sorprendente no sólo porque los gobiernos de la Ciudad y las delegaciones/alcaldías con orientación de izquierda de las décadas recientes han considerado (al menos como principio) los esquemas asistencialistas como un recurso marginal de la política social, sino porque existe de manera adicional un conjunto de partidas relativas a la protección mínima de seguridad social, que cubre de manera específica a grupos particularmente vulnerables. Sin embargo, en la mayoría de las alcaldías la inversión relativa en asistencia social fue superior en 2018 en comparación con 2019, lo que puede ser un indicio todavía tímido de la incorporación a este nivel de gobierno de la decidida tendencia del Gobierno de la Ciudad de México en favor de diseños más universalistas de política pública.

GRÁFICA 4.19: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE BIENESTAR DE 2018 A 2019: MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL, ASISTENCIA SOCIAL Y PROTECCIÓN MÍNIMA DE SEGURIDAD SOCIAL (PARTE 1 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 4.20: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE BIENESTAR DE 2018 A 2019: MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL, ASISTENCIA SOCIAL Y PROTECCIÓN MÍNIMA DE SEGURIDAD SOCIAL (PARTE 2 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

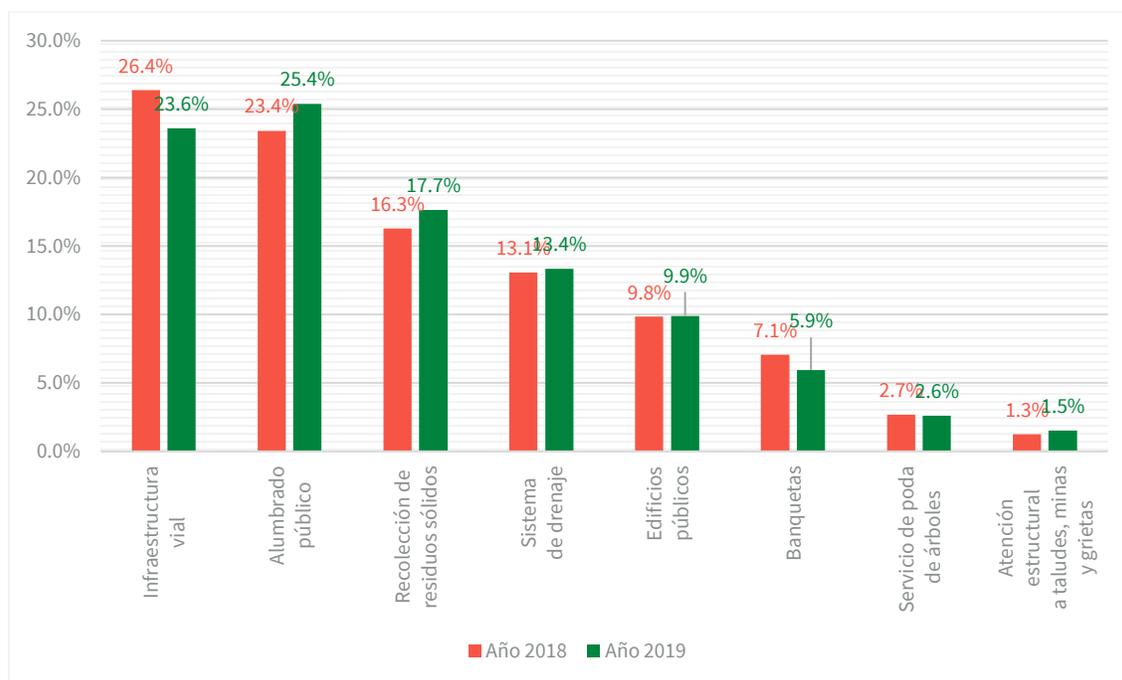
Los programas y acciones dedicados a la protección de los adultos mayores, tales como programas de transferencias monetarias, se adscriben al componente de protección mínima de seguridad social, que, como se observa, tiene una presencia relevante en varias alcaldías, aunque en general menor al presupuesto invertido en los componentes de medio ambiente y desarrollo rural y asistencia social. Es importante considerar que, desde el 2019, se universalizó a nivel federal la “Pensión de adultos mayores”, que ya funcionaba en la Ciudad de México, donde este programa pasó a formar parte de la escala federal. La presencia de este histórico programa explica que el rubro mencionado acumule menor relevancia relativa en comparación con otros analizados.

- **Obras públicas y otros servicios urbanos**

Por otro lado, como se observó, la inversión en el área de obras públicas y otros servicios urbanos, como la poda de árboles, alumbrado y recolección de residuos —clasificados según la Secretaría de Finanzas en el rubro de desarrollo social— son áreas de actuación importantes de todas las alcaldías. En ese sentido, resulta fundamental entender y analizar en qué tipo de obras y servicios urbanos se aplican los recursos. Como en los demás casos, el estudio comienza con una gráfica que sintetiza la participación porcentual por parte del conjunto de las alcaldías (ver gráfica 4.21). Al hacer un análisis agregado, no se observa un patrón claro en el cambio de prioridades por parte de la escala local; es decir, la transición entre 2018 y 2019 no parece haber significado una alteración significativa en el gasto de los diferentes componentes que integran al área de obras públicas y otros servicios urbanos.

Posteriormente, las gráficas sucesivas nos sirven para un análisis detallado por alcaldía de los componentes a los que se están dedicando más recursos. El primer hallazgo importante en esta área es que, a diferencia de lo que ocurre en otros casos, existe una importante heterogeneidad en la asignación relativa del presupuesto entre alcaldías. Ello se relaciona, sin duda, con las acusadas diferencias que existen entre las demarcaciones y la diversidad de necesidades que cada territorio acumula. Lo anterior sugiere una elevada eficiencia y pertinencia de que las alcaldías sean el nivel de gobierno que ejerza o lidere la aplicación de recursos en estos ámbitos, ya que cuentan con un conocimiento más preciso de las necesidades inmediatas y urgentes de intervenciones urbanas en cada demarcación.

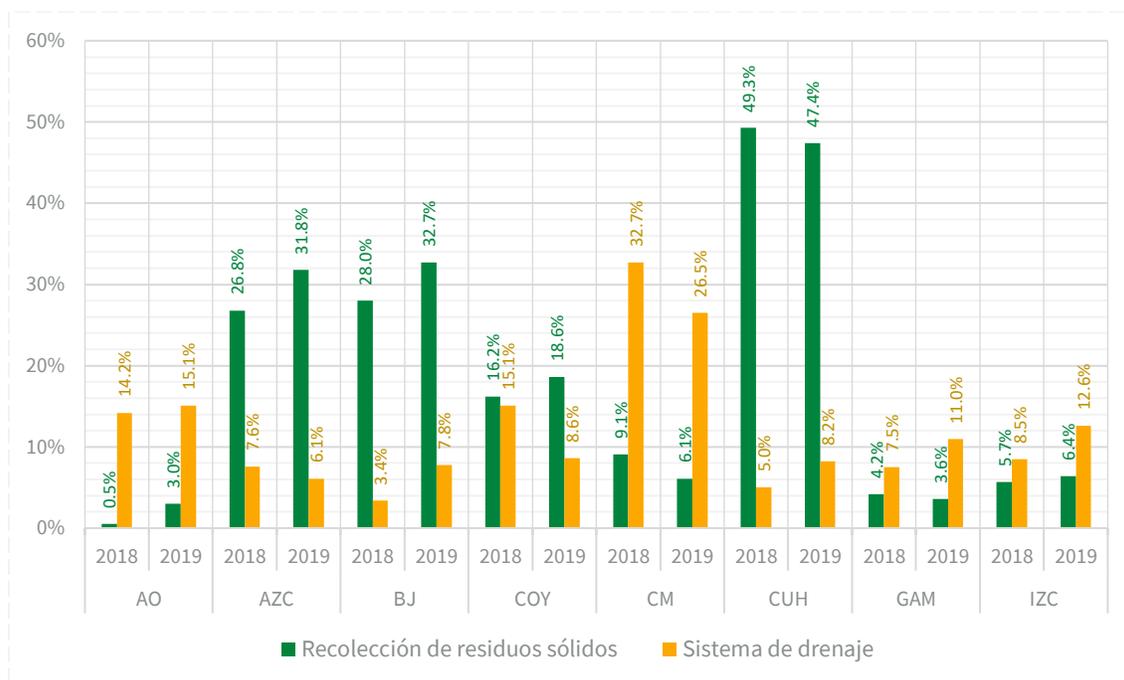
GRÁFICA 4.21: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR PARTE DE LA ESCALA LOCAL EN EL GASTO DEL ÁREA DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DE 2018 A 2019



Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

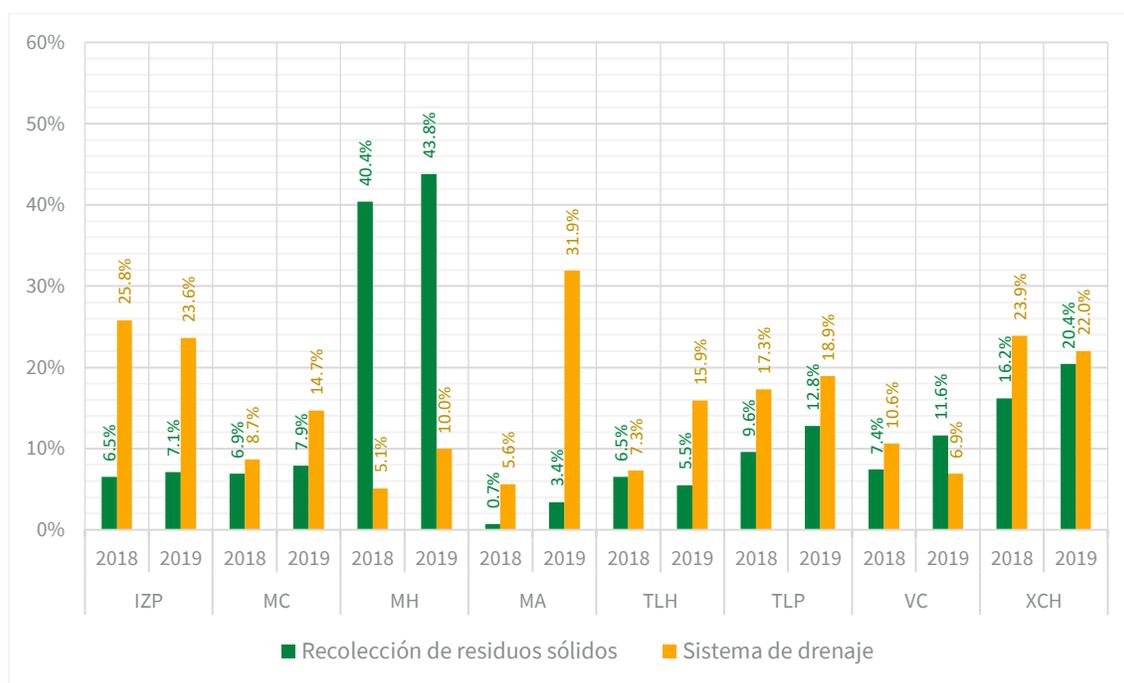
Al analizar las gráficas 4.22 y 4.23, se ratifica que en esta área de gasto hay grandes discrepancias entre demarcaciones en cuanto sus prioridades. En muchas de ellas destaca la inversión en los componentes de recolección de residuos sólidos y en el sistema de drenaje; parece claro que esto último es fundamental y seguramente bastante oneroso. Hay casos, como en Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, en los que se destina más del 40% del gasto del área a la recolección de residuos sólidos, ello se puede relacionar con el mayor volumen de población flotante que tienen estas alcaldías, y que además acumulan una parte relevante de las fuentes de empleo y centros culturales y de ocio de la capital. Destacan también porcentajes superiores al 20% de inversión en el componente de drenaje en demarcaciones como Izta-palapa, Cuajimalpa y Milpa Alta.

GRÁFICA 4.22: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DE 2018 A 2019: RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS Y SISTEMA DE DRENAJE (PARTE 1 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 4.23: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DE 2018 A 2019: RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS Y SISTEMA DE DRENAJE (PARTE 2 DE 2)

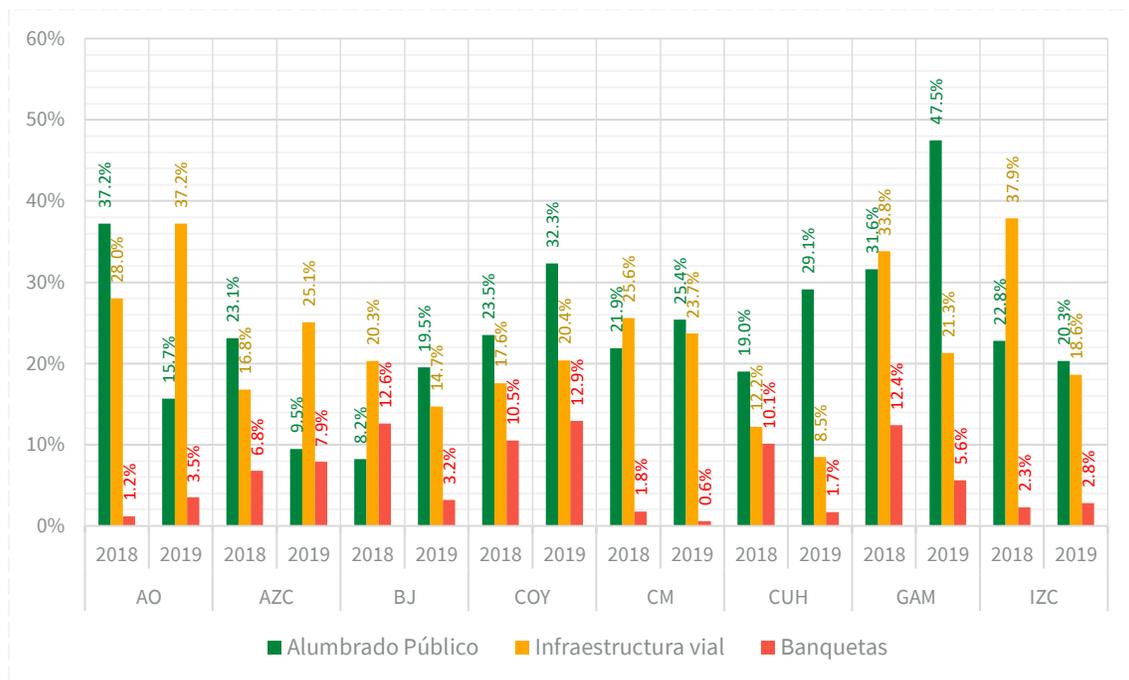


Fuente: elaboración propia.

