



Acceso a la información y rendición de cuentas: herramientas ciudadanas para un mejor gobierno.

El caso de los Comités y Consejo Ciudadanos en Benito Juárez

José Valencia Flores

Noviembre de 2013

INDICE

Presentación

I. Pretexto y Contexto

II. Marco Jurídico. Fundamentos y Límites Operativos

- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
- Ley de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

III. Importancia del análisis del POA y de las fuentes primarias de información pública y de la vigilancia ciudadana del presupuesto público.

- ¿Por qué desarrollar capacidades ciudadanas para implementar presupuestos y gobiernos participativos?
- Ejercicio del derecho de acceso a la información
- Fuentes primarias de información
- Análisis comparativo del POA 2009 – 2013 de la Delegación Benito Juárez
- Principales líneas de gasto e inversión

IV. Hallazgos y Aprendizajes

Presentación

El texto que se expone a continuación tiene como propósito principal alimentar la fortaleza de la representación ciudadana en el Distrito Federal, de manera tal que pueda actuar como equilibrio de las decisiones de interés público, delibere acerca de la probidad y eficiencia de la actuación de funcionarios públicos, de manera especial, conozca el ejercicio del gasto público y la orientación del presupuesto anual. Se espera contribuir con ello a construir gobiernos responsables y eficientes que sienten las bases de una democracia sin adjetivos en México.

La reflexión, los datos y las afirmaciones que aquí se exponen son fruto de la deliberación colectiva, de la contra corriente democratizadora que se expande por todo el país, de la actuación en la organización y representación ciudadanas que aún antes de la **Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal** (LPCDF 2004), apuntalan la acción colectiva como insumo democrático y de reorientación productiva.

Ante la indignación y exacerbación de las contradicciones materiales y culturales que se profundizan en México resulta imperativo que la sociedad, sus instituciones y organizaciones ciudadanas se transformen para impulsar y facilitar los equilibrios y las decisiones que alimenten la cohesión del tejido social, el cambio de rumbo hacia un proyecto de integración y desarrollo, es por ello especialmente destacable la convocatoria del programa Correspondes a cargo del **Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal** (InfoDF) de cuya participación y posterior selección se benefició la reflexión que inspira este texto.

De manera más amplia este ejercicio, que se torna crítico no solo del bajo desempeño de las instituciones públicas y privadas, y del desempeño de sus gobiernos, también de la apatía de un amplio sector de la ciudadanía que se voltea a otra parte o sólo crítica y exige y no pocas veces descalifica sin detenerse a construir alternativas; ensaya un análisis complementario de la experiencia de participación ciudadana puesta en marcha al implementar la LPCDF en 2010 y

explora el grado de convergencia que tiene con **la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF)**.

En este análisis el vector analítico es la experiencia puntual del Comité Ciudadano de la colonia Postal (2010-2013) y de su representación en el Consejo Delegacional de Benito Juárez, se reflexiona acerca de la actual posibilidad real de que la representación ciudadana incida en los gobiernos delegacionales, por tanto se discute sobre aspectos medulares expresados en la LPCDF.

En este sentido, se parte del supuesto que la reflexión acerca del funcionamiento del nivel delegacional sirva de análisis focal, casuístico y que alimente un ejercicio más amplio que, salvando las diferencias y proporciones, funcione como guía de la reflexión y actuación, principalmente de los Comités Ciudadanos por Colonia, Barrio o Pueblo, y apoye sustancialmente su participación como Consejeros Ciudadanos en los Consejos Delegacionales, así mismo, sirva de simiente para el interés ciudadano en general acerca de la actuación de los gobiernos delegacionales y de la pertinencia actual de sus atribuciones, su cumplimiento y resultados para la mejora de la vida colectiva y el desarrollo de los ciudadanos que habitan, se realizan y transitan cotidianamente por el territorio de la delegación y de la Ciudad de México.