El siguiente grupo de componentes del área en estudio incluye alumbrado público, infraestructura vial y banquetas (véase, a continuación, las gráficas 4.24 y 4.25). En este caso encontramos varios cambios en la distribución de gasto en el tránsito de un año a otro y de una administración a otra, aunque no con un patrón muy definido. En 2018, parece que el mayor énfasis en la infraestructura vial está asociado con alcaldías extensas territorialmente, más allá de su definición predominantemente urbana o rural; en cambio, el alumbrado público parece más asociado a una combinación de extensión, población y desarrollo social, al menos en las cuatro alcaldías con los porcentajes más altos. En 2019, se presenta un patrón menos claro, que probablemente tenga que ver con la interacción en conjunto de los componentes del área, aunque con algunas continuidades en lo señalado en el año anterior. Destaca un mayor gasto en alumbrado en Gustavo A. Madero, Tláhuac, Venustiano Carranza o Álvaro Obregón. Por su parte, la mayoría de las alcaldías reportan gastos porcentualmente superiores en infraestructura vial: es el caso de Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Magdalena Contreras, Tlalpan, entre otras.

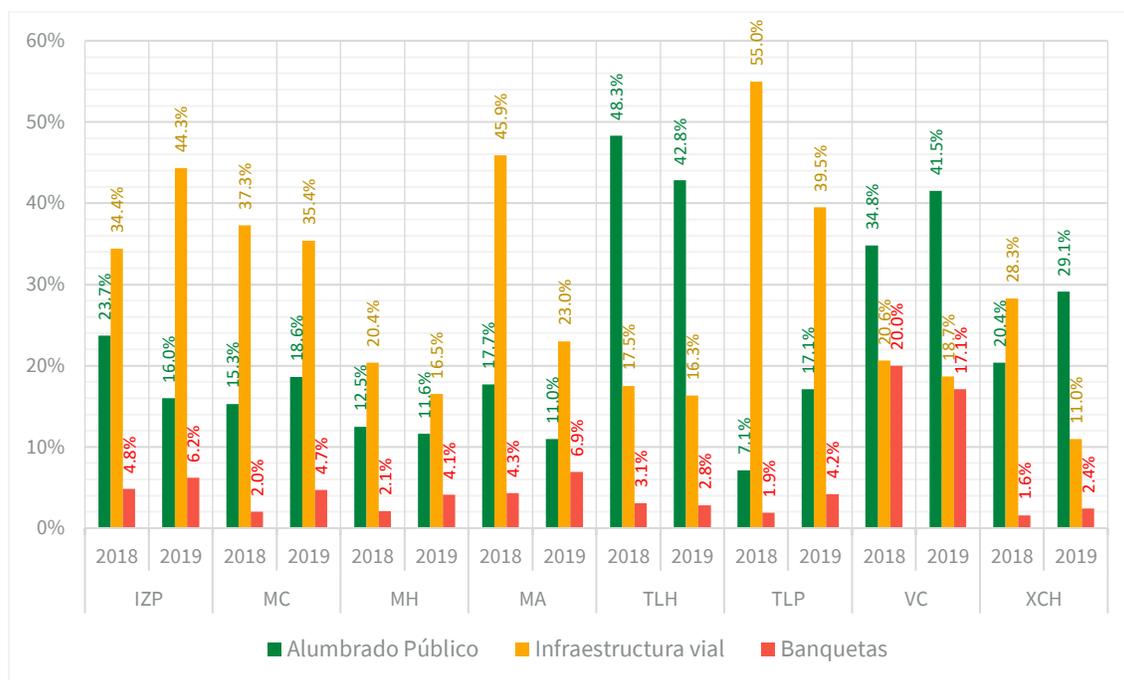
Por contraste, el gasto en banquetas es mínimo en la mayoría de las alcaldías y significativo sólo en unas cuantas.

GRÁFICA 4.24: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DE 2018 A 2019: ALUMBRADO PÚBLICO, INFRAESTRUCTURA VIAL Y BANQUETAS (PARTE 1 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

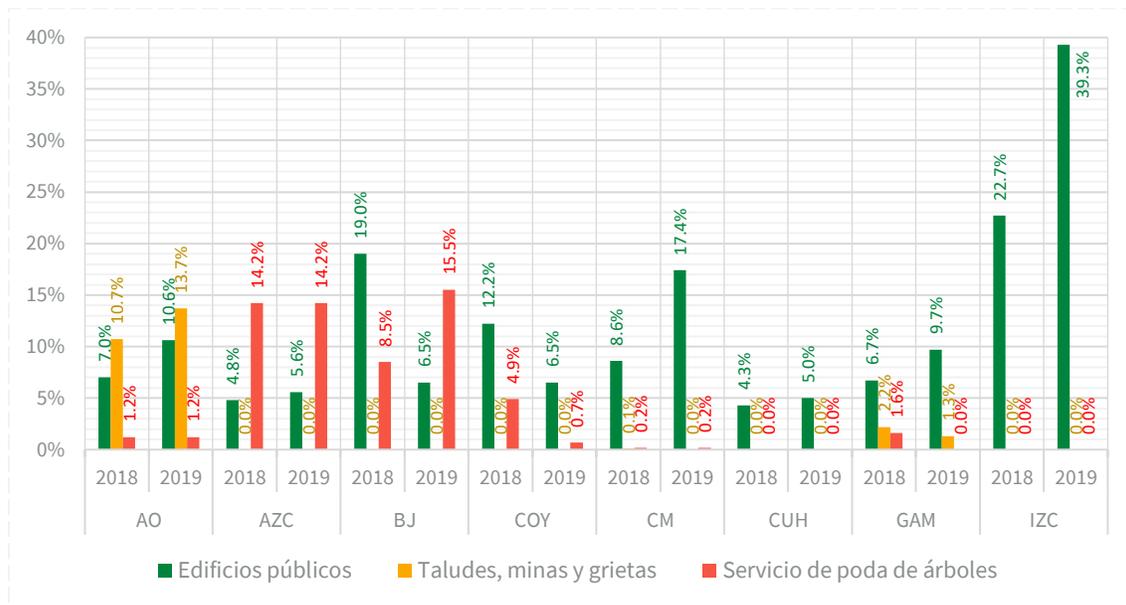
GRÁFICA 4.25: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DE 2018 A 2019: ALUMBRADO PÚBLICO, INFRAESTRUCTURA VIAL Y BANQUETAS (PARTE 2 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

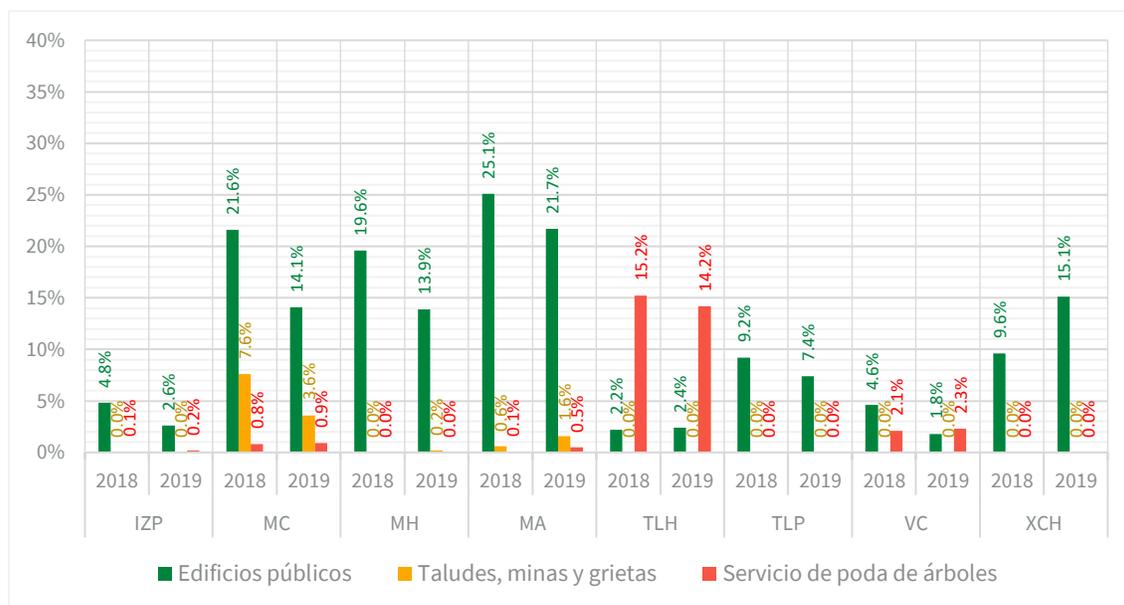
El siguiente grupo de componentes dentro del área de obras públicas y otros servicios urbanos incluye edificios públicos, taludes, minas y grietas y servicios de poda de árboles. Véase a continuación las gráficas 4.26 y 4.27. Se observa la importancia del gasto en edificios públicos en cinco alcaldías en 2018: Benito Juárez, Iztacalco, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Milpa Alta. También se aprecia una reducción en las tres últimas en 2019, aunque conservan porcentajes importantes de gasto. La utilidad social neta de la inversión en edificios públicos debe ser analizada caso por caso, pero es de esperar que sus réditos desde el punto de vista de la calidad de vida de los vecinos no sean mayores. Hay que considerar que la inversión en instalaciones de infraestructura social no se considera en el rubro de edificios públicos. Por su parte, la poda de árboles es importante básicamente en tres alcaldías: Benito Juárez, Tláhuac y Azcapotzalco. Destaca el repunte en este rubro para Benito Juárez. Taludes, minas y grietas es un rubro importante sólo en Álvaro Obregón, con su extensa área urbana en zona de barrancas.

GRÁFICA 4.26: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DE 2018 A 2019: EDIFICIOS PÚBLICOS; TALUDES, MINAS Y GRIETAS Y SERVICIO DE PODA DE ÁRBOLES (PARTE 1 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 4.27: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DE 2018 A 2019: EDIFICIOS PÚBLICOS; TALUDES, MINAS Y GRIETAS Y SERVICIO DE PODA DE ÁRBOLES (PARTE 2 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

- **Infraestructura social e imagen urbana**

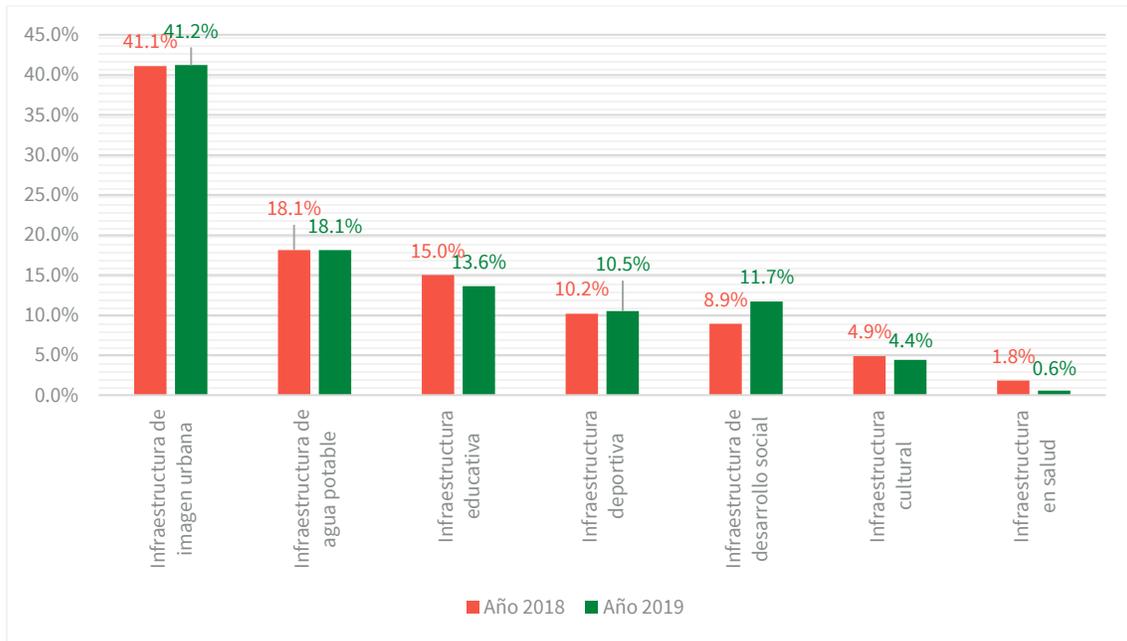
Finalmente, la última área que hemos construido para el análisis del gasto de las alcaldías se denomina infraestructura social e imagen urbana. En este ámbito se identifican las inversiones en instalaciones y obras dedicadas al deporte, la educación o el agua potable, así como el gasto asociado a la imagen urbana, que se relaciona con la adecuación del espacio público de la Ciudad. El análisis agregado del gasto de las alcaldías no revela alteraciones importantes por efecto del cambio de gobierno (ver gráfica 4.28). Aun así, llama la atención el gasto destacado en infraestructura de imagen urbana, que, por más del doble, supra a cualquier otro componente. Ello es congruente con algunas de las intervenciones más características de los gobiernos locales, por ejemplo: el espacio público o mobiliario urbano.

En las gráficas 4.29 a 4.32 se observa la relevancia de la inversión en muchas alcaldías en materias como imagen urbana, infraestructura de agua potable y, en menor medida, deportiva y educativa. Parece claro que, excepto en materia de educación, las vastas atribuciones y responsabilidades de las alcaldías se ejercen en el resto de las materias, por ejemplo, en el campo de la imagen urbana o de las infraestructuras deportivas. En cuando a la atención a la infraestructura en agua potable (por naturaleza de elevado costo) es fundamental establecer un marco de cooperación entre distintos niveles de gobierno para asegurar los mejores réditos del gasto de las alcaldías en este ámbito medular para el cumplimiento de los derechos humanos y que, como sabemos, su acceso y pleno disfrute se ha deteriorado a lo largo de los últimos años.

Destaca la elevada inversión en el componente de imagen urbana en varias demarcaciones, sobre todo en algunas de ellas como Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Xochimilco o Gustavo A. Madero; ésta última demarcación dedica aproximadamente el 77% del gasto en todo el rubro a tales fines.

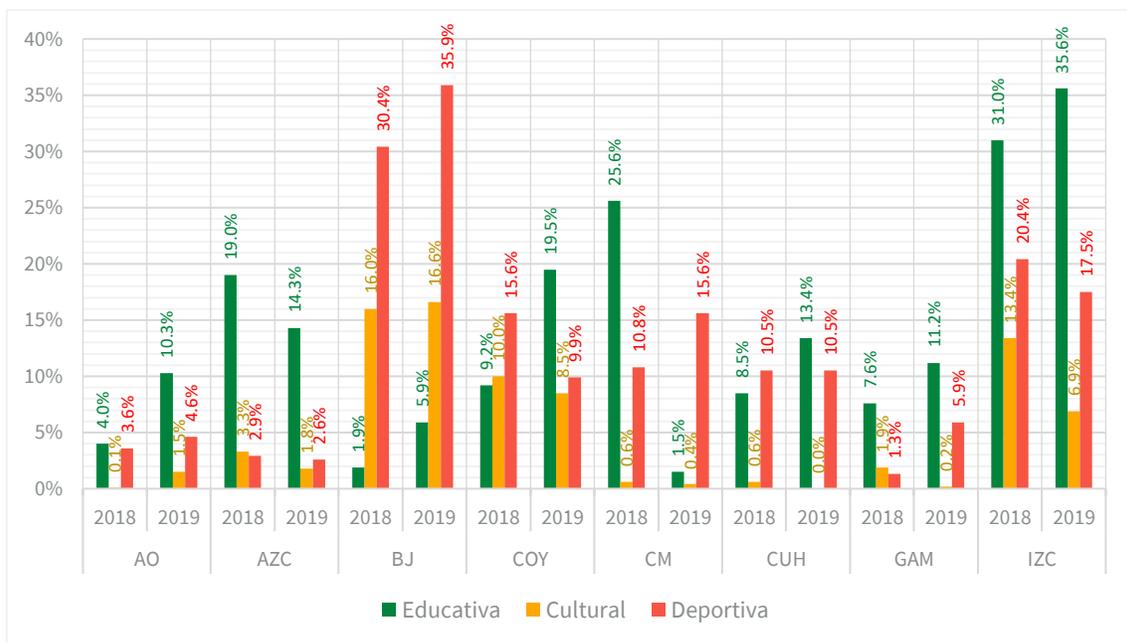
Este rubro debe llamar particularmente la atención, no sólo por los elevados montos que puede llegar a tener, sino porque no está completamente definida su aplicación. El concepto de imagen urbana no tiene una clara definición normativa, por mucho que se haya discutido a nivel conceptual. Las explicaciones narrativas de las alcaldías en sus informes presupuestales aluden a temas que ya se encuentran estipulados en otras partidas, particularmente de obras públicas, no siempre con clara referencia a aspectos de imagen urbana. Se requiere esa definición normativa más específica.

GRÁFICA 4.28: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR PARTE DE LA ESCALA LOCAL EN EL GASTO DEL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL E IMAGEN URBANA DE 2018 A 2019



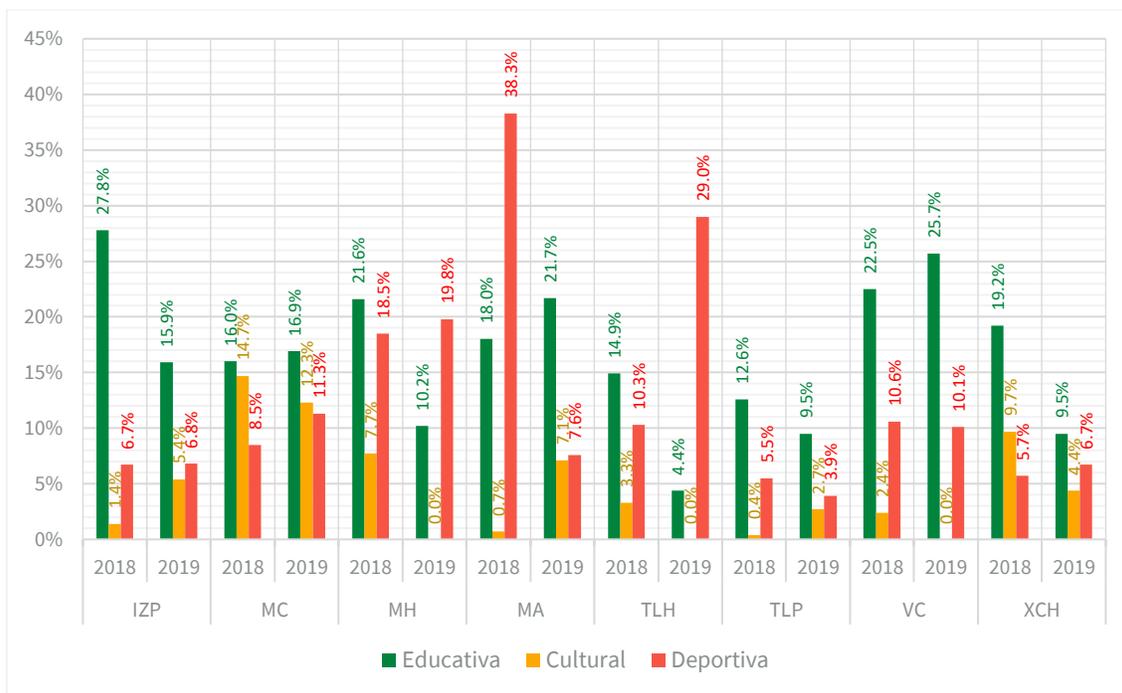
Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

GRÁFICA 4.29: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL E IMAGEN URBANA DE 2018 A 2019: EDUCATIVA, CULTURAL Y DEPORTIVA (PARTE 1 DE 2)



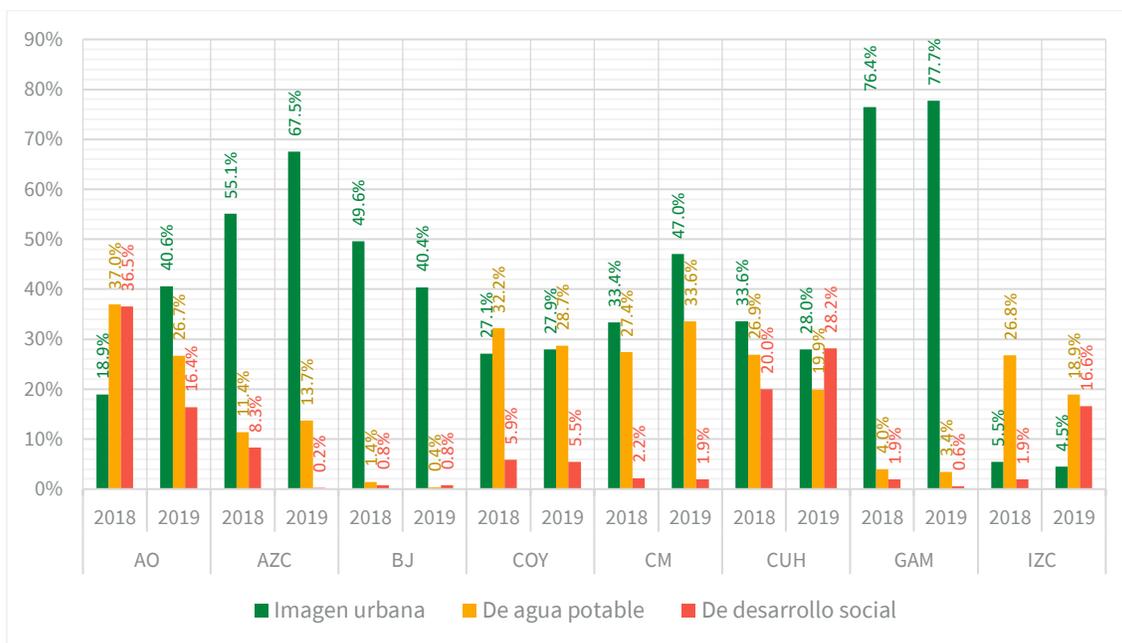
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 4.30: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL E IMAGEN URBANA DE 2018 A 2019: EDUCATIVA, CULTURAL Y DEPORTIVA (PARTE 2 DE 2)



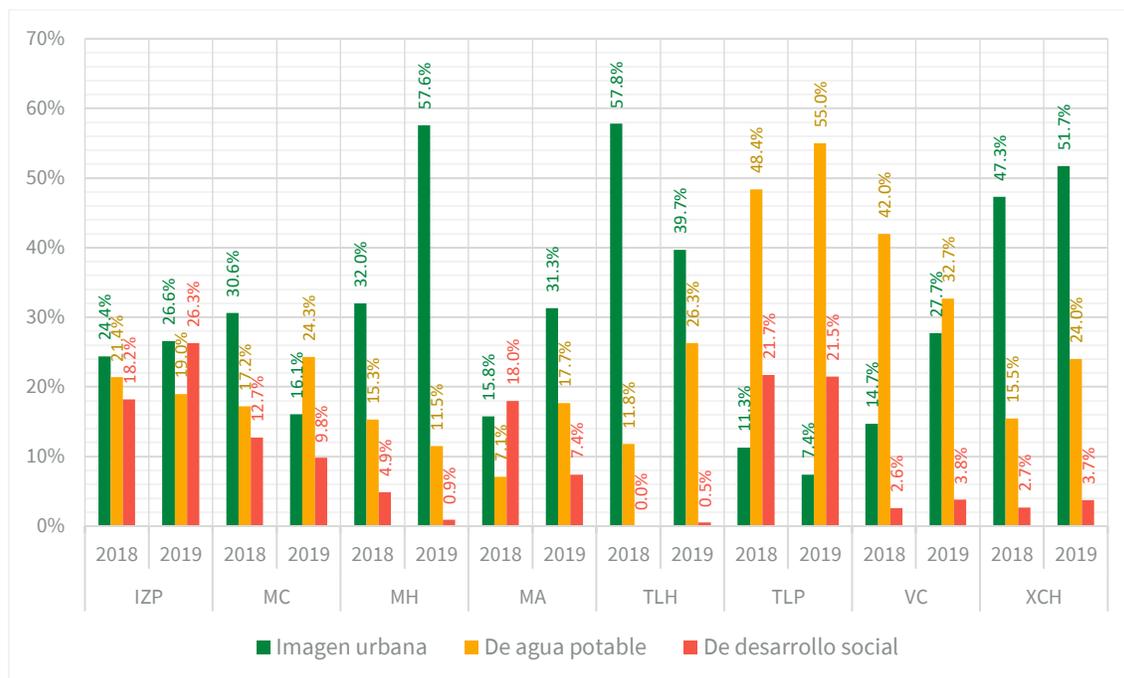
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 4.31: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL E IMAGEN URBANA DE 2018 A 2019: IMAGEN URBANA, DE AGUA POTABLE Y DE DESARROLLO SOCIAL (PARTE 1 DE 2)



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 4.32: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS COMPONENTES DEL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL E IMAGEN URBANA DE 2018 A 2019: IMAGEN URBANA, DE AGUA POTABLE Y DE DESARROLLO SOCIAL (PARTE 2 DE 2)

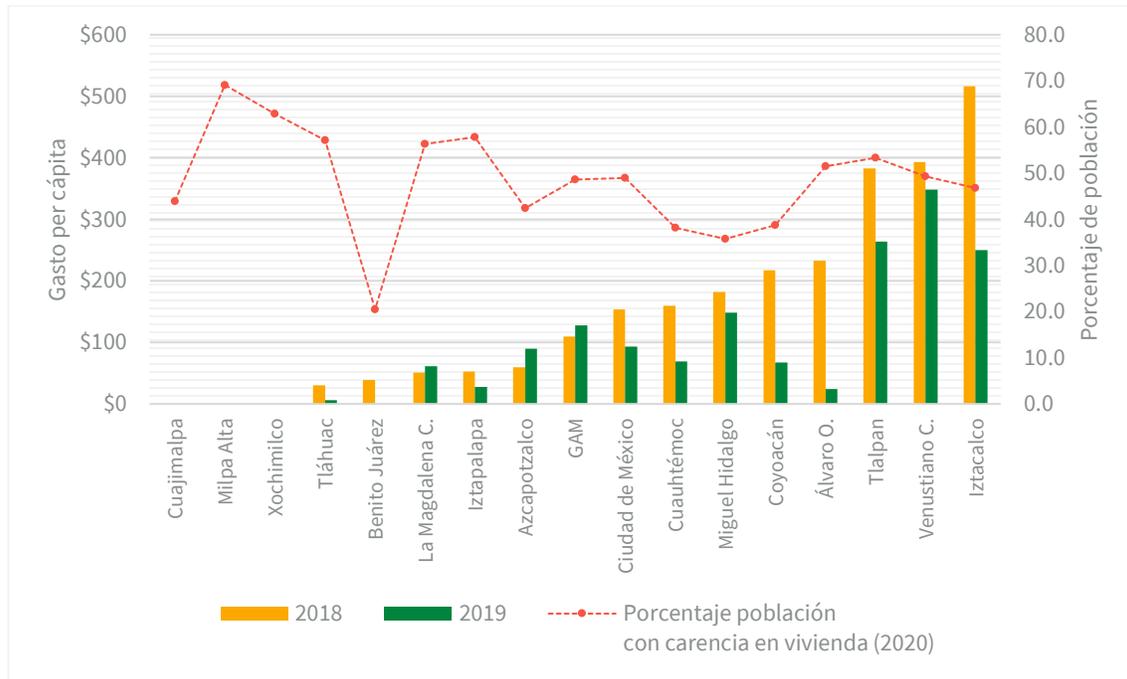


Fuente: elaboración propia.