I. Pretexto y Contexto

Como se ha afirmado antes, este texto pretende ser además de una guía básica para la acción ciudadana en la búsqueda de equilibrio en la función de gobiernos en materia de presupuestos, también una reflexión que acompañe dicha acción basada en experiencias concretas resultado del ejercicio de representación ciudadana en un Comité Ciudadano, el de la colonia Postal y del Consejo Ciudadano de la Delegación Benito Juárez, así como, de la participación en los trabajos de capacitación y formación ciudadana que el InfoDF viene impulsando y que se cristalizan en la reciente puesta en marcha de la Escuela Ciudadana por la Transparencia.

El supuesto analítico aquí es que mediante la reflexión de una experiencia directa es posible obtener hallazgos y lecciones que alimenten ejercicios de análisis y evaluación, conclusiones y recomendaciones por los Comités Ciudadanos y en general por organizaciones ciudadanas y así, de manera iterativa, si esto es correcto y esta vertiente se enriquece, se estará abonando al desarrollo de nuevos actores y nuevas perspectivas locales o a la emergencia de las existentes, a la cultura y responsabilidad ciudadanas, asignaturas pendientes del sistema democrático mexicano.

Uno de los comportamientos más elusivos y perjudiciales de la democracia en México es la combinación en diverso grado e intensidad de varios factores, uno históricamente extendido es la simulación; otro es el de la corrupción, ambos se entretajan para dar paso a la limitada o interesada aplicación de la ley y por tanto, a una justicia de aplicación burocrática, interesada y corrupta. Lo que nos lleva a destacar que a la hora de implementar las leyes, la acción de la justicia es frenada por intereses particulares, los llamados poderes fácticos, no obstante, lo que cierra el circuito de la impunidad y el deterioro es la falta de conocimiento y capacidades de exigencia razonada y fundada de parte de la sociedad y especialmente de sus sectores populares y de menores ingresos, que son mayoría.

En términos metodológicos se parte de postular que ante el hecho de que en su mayoría los integrantes de los Comités y Consejos desconocen las normas básicas (la LPCDF), así como la técnica administrativa de los presupuestos y la cuenta pública gubernamental, resulta

imperativo identificar y destacar las técnicas y herramientas básicas para procesar el análisis de la gestión de los gobiernos delegacionales con base y fundamentos, en la inteligencia que solamente de esta manera será posible influir en la construcción de gobiernos más equilibrados y proactivos con los objetivos nacionales expresados en los Planes Estatales y Nacionales de Desarrollo, de paso contribuir a que éstos sean reflejo fiel de las necesidades y aspiraciones ciudadanas, cuyo despliegue produciría cada vez mayor interés y participación de la sociedad en los objetivos y resultados de dichos planes, aumentando el consenso social y por tanto, la base social que de sustento y sentido a los cambios.

Otro aspecto que se revisa desde la Delegación Benito Juárez es la experiencia del ejercicio de los primeros tres presupuestos participativos, veremos de qué manera se sigue una implementación fría, limitada y homogénea de una experiencia que por definición legal contempla la intervención de representantes ciudadanos y que es de suyo profundamente heterogénea.

De esta manera mientras que la ley establece abrir espacios de participación ciudadana, el poder ejecutivo local, la concepción de sus funcionarios, sus prácticas e inercias en su implementación y la falta de cultura ciudadana, terminan por limitar en los hechos la participación social alrededor de los presupuestos participativos, de la crítica y descalificación de que éstos han sido objeto se pretende rescatar la sistematización que surge de varias interrogantes alrededor del ejercicio del gasto público: ¿cómo se ejerce el presupuesto delegacional, con base en qué criterios y datos se orienta, qué peso tiene el presupuesto participativo en el total asignado y ejercido por la delegación, qué tendencias es posible identificar en estos tres ejercicios? Aún más, ¿en qué se gasta más?, ¿cuáles son las principales actividades de gasto?, ¿qué relación hay entre gasto e inversión pública?. En suma, se reflexiona acerca de la racionalidad y eficiencia con que actualmente se ejerce el gasto público en sus aspectos medulares, pero sobre todo, se pretende despertar el interés ciudadano en que la gestión de mejores gobiernos y funcionarios responsables es posible en la medida que la responsabilidad ciudadana se autogestione.