Acerca de la vinculación de los rubros más propiamente sociales en la clasificación que proponemos, es decir, bienestar e infraestructura social e imagen urbana, con los requerimientos o carencias de la población de las alcaldías, presentamos a continuación una contrastación sinóptica entre el presupuesto aplicado y el nivel de la carencia, en tres áreas que consideramos representativas, vivienda, educación y asistencia/protección mínima social (todas estudiadas en el capítulo tercero). Las gráficas muestran las alcaldías ordenadas según el monto de presupuesto per cápita de cada aspecto o derecho en 2018.

En el caso de gasto en vivienda que, como revisamos, resulta importante en varias alcaldías, parece haber una correlación negativa entre necesidades básicas insatisfechas de vivienda y el presupuesto que se le destina (ver gráfica 4.33). En este caso, se muestran particularmente los problemas derivados de la falta de un documento rector —normativamente el Programa Sectorial de Bienestar de la alcaldía correspondiente—, que incluya un diagnóstico que permita dirigir adecuadamente los recursos disponibles a las necesidades de la población de cada demarcación. Aunque el presupuesto de 2019 muestra otra tendencia, desafortunadamente es a costa de dedicarle menores recursos a vivienda, mientras que difícilmente podría haber cambiado el panorama de vivienda entre 2018 y 2019.

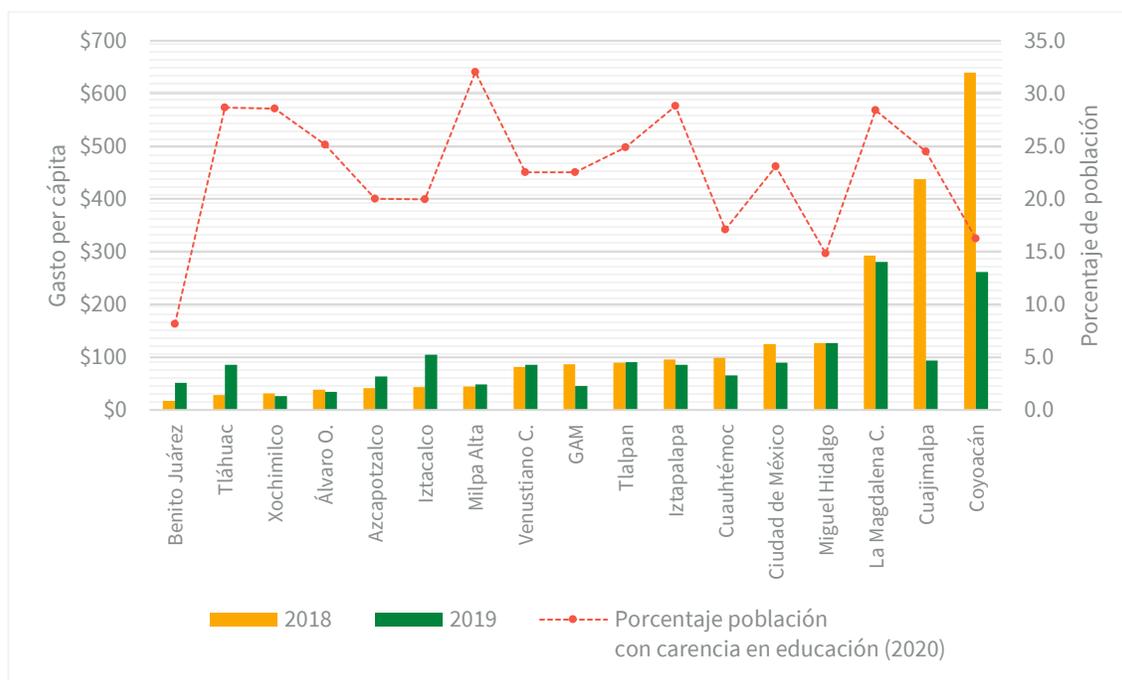
GRÁFICA 4.33: GASTO PER CÁPITA EN RUBROS DE VIVIENDA Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS DE VIVIENDA INSATISFECHAS*, POR ALCALDÍA, 2018 Y 2019 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



* Según la definición utilizada en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).
Fuente: elaboración propia.

En cuanto a educación (ver gráfica 4.34), tenemos un problema distinto, más bien de ausencia de una correlación clara para el conjunto de las alcaldías entre presupuesto y carencia. Destacan algunos casos que debiesen verificarse, en donde el sentido es opuesto al que se esperaría: Coyoacán, con condiciones favorables en general, aplicó un presupuesto muy alto en educación; en contraposición, algunas demarcaciones como Milpa Alta, Tláhuac o Iztapalapa, con altos niveles en la carencia referida, destinan relativamente poco presupuesto orientado a atender dicho tema. Esta condición nos lleva, aunque de otra manera, a las mismas conclusiones que para el caso de vivienda.

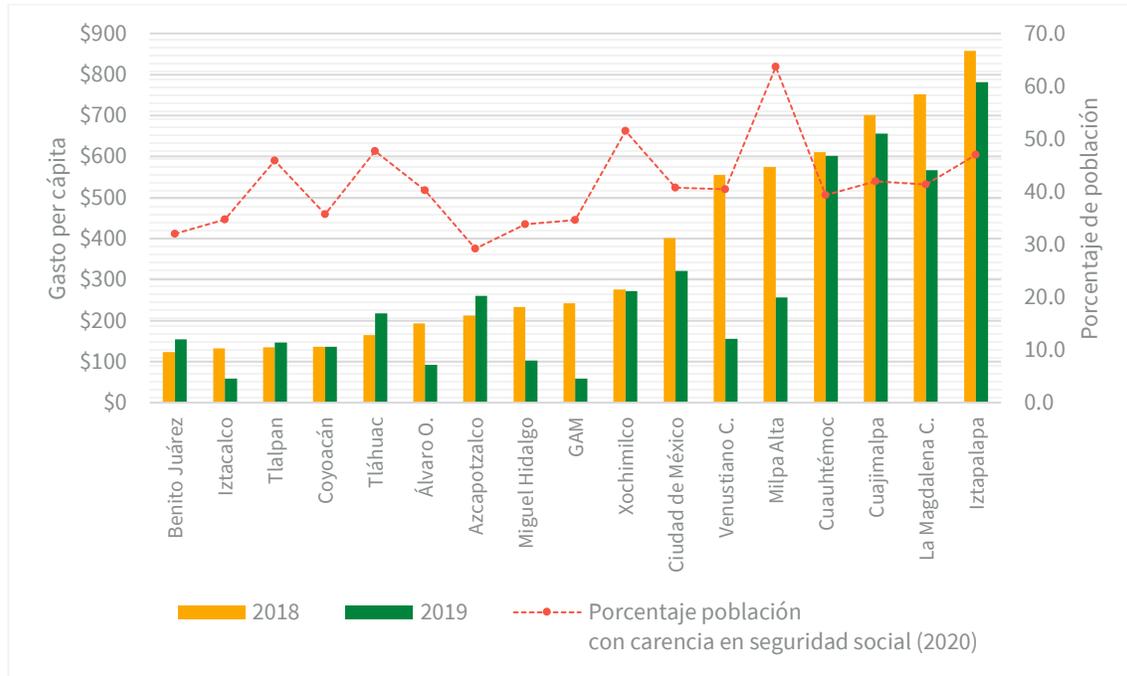
GRÁFICA 4.34: GASTO PER CÁPITA EN RUBROS DE APOYO A LA EDUCACIÓN Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS DE EDUCACIÓN INSATISFECHAS*, POR ALCALDÍA, 2018 Y 2019 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



* Según la definición utilizada en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).
Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en lo que se refiere a los rubros de asistencia social y protección social mínima y su relación con el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas de seguridad social (en el sentido utilizado en el cálculo de pobreza con base en el MMIP), vemos ahora lo que parece una cierta correlación positiva (ver grafica 4.35), más clara para 2018 y menos para 2019. Ante la ausencia de un diagnóstico, las demarcaciones parecen tender a abocarse a los problemas más agudos de sus demarcaciones con un enfoque asistencialista y de emergencias, tanto más que, como vimos, el presupuesto específicamente para asistencia social es muy elevado en la mayoría de las alcaldías. Esto hace más apremiante la necesidad de un diagnóstico, que permita abordar las problemáticas sociales de las alcaldías con un enfoque que vaya a la raíz de los problemas.

GRÁFICA 4.35: GASTO PER CÁPITA EN RUBROS DE ASISTENCIA SOCIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL MÍNIMA Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS DE SEGURIDAD SOCIAL INSATISFECHAS*, POR ALCALDÍA, 2018 Y 2019 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



* Según la definición utilizada en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).
Fuente: elaboración propia.

4.3.2. Gasto per cápita

A partir del segundo eje de análisis situamos algunas de las variables en términos de gasto per cápita, con el propósito de contar con un indicador más preciso sobre la magnitud del derrame del presupuesto sobre la población y las tendencias en la aplicación del gasto. Ahora bien, el significado de un mayor o menor recurso per cápita debe considerarse en función de la naturaleza del servicio o programa al que se refiere el rubro en cuestión.

En el caso del componente asociado a la administración, no se puede considerar que un gasto per cápita mayor sea un beneficio directo para los residentes de la demarcación en cuestión, por mucho que la administración sea un proceso necesario. Es más, es posible asociar los gastos en administración principalmente con una suerte de gastos de operación, cuya presencia masiva o desequilibrada, en comparación con otros rubros, podría indicar problemas de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Ello no significa, en ningún caso, que se abogue por las tesis favorables a la reducción al mínimo del estado o del personal administrativo, postulado de raíz neoliberal y con implicaciones regresivas. Sin embargo, el gasto administrativo debe operar siempre en un universo más amplio, conformado por políticas públicas redistributivas y con impacto directo sobre las condiciones de vida de la población. En cambio,

en áreas como bienestar, infraestructura social o promoción económica, un mayor gasto per cápita mostraría mayores beneficios esperados para la población, más allá de que no estamos en posibilidad de analizar la aplicación efectiva o el diseño de distintos programas.

En segundo lugar, en muchos casos la población objetivo de distintos programas o proyectos puede estar acotada, por lo que el cálculo per cápita puede generar equívocos. Otras intervenciones tienen un carácter general y una población objetivo universal o semi-universal, como algunos de los servicios públicos. Los rubros de gasto destinados, por ejemplo, para equidad de género, adultos mayores o estudiantes se dirigen a grupos amplios, independientemente del grado de cobertura o monto del beneficio. En otro extremo, hay, particularmente en los programas sociales, beneficios que van a grupos muy específicos: madres de familia desempleadas que han sufrido violencia de género, personas que han padecido enfermedades crónico-degenerativas que les han provocado incapacidad para trabajar, estudiantes que perdieron a sus padres en el sismo de 2017, etcétera. Es así como la comparación del gasto en un rubro presupuestal contra el total de la población en una determinada unidad territorial tiene más sentido mientras más general es el rubro y, en todo caso, es una información que hay que interpretar a partir de las anteriores salvedades.

En el cuadro 4.16 pueden observarse los datos del gasto per cápita de las diferentes áreas del presupuesto que hemos definido para cada alcaldía, que quedan representados de modo ordinal en las gráficas asociadas. En cuanto a las áreas más propiamente sociales (bienestar e infraestructura social e imagen urbana) hay una disparidad en los beneficios. El punto de comparación es el gasto promedio, es decir, la media de gasto de las alcaldías de la Ciudad de México. En los dos extremos la disparidad es muy grande, aunque en el caso mayor (más del doble del promedio) se redujo en más de mil pesos de 2018 a 2019, es decir, la mitad del promedio de la Ciudad. La mayoría de las alcaldías tienen una dispersión de alrededor de un cuarto del promedio.

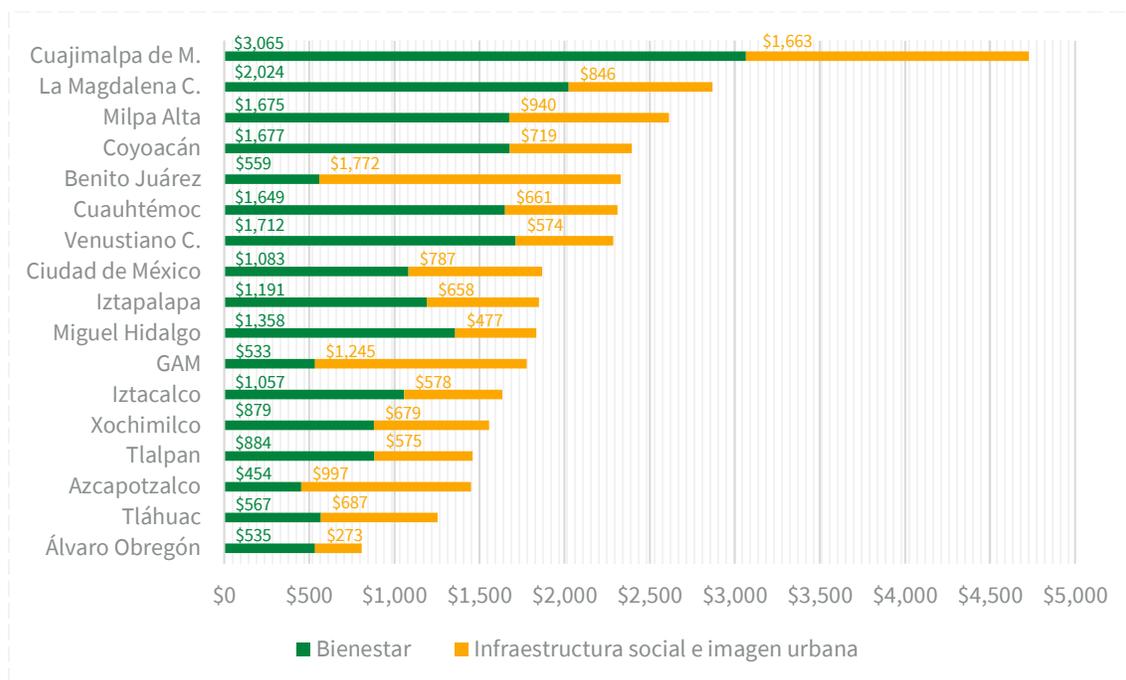
En general, se observa un mayor gasto per cápita en rubros como el de bienestar e infraestructura social e imagen urbana en alcaldías con tamaños poblacionales más pequeños, como Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta. También es posible observar, para cada alcaldía, las variaciones registradas entre 2018 y 2019. En ese sentido, destaca el caso de Iztapalapa, que, a pesar de ser la alcaldía con menos presupuesto total per cápita, en 2019 consigue situarse por encima del promedio de la Ciudad de México en términos del presupuesto destinado a ambas áreas, acreditando la cuarta mayor inversión. Ello es consistente con los importantes rezagos y carencias históricas que tiene la demarcación y muestra un patrón alentador de utilización de los recursos públicos.

CUADRO 4.16: GASTO PER CÁPITA EN LAS DIFERENTES ÁREAS DEL GASTO DE LAS ALCALDÍAS DURANTE 2018 Y 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

Alcaldía	Protección a la ciudadanía	Bienestar	Infraestructura social e imagen urbana	Promoción económica y empleo	Obras públicas y otros servicios urbanos	Administración	Total de alcaldía
2018							
Álvaro Obregón	236	535	273	13	1,245	1,444	3,746
Azcapotzalco	586	454	997	152	1,764	1,044	4,995
Benito Juárez	331	559	1,772	187	1,938	1,694	6,481
Coyoacán	217	1,677	719	193	1,603	862	5,272
Cuajimalpa de M.	333	3,065	1,663	216	2,856	1,974	10,106
Cuauhtémoc	332	1,649	661	382	2,645	1,269	6,938
GAM	314	533	1,245	78	569	1,231	3,970
Iztacalco	234	1,057	578	63	1,811	2,338	6,081
Iztapalapa	315	1,191	658	23	968	163	3,319
La Magdalena C.	712	2,024	846	280	2,588	1,015	7,465
Miguel Hidalgo	596	1,358	477	505	2,049	1,994	6,979
Milpa Alta	87	1,675	940	93	1,437	6,705	10,937
Tláhuac	680	567	687	70	1,367	2,224	5,595
Tlalpan	109	884	575	153	816	1,193	3,729
Venustiano C.	1,285	1,712	574	342	2,914	755	7,582
Xochimilco	288	879	679	191	1,497	1,555	5,090
Ciudad de México	376	1,083	787	145	1,461	1,225	5,076
2019							
Álvaro Obregón	313	310	469	70	1,364	1,801	4,327
Azcapotzalco	522	618	757	205	1,456	1,376	4,934
Benito Juárez	147	481	1,547	109	1,444	2,101	5,829
Coyoacán	262	1,075	964	163	1,411	751	4,626
Cuajimalpa de M.	756	2,097	1,355	252	2,721	1,764	8,944
Cuauhtémoc	421	1,528	695	328	2,411	1,098	6,481
GAM	355	322	1,543	64	830	1,220	4,334
Iztacalco	305	814	682	161	1,227	2,312	5,502
Iztapalapa	304	1,084	1,245	0	518	225	3,377
La Magdalena C.	789	1,634	991	178	2,090	1,133	6,814
Miguel Hidalgo	690	1,178	708	575	1,649	2,089	6,889
Milpa Alta	314	1,514	1,033	405	936	6,684	10,885
Tláhuac	341	835	527	38	1,253	1,891	4,886
Tlalpan	219	791	657	139	985	1,118	3,910
Venustiano C.	1,061	1,333	610	486	2,679	799	6,968
Xochimilco	261	840	676	260	1,182	1,716	4,935
Ciudad de México	385	901	974	153	1,239	1,274	4,925

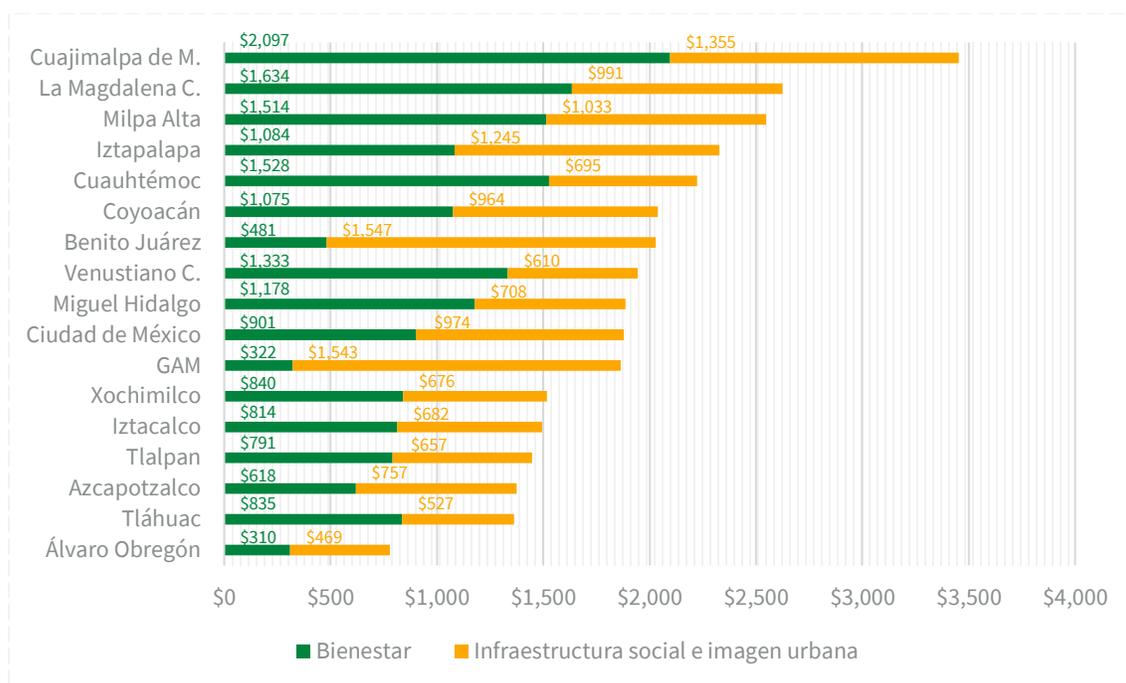
Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Cuenta Pública de la Ciudad de México. Tomo III. Cuadro 1.4.2.03, Alcaldías, "Avance programático presupuestal de actividades institucionales", 2018-2019.

GRÁFICA 4.36: GASTO PER CÁPITA EN LAS ÁREAS DE BIENESTAR E INFRAESTRUCTURA SOCIAL E IMAGEN URBANA DURANTE 2018 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



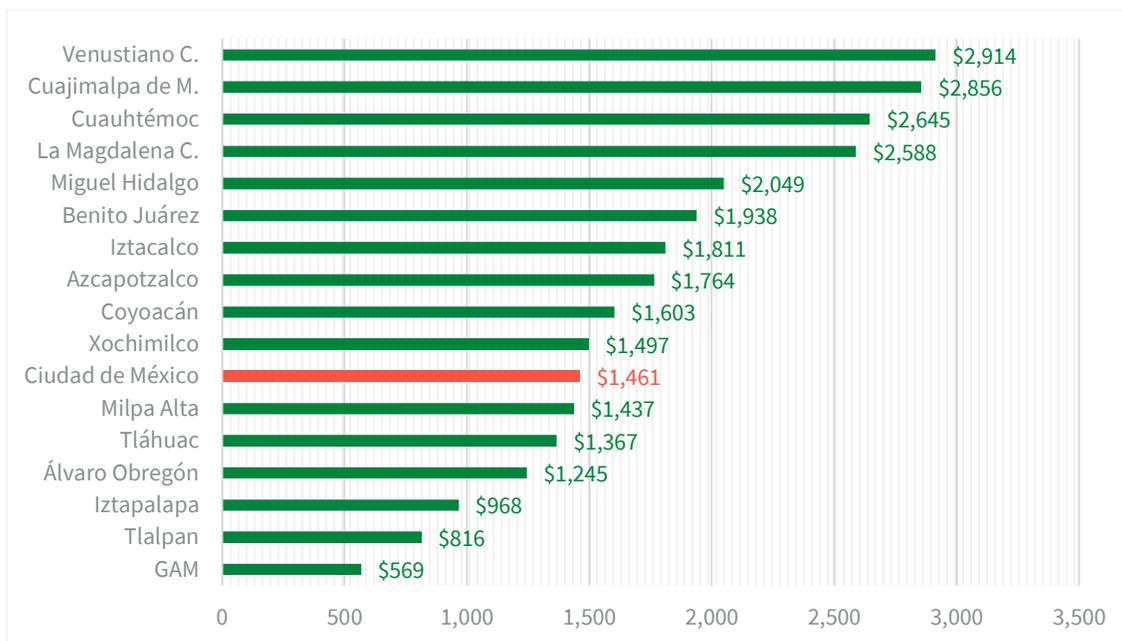
Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.16.

GRÁFICA 4.37: GASTO PER CÁPITA EN LAS ÁREAS DE BIENESTAR E INFRAESTRUCTURA SOCIAL E IMAGEN URBANA DURANTE 2019 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



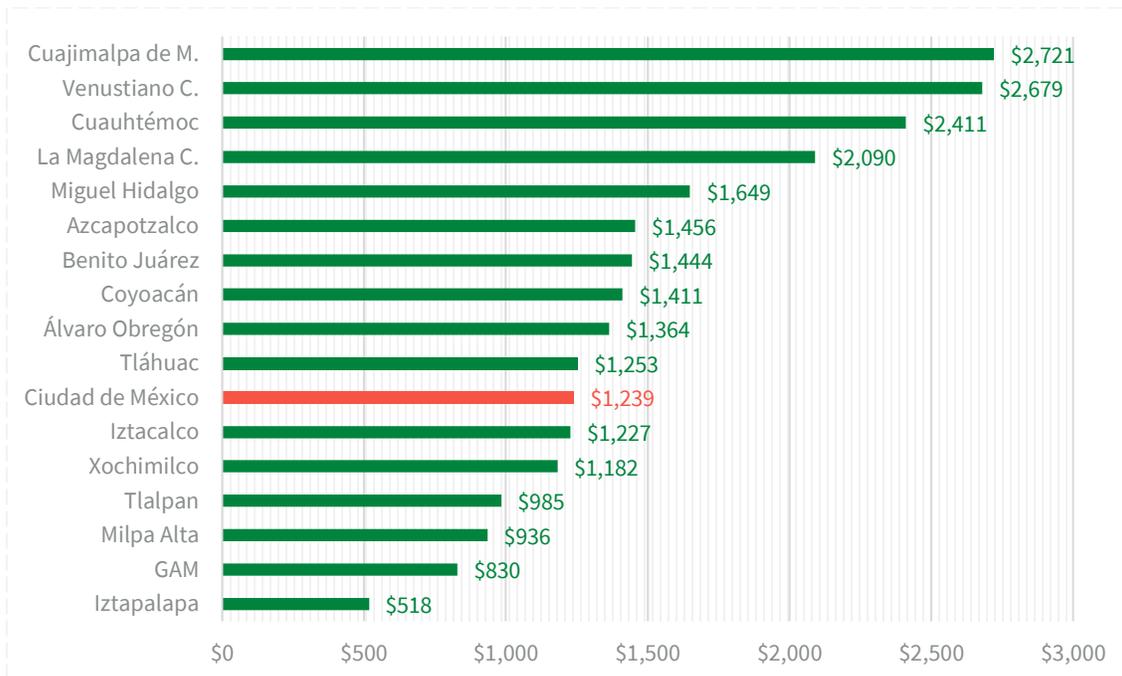
Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.16.

GRÁFICA 4.38: GASTO PER CÁPITA EN LAS ÁREAS DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DURANTE 2018 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



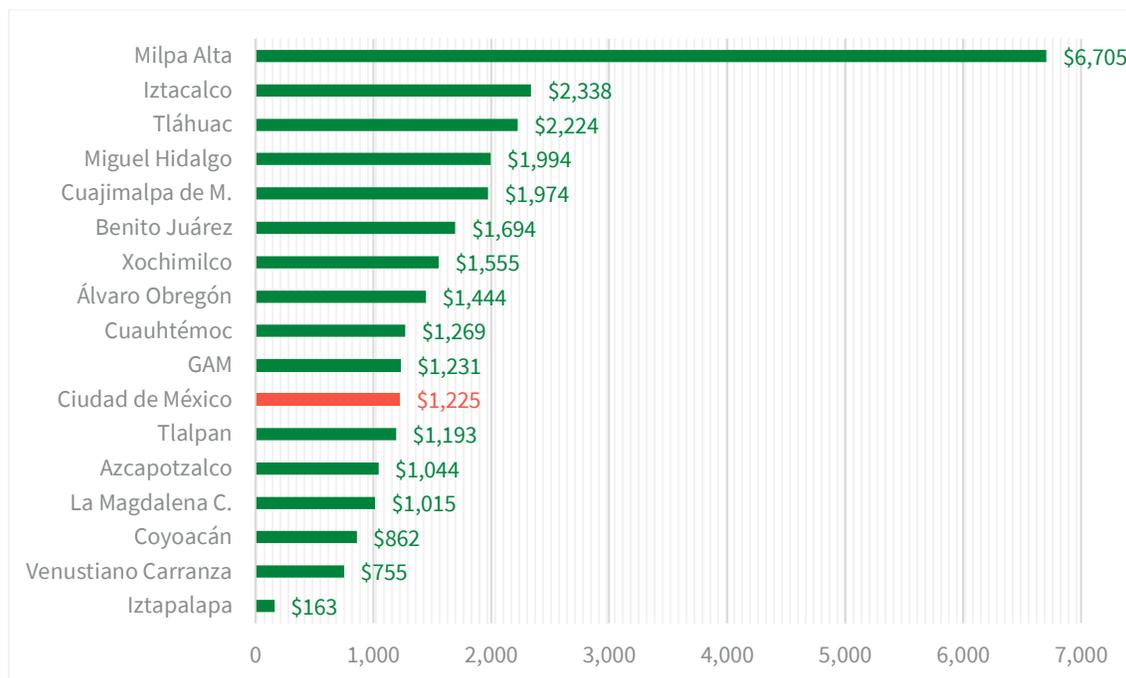
Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.16.