En este texto se parte de la definición que de la participación ciudadana establece la LPCDF pero no de manera limitativa, por el contrario veremos que su alcance puede ser muy amplio, al menos mucho más amplio de lo que hasta ahora funcionarios delegacionales y del gobierno central, así como legisladores asumen, veamos:

Artículo 2. "...la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a **intervenir y participar**, individual o colectivamente, en las **decisiones públicas**, en la **formulación, ejecución y evaluación** de las políticas, programas y actos de gobierno.

La participación ciudadana contribuirá a la **solución de problemas** de interés general y al **mejoramiento de las normas** que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital"¹.

Un uso amplio de la anterior definición de participación ciudadana permite establecer convergencia con la LTAIPDF, pues en los artículos 3 y 4 de la LPCDF se establecen (art.3) los principios de la misma, entre los que interesa destacar los de **Corresponsabilidad, Responsabilidad Social, Autonomía, Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas**; así como (art.4) establece sus instrumentos, entre ellos destacamos: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Rendición de Cuentas, Audiencia Pública y Organizaciones ciudadanas.

Para establecer la importancia y el peso histórico que tiene la añeja demanda de participación ciudadana en la Ciudad Capital es necesario, así sea a nivel de un rápido repaso, tener en cuenta un cierto contexto histórico.

La participación ciudadana en el Distrito Federal ha sido y es fundamental en los procesos de democratización de sus gobiernos, a ello ha contribuido sin duda su papel de ser

¹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, p. 7

Ciudad Capital²; de una parte se detona en forma de desencanto ante la represiva respuesta gubernamental a las demandas de obreros, de ferrocarrileros, maestros y de médicos desde los años 1950 y 1960 que reclaman mejores salarios, democracia sindical y una gestión del gobierno eficiente, democrática e incluyente, contraria al autoritarismo centralista; las prácticas de exclusión que concentran el poder en la llamada iniciativa privada y en la clase política gobernante, el influyentismo y la corrupción, esa clase de capitalismo de compadres y socios que caracteriza al sistema político que desde entonces predomina.

Esa lamentablemente lenta pero significativa lucha ciudadana, es retomada y enarbolada por jóvenes universitarios, los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 revelan en una primera parte, un grave llamado de atención en contra de las desviaciones del ejercicio de gobierno, el impacto es tal que se gesta como respuesta la primera reforma político electoral en 1977³ para dar acceso a la pluralidad política, la izquierda política entra, no sin titubeos, a la competencia electoral, porque el Partido Acción Nacional no lanzó candidato presidencial un año antes, en 1976; Valentín Campa por el Partido Comunista de México (PCM) sin registro se postula a la presidencia, obtiene un significativo voto de aproximadamente un millón. Más adelante continúa en las acciones de organización de la sociedad civil a raíz de los sismos del 85 que cimbraron la Ciudad imponiendo destrucción y muerte en la zona céntrica y que frente a las débiles respuestas gubernamentales se tradujeron en movimientos populares en demanda de vivienda, así como a la profundización del debate abierto que pone en evidencia el caótico desarrollo urbano de la ciudad; luego de un largo tramo de tiempo, la participación ciudadana resurge en los procesos electorales de 1989; en las exigencias de reforma electoral de 1997, que luego de la profunda crisis financiera de 1995, dispara la alternancia política en el gobierno de la

² Nos referimos al hecho de que su rol de capitalidad en un contexto histórico de concentración cultural, política y económica no solo la convierte en el centro de la mayor inversión sino también en el centro de resonancia de las principales críticas y avances, aunque también en imán de crecimiento poblacional y de reproducción de los grandes problemas nacionales: desigualdad, concentración de la riqueza, uso intensivo de bienes públicos en un entono de desinversión y agotamiento de la vida útil de equipos e infraestructura.