GRÁFICA 4.39: GASTO PER CÁPITA EN LAS ÁREAS DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS SERVICIOS URBANOS DURANTE 2019 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



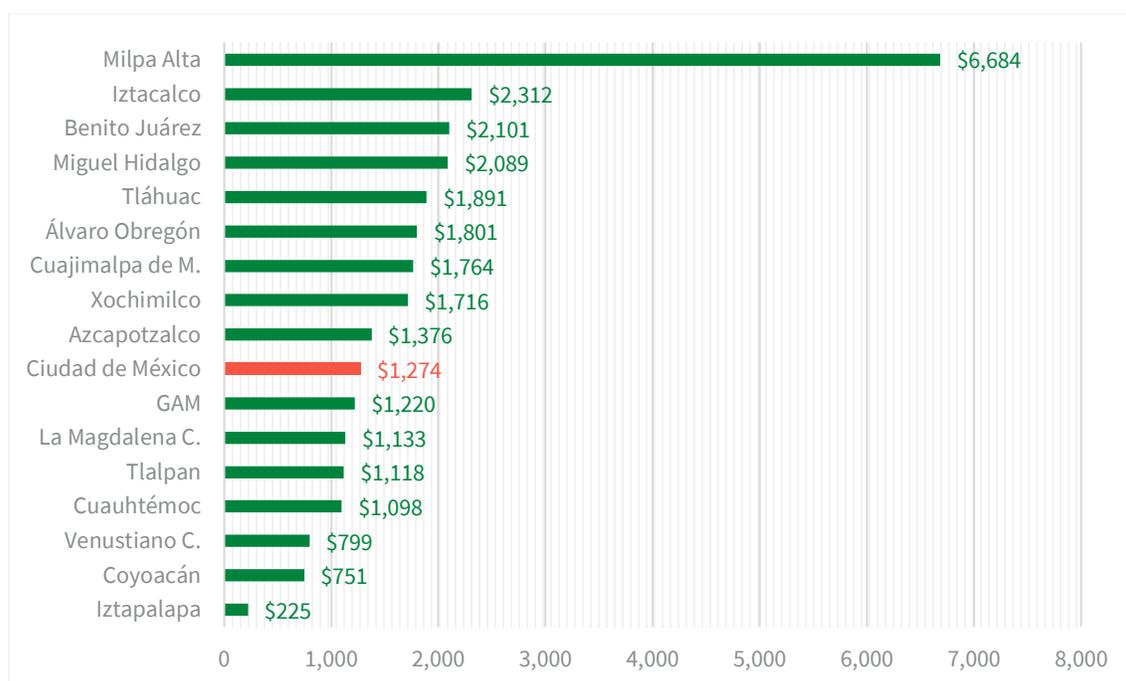
Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.16.

GRÁFICA 4.40: GASTO PER CÁPITA EN EL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN DURANTE 2018
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.16.

GRÁFICA 4.41: GASTO PER CÁPITA EN EL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN DURANTE 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.16.

Como se ha mencionado, las alcaldías tienen importantes responsabilidades en materia de obras públicas y otros servicios urbanos. Las gráficas anteriores muestran las principales tendencias de gasto. Durante 2019, la dispersión del gasto en esta área con respecto al promedio es menor, pues la alcaldía que menos invierte en términos per cápita es Iztapalapa, con \$518 pesos por persona, frente a Cuajimalpa, que gasta \$2,721 pesos por habitante. Además del efecto del tamaño poblacional, ello se explica por la priorización en el gasto que, por ejemplo, Iztapalapa ha etiquetado a componentes anteriormente revisados, como los asociados al bienestar y a las infraestructuras sociales.

Por último, un aspecto clave que refleja claramente la casuística de la orientación del gasto es el presupuesto asignado a programas sociales (específicos) y, a su vez, su peso en el presupuesto total destinado al gasto social. Como se verá en la segunda parte de la evaluación, puede haber variaciones enormes en las cantidades asignadas de un año a otro y entre demarcaciones. En principio, los programas sociales constituyen componentes de la política de desarrollo social; pero, a falta de un Programa de Desarrollo Social de las alcaldías que defina esa política, los programas sociales específicos no guardan relación con el presupuesto para desarrollo social. A modo de ilustración, podemos comparar la proporción que representa el gasto total en programas sociales respecto del presupuesto en el área de *bienestar* que hemos definido (no incluimos infraestructura social e imagen urbana a falta de este tipo de elementos en las acciones consideradas en los programas sociales).

CUADRO 4.17: PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE PROGRAMAS SOCIALES RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE BIENESTAR, 2018-2019 (MILLONES DE PESOS DE 2020)

Alcaldía	2018			2019		
	Programas sociales	Área de bienestar	Porcentaje	Programas sociales	Área de bienestar	Porcentaje
Álvaro Obregón	265.3	400.9	66.2%	7.4	232.7	3.2%
Azcapotzalco	19.6	181.5	10.8%	23.9	247.4	9.7%
Benito Juárez	10.1	233.3	4.3%	27.3	201.0	13.6%
Coyoacán	118.6	1,020.5	11.6%	61.9	653.9	9.5%
Cuajimalpa de Morelos	24.0	610.6	3.9%	43.2	417.7	10.3%
Cuauhtémoc	88.6	878.1	10.1%	67.8	814.0	8.3%
Gustavo A. Madero	465.5	620.9	75.0%	116.8	375.0	31.1%
Iztacalco	0.0	412.5	0.0%	30.2	317.6	9.5%
Iztapalapa	87.2	2,176.8	4.0%	420.0	1,982.0	21.2%
La Magdalena Contreras	65.7	493.5	13.3%	59.4	398.5	14.9%
Miguel Hidalgo	65.0	494.7	13.1%	102.8	429.2	24.0%
Milpa Alta	86.3	231.0	37.4%	103.8	208.8	49.7%
Tláhuac	6.8	204.9	3.3%	16.9	302.1	5.6%
Tlalpan	230.5	598.8	38.5%	162.9	535.6	30.4%
Venustiano Carranza	201.7	731.3	27.6%	80.8	569.3	14.2%
Xochimilco	14.0	365.7	3.8%	21.9	349.3	6.3%
Total	1,748.9	9,655.0	18.1%	1,347.0	8,034.1	16.8%

Fuente: elaboración propia.

Como puede constatarse en el cuadro 4.17, en muchas alcaldías el porcentaje del presupuesto en programas sociales es mínimo en términos del total del presupuesto social. En buena medida, esta situación contribuye a explicar algunos de los problemas de diseño de este tipo de intervenciones que se observan en la segunda parte de la evaluación. Aún más, si lo comparamos con el gran rubro de presupuesto para desarrollo social de la clasificación funcional (lo que podría ser un presupuesto social oficial), las proporciones serían mucho menores. Por todo lo anterior, podemos afirmar que ni siquiera existe un concepto sobre cuál desarrollar el presupuesto social, sino sólo partidas específicas que se destinan a programas específicos, como parte de la casuística referida en la política social (subyacente) de las alcaldías.

4.4. Alternativas para la modificación de parámetros de distribución del presupuesto entre las alcaldías de la Ciudad de México

Para tener un elemento adicional que compruebe que los recursos fiscales y las participaciones influyen principalmente en las disparidades del ingreso per cápita total, obtuvimos las desviaciones estándar de los ingresos per cápita por todas las fuentes (ver cuadro 4.18). Tanto por el margen de variación como por el peso en el conjunto, los recursos fiscales y las participaciones están configurando algunos desequilibrios en el presupuesto per cápita.

CUADRO 4.18: DESVIACIONES ESTÁNDAR DE LOS INGRESOS PER CÁPITA POR FUENTE DE INGRESOS, 2019

Fuente	Desviación estándar
Propio	54.26
Fiscal	1,169.73
Crédito	74.72
Participaciones	1,043.52
Fortamun	59.37
FAIS	77.75
FAFEF	21.25
Otros	42.69
Total	1,885.28

Fuente: elaboración propia.

A partir de las consideraciones anteriores, comenzamos con un proceso de experimentación sobre los parámetros de distribución del presupuesto. El propósito de los subapartados siguientes es documentar las exploraciones y configuraciones alternativas que permitirían enriquecer los debates sobre este importante tema.

4.4.1. Análisis de fórmula de distribución de participaciones federales

Este subpartado se enfoca en el estudio de la fórmula de distribución de las participaciones federales. La información y los ponderadores empleados en dicha distribución pueden consultarse en el cuadro 4.19. La fórmula de cálculo es una suma ponderada de las proporciones que representan los valores de cada alcaldía respecto del total de cada variable. El resultado es una serie de coeficientes que definen lo que corresponde a cada alcaldía del total de las participaciones para ese fin, que en 2019 ascendieron a 19,035.2 millones de pesos, el 44.6% del presupuesto ejercido por las alcaldías en este mismo año: 42,679.5 millones de pesos a precios de 2020.

CUADRO 4.19: COEFICIENTES APLICADOS POR ALCALDÍA Y FACTOR DE DISTRIBUCIÓN

Alcaldía	Población total (hab.)	Población en pobreza (hab.)	Población flotante (hab.)	Superficie urbana (m ²)	Área verde (m ²)	Suelo de conservación (m ²)	Factor Bi
Álvaro Obregón	749,982	216,712	143,835	69,720,073	3,089,843	19,809,700	0.08207
Azcapotzalco	400,161	79,991	113,653	33,496,385	809,861	0	0.03945
Benito Juárez	417,416	16,899	231,828	26,680,071	673,697	0	0.04193
Coyoacán	608,479	116,682	196,622	53,879,871	2,036,419	0	0.06460
Cuajimalpa de M.	199,224	58,189	85,601	32,481,912	1,445,911	64,730,000	0.03409
Cuauhtémoc	532,553	77,840	502,884	32,499,018	1,133,795	0	0.06498
GAM	1,164,477	358,916	158,878	87,836,199	4,471,861	12,380,000	0.11857
Iztacalco	390,348	62,563	79,403	23,077,044	559,962	0	0.03395
Iztapalapa	1,827,868	698,149	174,098	112,980,057	3,002,433	8,516,900	0.16541
La Magdalena C.	243,886	89,206	25,321	18,188,414	685,716	61,530,000	0.02896
Miguel Hidalgo	364,439	20,737	308,837	46,355,324	2,413,224	0	0.05292
Milpa Alta	137,927	79,828	5,577	27,085,858	33,489	283,750,000	0.04009
Tláhuac	361,593	160,162	27,725	38,292,400	336,766	64,698,200	0.04049
Tlalpan	677,104	229,226	134,368	93,313,211	1,368,266	254,260,000	0.09578
V. Carranza	427,263	99,528	132,053	33,836,370	863,646	0	0.04264
Xochimilco	415,933	198,191	36,393	63,339,044	654,871	100,120,000	0.05407
Total	8,918,653	2,562,819	2,357,076	793,061,251	23,579,760	869,794,800	
Coeficientes α	0.5053	0.0753	0.103	0.1489	0.0926	0.075	1.00000

Fuente: elaboración propia con base en *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de participaciones en ingresos federales para el ejercicio fiscal 2020* (GOCDMX, 2020 c)

Resulta importante valorar específicamente la adecuación de algunos ponderadores que se utilizan en la capital para distribuir las participaciones federales entre las alcaldías. Inicialmente, la población representa casi 50% del criterio de distribución. Se entiende que esta variable deba tener un peso preponderante, dadas las disparidades en el tamaño de población entre alcaldías. El segundo ponderador de mayor peso es el de superficie urbana (casi exactamente 15%); la variable es relevante para definir el

presupuesto, pues una parte importante del gasto de alcaldías es en obras y servicios públicos, dependientes del territorio. En 2019 tan sólo este rubro ascendió a 11,049 millones de pesos, que equivalen a un 47.5% del monto mencionado de las participaciones (aunque, por supuesto, también se financia de otras fuentes). Además, consideramos que es pertinente que las alcaldías se concentren en servicios urbanos, tales como alumbrado, bacheo, obra pública o poda, entre otros. La superficie urbana de la demarcación es una variable fundamental para determinar el nivel de gasto requerido en estos ámbitos.

En orden del peso del ponderador asignado, está a continuación la variable de población flotante (10.3%). Aunque la población flotante puede representar un cargo adicional al gasto por algunos servicios públicos, también tiene, como un factor de contrapeso, el hecho de ser fuente de una derrama económica, que puede ser aprovechada por la alcaldía correspondiente. Por tanto, de un modo comparativo, un coeficiente del 10.3% parece demasiado, por lo que sugerimos reducirlo. Además, las alcaldías con mayor población flotante suelen ser las de mayor dotación de infraestructura urbana y mayores niveles de vida.

Continuamos con la variable de proporción de áreas verdes por alcaldía. En comparación con otros rubros, el gasto etiquetado en la preservación o mantenimiento de áreas verdes es limitado. En 2019, fue de 885 millones de pesos, por lo que consideramos desproporcionado el ponderador de 9.26%. En ese sentido, el desequilibrio entre el peso de algunos ponderadores (como el referido a áreas verdes) y el gasto efectivo observado en esos rubros demuestra que hay algunos elementos en la adecuación de la fórmula que pueden optimizarse. Además, como se sabe, uno de los patrones de desigualdad territorial más claros en la Ciudad se asocia a la mayor o menor superficie de áreas verdes por habitante que podemos encontrar en cada colonia y alcaldía. Son las demarcaciones más prósperas y con mejores ingresos por habitante las que tienen un mayor volumen de áreas verdes. Esto último, aunado al limitado gasto efectivo que las demarcaciones destinan a esta categoría, justifica reducir su peso en el sistema de ponderadores para la distribución de los recursos públicos entre demarcaciones.

En cambio, una condición que afecta a una buena parte de la población, como la pobreza, tiene un ponderador de sólo 7.53%. Según las cifras de Coneval utilizadas en el cálculo oficial de las asignaciones de participaciones federales a las alcaldías, la pobreza representaría 28.7% de la población total. Sin embargo, el cálculo del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México arroja un resultado de 58.8% de pobreza en la entidad; es decir, las cifras del órgano de la capital representan casi el doble que las del órgano federal.⁹ Pese a lo anterior, consideramos que será más apropiado utilizar los datos de *pobreza equivalente*,¹⁰ en lugar de los datos de *pobreza absoluta*. La razón radica en que la primera toma en

⁹ Consideramos indispensable comenzar a utilizar los datos del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. Ello contribuiría a tener una mayor congruencia en los procesos y a articular las diferentes áreas que componen la administración de la capital del país.

¹⁰ La pobreza equivalente, comúnmente representado en las fórmulas como *QI*, se calcula al multiplicar a la población pobre (*q*) por la Intensidad (*I*). Este indicador muestra un número de pobres al 100% de carencias, de modo que permite conocer la participación de un área en el total de pobres equivalentes del país.

cuenta tanto el número de personas en condición de pobreza como la intensidad promedio de la pobreza en cada demarcación. Ello permitirá mitigar sesgos en la información y plantear una distribución con rasgos más progresivos cuando se incorporan los datos en la fórmula de distribución. Al tomar en cuenta la *intensidad* —es decir, la diferencia porcentual que existe entre el umbral mínimo de satisfacción de los hogares o individuos y el nivel de pobreza que presentan—, la variable de pobreza equivalente tiene la virtud de volver mucho más proporcionada la cifra total de personas pobres. Este cambio podrá acompañarse por un refuerzo importante en el ponderador de la fórmula, con la finalidad de incrementar aún más los efectos progresivos del gasto público en la Ciudad de México y su contribución al cierre de brechas de desigualdad territorial.

Por último, analizamos el ponderador asociado al suelo de conservación por alcaldía. Aunque en algunas alcaldías la existencia de una enorme zona de suelo de conservación parecería superficialmente ser motivo de una importante erogación, el gasto que se dedica efectivamente es muy pequeño, ocurriendo el mismo fenómeno que con las áreas verdes. Por ejemplo, para los casos de mayor gasto en 2019 (a precios de 2020) en el rubro de mantenimiento de suelo de conservación, Milpa Alta gastó 23.5 millones de pesos, La Magdalena Contreras 10.3 millones, Xochimilco 6.6 millones, Tláhuac 5.9 millones y otras tres alcaldías con 2 millones o menos cada una. Milpa Alta concentra el 33% de todo el suelo de conservación de la ciudad entera, lo que explica en buena parte por qué tiene un presupuesto per cápita tan alto (además de su nivel de pobreza, el más alto de la capital). Además, eso se explica por las importantes inversiones que en materia de mantenimiento del suelo de conservación viene realizando el Gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, a través de uno de sus programas más grandes: Altépetl. Partiendo de la anterior realidad —y, sobre todo, del desequilibrio entre el ponderador asociado al suelo de conservación y el gasto efectivo que las alcaldías erogan en este rubro—, proponemos reducir el peso de este factor.

4.4.2. Exploración para proponer reconfiguraciones en la fórmula de distribución de participaciones federales

Con base en las consideraciones enunciadas en el subapartado anterior, se propone la siguiente revisión de los ponderadores para la definición del factor de distribución o coeficiente de las participaciones federales entre las alcaldías (ver cuadro 4.20).

La necesidad de proponer una distribución más progresiva de los recursos nos llevó a plantear un experimento que consistió, en primer momento, en asignar diferentes pesos a los ponderadores y, una vez definida una configuración, hacer un ejercicio de simulación al introducir los valores en la fórmula con la finalidad de revisar cómo quedaría el presupuesto de algunas alcaldías seleccionadas. Cada configuración arrojó un escenario que fue valorado. En total, se hicieron 10 configuraciones distintas y, finalmente, decidimos presentar la que, según nuestro criterio, tenía los resultados más favorables en términos de progresividad entre alcaldías. En virtud de lo anterior, es importante aclarar tres puntos. En primer lugar, no puede declararse rotundamente que se trata de la “mejor” configuración de ponderadores, al contrario, solamente podemos aseverar que ésta resulta más adecuada que la original bajo los

términos que hemos propuesto. En segundo lugar, se trata de un ejercicio absolutamente replicable, en el que cualquier institución interesada puede plantear su propia propuesta para someterla a discusión y fomentar el debate público (ver anexo 3). Por último, cabe mencionar que el experimento constó de iteraciones limitadas, por lo que hay un sinfín de propuestas que quedan aún por explorar.

CUADRO 4.20: COMPARACIÓN ENTRE PONDERADORES ORIGINALES Y PROPUESTOS

Variable	Ponderador original	Ponderador alternativo
Población total	0.5053	0.5000
Población en pobreza	0.0753	0.3400
Población flotante	0.1030	0.0100
Superficie urbana	0.1489	0.1300
Área verde	0.0926	0.0100
Suelo de conservación	0.0750	0.0100

Fuente: elaboración propia.

El proceso de experimentación comenzó con la sustitución de la información sobre el número de personas en situación de pobreza del cálculo oficial, proveniente de Coneval, por las cifras de pobreza equivalente, calculadas por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, con base en el Método de Medición Integrada de la Pobreza. Este indicador es resultado de multiplicar el número de personas en condición de pobreza por la intensidad de ésta; su ventaja es que al estandarizar en función de las brechas de pobreza permite las comparaciones en el tiempo y el espacio.

El segundo paso del experimento consistió en asignar diferentes pesos a los ponderadores. Iniciamos restándole peso a la población flotante para trasladarlo hacia el nuevo ponderador de pobreza equivalente. Los resultados fueron satisfactorios conforme incrementábamos el peso de ésta y reducíamos el de aquélla; sin embargo, consideramos que aún podría volverse más progresiva la configuración si quitábamos peso a los ponderadores de área verde y suelo de conservación para concentrarlo en el de pobreza equivalente. El esquema que finalmente presentamos se aprecia en el cuadro 4.20.

Al tener en cuenta la configuración de los nuevos ponderadores, se realizó el experimento de ponerla en práctica para algunos casos seleccionados: Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Benito Juárez. El propósito fue analizar la forma como incide en la asignación presupuestal. Además, para enfatizar el efecto, la fórmula propuesta no sólo se aplicó a las participaciones federales, sino también para los recursos fiscales provenientes de la Ciudad de México. El cuadro 4.21 sintetiza este ejercicio. Resulta interesante analizar las últimas dos columnas: los ponderadores del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México logran reducir la dispersión que se observa en el presupuesto total ejercido per cápita.

CUADRO 4.21. PRESUPUESTO PER CÁPITA EJERCIDO POR ALCALDÍAS EN 2019 Y SU MODIFICACIÓN CON LA UTILIZACIÓN DE PONDERADORES PROPUESTOS POR EL CONSEJO DE EVALUACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO (PRECIOS CORRIENTES)

Alcaldía	Presupuesto de participaciones federales y recursos fiscales CDMX		Presupuesto total	
	Ejercido	Con ponderadores de Evalúa CDMX	Ejercido	Con ponderadores de Evalúa CDMX
Benito Juárez	4,428	2,724	5,667	3,963
GAM	3,099	3,534	4,214	4,649
Iztapalapa	2,228	3,794	3,284	4,850
Miguel Hidalgo	5,367	3,311	6,699	4,643

Fuente: elaboración propia

5. CONCLUSIONES

Esta primera parte de la evaluación ha presentado una valoración inicial sobre la política social de las Alcaldías de la Ciudad de México entre 2018 y 2020, a través del análisis de los indicadores sociales, del marco jurídico e institucional y del ejercicio del presupuesto de las demarcaciones. Es fundamental considerar como un hito la promulgación de la primera Constitución de la capital de la República en 2017, acontecimiento que transformó sustantivamente el marco de actuación de la administración local. En 2018, a partir de lo mandatado por la Carta Magna, comienzan su andadura las primeras 16 alcaldías de la Ciudad de México, superando el modelo delegacional en aspectos como la limitación de tres años en el tiempo de administración o el establecimiento de la supervisión de la persona titular por medio del concejo. El resultado ha sido la culminación de un largo y complejo proceso de democratización de la escala local capitalina. En ese contexto parece particularmente relevante realizar una evaluación panorámica y comparativa de la política social de las demarcaciones, misma que puede servir de línea basal para analizar posteriormente la evolución de las políticas públicas de cada una de las alcaldías.

El marco teórico del trabajo presenta un análisis en clave histórica y conceptual del poder local y municipal, en México y a nivel internacional. Se abordan distintos modelos de administración pública y su origen histórico, con particular énfasis en los procesos de descentralización del poder. Se identificó que el régimen de distribución de atribuciones entre niveles de gobierno en la Ciudad de México, plasmado en la CPCM, propone un reparto ciertamente general, abierto e interpretable sobre lo que corresponde a cada administración.

La metodología del trabajo incorpora un abordaje mixto, con aproximaciones cuantitativas y cualitativas. En cuanto a las primeras, se realiza una amplia sistematización de la información financiera de las demarcaciones, con base en la Cuenta Pública de 2018 y 2019. A partir de ello, se propone una reclasificación del gasto de las alcaldías, con el propósito de establecer una taxonomía funcional para los objetivos de la evaluación vinculados al análisis de la estructura de prioridades presupuestarias de las demarcaciones con énfasis en los capítulos de gasto social.

En cuanto a los aspectos analizados en el documento, la evaluación ofrece también un análisis cartográfico del estado de la pobreza en las distintas alcaldías de la Ciudad de México, que posteriormente se recupera para analizar la consistencia del gasto de cada demarcación en función de las necesidades básicas insatisfechas observables. Se confirma la presencia de importantes contrastes y desigualdades territoriales. Lo anterior permite un análisis más profundo de la pertinencia de distintas intervenciones, programas y rubros de gasto, a la luz de lo que ofrecen los datos sobre la incidencia de carencias entre la población. Además, la presentación de los datos ha sido un elemento fundamental para sustentar el ejercicio de revisión y análisis de la distribución de los recursos públicos en la Ciudad de México, como se detallará.

Por otro lado, el trabajo realizado nos permitió identificar las corrientes asociadas al cambio de gobierno y determinar las posibles transformaciones estructurales derivadas de la conversión de las delegaciones en alcaldías, ambos acontecimientos ocurridos a finales del 2018. Una de las principales conclusiones que podemos extraer es que la transformación de las delegaciones en alcaldías no ha sido un agente particularmente dinámico de cambios en las políticas públicas de las demarcaciones, modificaciones que se asocian en mayor medida a procesos de alternancia y cambio de gobierno. Por otro lado, se observa que el gasto total ejercido por las alcaldías (en ese entonces todavía delegaciones) alcanzó su cénit en 2017, con poco más de 47 mil millones de pesos a precios de 2020. A partir de ese momento, la trayectoria del presupuesto asignado a las alcaldías, que depende de la aprobación que al respecto realiza el Congreso, ha tenido un comportamiento decreciente a precios constantes, hasta registrar 43.7 mil millones en 2020.

En términos de estructura del gasto público, la mayoría de las alcaldías presenta una priorización clara hacia el gasto social y los rubros vinculados al gasto con impacto significativo en el bienestar social, tales como obra pública, alumbrado, agua y drenaje, infraestructura social, cultural y deportiva, imagen urbana y espacio público, recogida de desechos sólidos, programas sociales y otros. Ello sin duda es un indicador alentador. Sin embargo, se observa una amplia disparidad en la elección de las áreas y componentes del gasto ejercido, asociada tanto a las acusadas diferencias socioespaciales que hay entre demarcaciones, como a la distinta estructura de prioridades políticas de cada administración. Pocas alcaldías realizan un gasto significativo en términos de promoción del desarrollo económico. Finalmente, en algunos casos se identifica la oportunidad de reducir el gasto administrativo a fin de reorientar recursos hacia los anteriores rubros. Establecer disposiciones legales al respecto podría contribuir a ese propósito, como se propone.

La definición del *gasto destinado al desarrollo social* que se establece en los informes de Cuenta Pública no está armonizada con el concepto de *gasto público en desarrollo social* plasmado en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el DF. Además, a partir de la reclasificación del gasto realizada por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México para esta evaluación, es posible identificar de forma más clara las tendencias y prioridades de cada demarcación en cuanto la orientación social del gasto. En ese sentido, se acusa la necesidad de armonizar, en todos los documentos normativos y presupuestarios de la Ciudad de México, las definiciones de *gasto destinado al desarrollo social*.