³ El 1 de abril de 1977 en Chilpancingo, Guerrero, el gobierno federal externa la decisión de promover cambios sustantivos en el esquema electoral para abrir espacios y hacer frente a la inminente realidad política. La selección de esta ciudad para el anuncio no fue casual: era la capital de la entidad donde habían surgido el mayor número de movimientos campesinos y armados contrarios el gobierno, luchas como las de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas.

[http://es.wikipedia.org/wiki/La_Reforma_Pol%C3%ADtica_de_1977_\(M%C3%A9xico\)](http://es.wikipedia.org/wiki/La_Reforma_Pol%C3%ADtica_de_1977_(M%C3%A9xico))

Ciudad, una alternancia con signo de izquierda moderada y catapultó la alternancia partidista en la presidencia de la República en el año 2000.

El resurgimiento de la lucha iniciada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN en Chiapas(1994) resuena con vitalidad en la Ciudad de México, su emergencia y acento en la dramática pobreza que se cierne sobre todo en la población indígena y en las regiones al sur y el sureste del país, así como su reclamo de justicia y democracia; la competida elección de 2006 desde el intento de desafuero al Jefe de Gobierno, López Obrador, hasta cifrar la más competida elección presidencial en la historia de México en la que medio punto porcentual –impugnado como nunca- decidió seis años más de alternancia panista; para pasar casi sin advertirlo del descontento y la alta expectativa de cambio al desencanto, en la controversia y sus afectaciones, pero también del gobierno que prometió seguridad y gobierno de calidad y desató la más grave escalada de violencia en la historia nacional.

Así pues, a lo largo de las últimas tres décadas la exigencia de espacios a la participación ciudadana ha sido constante, si bien todavía altamente concentrada en el llamado “círculo rojo”, es decir, en las élites informadas y en las organizaciones de la sociedad civil, parece expandirse en dos direcciones distintas pero convergentes.

De un lado la lucha electoral de 2006 dejó lecciones básicas para las siguientes elecciones presidenciales, la más destacada fue la históricamente alta votación que alcanzó la izquierda, si bien dicho capital político pareció dilapidarse con las acciones de inconformidad en el bloqueo al centro de la ciudad, en el prelude de la siguiente elección, y durante la campaña electoral de 2012 la emergencia inesperada de los jóvenes de la Ibero que creó y desplegó la crítica más dura y certera al candidato Peña Nieto, en lo que se convirtió en el movimiento social más significativo, fresco y preciso de los últimos años y que por su naturaleza resultó de corta duración, en la superficie pero que muy probablemente está calando, trasminando los espacios de participación ciudadana, sugiriendo que nada está decidido anticipadamente, por tanto, que se pueden abrir espacios a la acción social, a la participación ciudadana, incluso, y este es quizá el principal aporte, por fuera de los partidos políticos, en la gestación de

candidaturas independientes pero ancladas en un sólido respaldo social que es previsible habrá de crecer.

Del otro lado, ante la corrupción e ineficiencia de los gobiernos, real y supuesta, ha crecido un cada vez más amplio movimiento social por la transparencia y la rendición de cuentas, si bien más desarrollado en sectores especializados como la academia, las organizaciones de la sociedad civil y también en la emergencia de instituciones especializadas y con estatutos de autonomías frente al control de los gobiernos, no ha estado del todo ausente la participación de la sociedad civil, la expresión de personas y grupos que elevan sus demandas y acciones más allá del control y supeditación de los partidos políticos, es una auténtica demanda ciudadana que demanda fundamentalmente su participación en las principales decisiones de gobierno, en el ejercicio del gasto público, en su eficiencia y transparencia, en la rendición de cuentas, que a partir de