Como se refirió en la parte metodológica del trabajo, se realizó un análisis de la fórmula de distribución de recursos federales de participaciones para las alcaldías, que correspondió a 44.6% de su presupuesto durante 2019. Este análisis, sustentado en la necesidad de otorgar mayor importancia a los datos de pobreza por alcaldía y en la vocación de contribuir al cierre de brechas de desigualdad, nos permitió identificar áreas de mejora y proponer un reparto que permitiría contar con una distribución más progresiva de los recursos. Asimismo, es fundamental que todos los elementos de la fórmula de distribución de recursos públicos para las demarcaciones se asocien a atribuciones sustantivas y precisas asignadas a este nivel de gobierno. Estas mismas atribuciones diferenciales, como ya se ha indicado, deben precisarse.

En la CPCM se señalan competencias genéricas de las alcaldías, que en buena medida coinciden con atribuciones que igualmente podría desempeñar el Gobierno de la Ciudad. Las competencias más específicas y detalladas se encuentran como atribuciones de las personas titulares de las alcaldías, en tres modalidades: a) de manera exclusiva; b) en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades; y c) en forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México. No obstante, en el primer caso no siempre es clara la exclusividad de la atribución para la alcaldía, no sólo porque no está definida en términos de una atribución realmente exclusiva, sino porque en la propia CPCM no se define en ningún caso las atribuciones específicas del Gobierno de la Ciudad como contraparte y complemento de aquellas de las alcaldías. Por ejemplo, si una de las atribuciones exclusivas de las alcaldías en materia educativa es aplicar políticas que promuevan la educación (Art. 53 B.3.a.XXXIX), eso coincide con políticas a nivel de la Ciudad de México (sobre todo en el nivel de educación básica, donde sólo puede realizar acciones de apoyo a la educación), lo que no impide que se apliquen en ambos niveles políticas paralelas o duplicadas, en lugar de complementarias.

Se requiere una clarificación de atribuciones en diversos casos, sobre todo en las áreas propias de la política social. Un claro ejemplo de esta última ambigüedad es que una de las atribuciones “exclusivas” de las alcaldías es “ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social” (Art. 53 B.3.a.XXXIV), pero, al mismo tiempo, se mencionan otras atribuciones en materia de salud, educación y vivienda —como si estos temas fuesen ajenos a los programas sociales. Igualmente hay el riesgo de duplicidad con los programas sociales del Gobierno de la Ciudad, aun cuando se desarrollen “en su demarcación territorial” o sigan las “políticas y lineamientos que emita el Gobierno de la Ciudad de México”. En la segunda parte del trabajo se realiza un análisis específico sobre los programas sociales de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México entre 2018 y 2020.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Digital de Innovación Pública. (20 de junio de 2019). *Áreas naturales protegidas*. Obtenido de sitio web de ADIP: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/embed/dataset/areas-naturales-protegidas/table/?location=11,19.41253,-99.13136&dataChart=eyJxdWVyaWVzIjpbeyJjb25maWciOnsiZGF0YXNldCI6ImFyZWZzLW5hdHVyYWxlcy1wcm90ZWdpZGFzIiwib3B0aW9ucyI6e319LCJjaGFydHMlOlt7ImFsaWduTW9udGgi>
- Aguilar, M., & Ander-Egg, E. (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Lumen.
- Alacio, R. (2019). De delegaciones a alcaldías: partidos políticos y votos en la Ciudad de México. En D. Octaviano, & J. Pacheco, *La elección de la transformación: lo que AMLO se llevó* (págs. 115-141). Los Mochis: Colegio de Estudios Políticos y Electorales de Sinaloa (CEPES).
- Alcaldía Álvaro Obregón. (2019). *Programa Provisional de Gobierno 2019-2020*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Álvaro Obregón: http://www.aao.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/documentos/PPDG_2019-2020.pdf
- Alcaldía Azcapotzalco. (2019). *Programa de Gobierno de la Alcaldía de Azcapotzalco 2019-2020*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Azcapotzalco: <http://azcapotzalco.cdmx.gob.mx/programa/>
- Alcaldía Benito Juárez. (2019). *Plan de Gobierno: Primera Fase. Enero 2019*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Benito Juárez: <https://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/UT/2019-t1/anexos/Plan-de-Gob.-1a-Fase-5-43.pdf>
- Alcaldía Coyoacán. (2019). *Programa Provisional de Gobierno de la Alcaldía de Coyoacán*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Coyoacán: https://coyoacan.cdmx.gob.mx/docs/programa_provisional_gobierno.pdf
- Alcaldía Cuajimalpa de Morelos. (2018). *Programa Provisional de Gobierno 2018-2020*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Cuajimalpa: <http://cuajimalpa.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/PPGACM.pdf>
- Alcaldía Cuauhtémoc. (2019). *Alcaldía en Cuauhtémoc: Programa de Gobierno*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Cuauhtémoc: <https://alcaldiacuauhtemoc.mx/wp-content/uploads/2019/02/Programa-de-Gobierno-14-feb-2.pdf>
- Alcaldía Gustavo A. Madero. (2019). *Programa Provisional de Gobierno*. Obtenido de sitio web del Congreso de la Ciudad de México: https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/CO_186_6_75_24_07_2019.pdf
- Alcaldía Iztacalco. (s.f.). *Programa Provisional de Gobierno Alcaldía Iztacalco 2018-2021*.
- Alcaldía Iztapalapa. (2019). *Programa Provisional de Gobierno 2019-2021*. Obtenido de sitio web de Alcaldía Iztapalapa: <http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/concejales/pdf/ProgPro19-20.pdf>
- Alcaldía Miguel Hidalgo. (s.f.). *Programa [Provisional] de Gobierno*.
- Alcaldía Milpa Alta. (s.f.). *Programa de Gobierno 2019-2021*. Obtenido de Sitio web de la Alcaldía Milpa Alta: https://www.milpa-alta.cdmx.gob.mx/gob_abierto/#gsc.tab=0
- Alcaldía Tláhuac. (2019). *Programa Provisional ed Gobierno 2019-2020*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Tláhuac: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/bb068df781b724aec32856cfa1582e48.pdf

- Alcaldía Tlalpan. (s.f.). *Programa Provisional de Gobierno. Demarcación territorial Tlalpan 2018-2020*.
- Alcaldía Venustiano Carranza. (30 de octubre de 2018). *Programa Provisional de Gobierno*. Obtenido de Sitio web de la Alcaldía Venustiano Carranza:
<https://www.vcarranza.cdmx.gob.mx/menutrans/documentos/2019/Programa%20Provisional%20de%20Gobierno.pdf>
- Alcaldía Xochimilco. (2018). *Programa de Desarrollo de la Alcaldía en Xochimilco 2018-2021 (Documento de trabajo)*.
- Álvarez, L. (2006). Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México. En L. Á. Al., *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México* (págs. 47-65). México: CEIICH-UNAM; UAM-A; UACM; INAH y Plaza y Valdés.
- Bustelo, E. (2003). ¿Retornará "lo social"? *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 133-143.
- Bustelo, E. (2007). La política social sin política. *Saúde em Debate*, 194-209.
- Cameo, L., & Pilatowsky, E. (31 de julio de 2019). *Cultura política, clientelismo y condicionamiento de programas sociales en la Ciudad de México*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/estudios/estudio-clientelismo-publicar-final7.pdf>
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M., & Mundo, Á. (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Cardozo, M., Mundo, Á., & Yanes, P. (agosto de 2012). *Evolución del marco institucional y análisis de las políticas y los programas sociales aplicados por el GDF*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/anali_poli_programas97_13final.pdf
- Congreso de la Nación Argentina. (1994). *Constitucion de la Nación Argentina*. Obtenido de sitio web del Congreso de la Nación Argentina: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>
- Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México. (febrero de 2020 e). *Programa niñas y niños talendo: evaluación externa 2019*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacion-nnt.pdf>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2011). *Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal. Delegación, colonia y manzana*. México.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2020 a). *Ciudad de México 2020: un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*. Obtenido de sitio web del Evalúa:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DIES20/ciudad-de-mexico-2020-un-diagnostico-de-la-desigualdad-socio-territorial.pdf>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2020 b). *Lineamientos para la elaboración de acciones sociales 2020*. Obtenido de sitio web del Evalúa:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/lineamientos/Lineamientos%20Acciones%20Sociales%202020.pdf>

- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2020 c). *Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/evaluacion/evaluacion-de-programas-sociales/evaluaciones-externas/evaluaciones-externas-2019>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (marzo de 2020 d). *Principales resultados del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas en la Ciudad de México*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://bit.ly/3lf9IMG>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (07 de abril de 2011 b). *Metaevaluación de las políticas evaluadas por EVALÚA DF durante 2009*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2010/inf_finmet_09.pdf
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (8 de abril de 2011). *Lineamientos para la evaluación interna 2011 de los programas sociales*. Obtenido de Gaceta Oficial del Distrito Federal:
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d9e7851040f4.pdf
- De la Rosa, J. (2014). La política social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica. *Carta Económica Regional*, 36-68.
- DOF. (2010). *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*. (Publicado el 27 de diciembre de 2010).
- DOF. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. (Promulgada el 27 de diciembre de 1978, con última reforma publicada el 30 de enero de 2018).
- DOF. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Promulgada en 1917, con última reforma publicada el 8 de mayo de 2020).
- Esping-Andersen. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim-IVEI.
- Fernández, J. (2002). *Servicios públicos municipales*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fernández, J. (2003). *Ámbito Municipal*. En M. Gamiz, *Las Entidades federativas y el derecho constitucional: democracia y regulación, un verdadero federalismo* (págs. 19-74). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Freidenberg, F. (2017). La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México. *Andamios*, 231-258.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Programa de Gobierno 2019-2024*.
- GOCDMX. (2017). *Aviso por el que se da a conocer el Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica "Bosque de las Lomas"*. (Publicado el 23 de junio de 2017).
- GOCDMX. (2019). *Constitución Política de la Ciudad de México*. (Promulgada en 2017 con la última reforma publicada el 10 de diciembre de 2019).
- GOCDMX. (2019 a). *Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México*. (Promulgada el 20 de diciembre de 2019).

- GOCDMX. (2019 b). *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. (Promulgada el 23 de mayo de 2000, con la última reforma publicada el 22 de agosto de 2019).
- GOCDMX. (2019 c). *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la CDMX por concepto de participaciones en ingresos federales, para el ejercicio fiscal 2019*. (Publicado el 15 de febrero de 2019).
- GOCDMX. (2020). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México*. (Promulgada el 13 de diciembre de 2018, con la última reforma publicada el 20 de marzo de 2020).
- GOCDMX. (2020 a). *Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México*. (Promulgada el 4 de mayo de 2018, con la última reforma publicada el 20 de marzo de 2020).
- GOCDMX. (2020 b). *Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México*. (Promulgada el 13 de marzo de 2020).
- GOCDMX. (2020 c). *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la CDMX por concepto de participaciones en ingresos federales, para el ejercicio fiscal 2020*. (Publicada el 13 de febrero de 2020).
- GOCDMX. (2021). *Ley de Austeridad, Transparencia en remuneraciones, prestaciones y ejercicio de recursos de la Ciudad de México*. (Promulgada en 2018 con la última reforma publicada el 9 de junio de 2021).
- GODF. (2009). *Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. (Publicado en 2006, con la última reforma publicada el 24 de marzo de 2009).
- GODF. (2010). *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*. (Publicado el 1 de julio de 2010).
- Gómez, L. (14 de enero de 2020). Aumentó la percepción de inseguridad entre los habitantes de 4 alcaldías. *La Jornada*, pág. 29.
- Guzmán, P. (Agosto de 2018). *Alcaldías y municipios, un análisis comparativo*. Obtenido de sitio web de Asamblea Legislativa del Distrito Federal: <http://aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>
- IECDMX. (2019). *Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados. Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018*.
- INAFED. (s.f.). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Delegación del Distrito Federal*. Obtenido de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/delegaciones/09016a.html>
- INE. (2019). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018*. Obtenido de Sitio web del INE: <https://siceen.ine.mx:3000/#/estadistica2018>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). *El municipio mexicano*. Obtenido de sitio web del Instituto Belisario Domínguez: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1819/municipio_mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- López, J. (Enero-Abril de 2018). La instauración de las alcaldías en la Ciudad de México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*(270), 377-391.
- Mead, L. (1997). Citizenship and Social Policy: T.H. Marshall and Poverty. *Social Philosophy and Policy*, 197-230.

- Mejía, N. (2016). *200 años de la administración pública en México, t. VIII: Balance y perspectivas del desarrollo municipal*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mosso, R. (7 de noviembre de 2017). Corte destituye al delegado de Venustiano Carranza. *Milenio*.
- OECD. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: México 2019*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de sitio web de la OCDE: <https://doi.org/10.1787/fde7bbbe-es>
- Sánchez-Mejorada, M. (2004). Los elementos jurídicos y políticos en la institucionalización del gobierno del Distrito Federal a la mitad del Siglo XX. En M. Collado, *Miradas Recurrentes I. La Ciudad de México en los siglos XIX y XX* (págs. 248-270). México: UAM-Instituto Mora.
- Secretaría de Administración y Finanzas. (2019). *Cuenta Pública de la Ciudad de México 2018*. Obtenido de sitio web de Secretaría de Administración y Finanzas: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2018_19/
- Secretaría de Administración y Finanzas. (2020). *Cuenta Pública de la Ciudad de México 2019*. Obtenido de sitio web de la Secretaría de Administración y Finanzas: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2019_20/
- Secretaría de Administración y Finanzas. (2020 a). *Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2020*. Obtenido de sitio web de la Secretaría de Administración y Finanzas: https://cdmxassets.s3.amazonaws.com/media/files-pdf/presupuesto-2020/Presupuesto_de_Egresos_2020.pdf
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (26 de septiembre de 2016). *El Histórico Coyoacán*. Obtenido de sitio web de la SEMARNAT: <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/el-historico-coyoacan>
- Secretaría del Medio Ambiente. (19 de agosto de 2020). *Áreas Naturales Protegidas*. Obtenido de sitio web de SEDEMA: <https://sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/areas-naturales-protegidas>
- Valencia, S. (2016). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ.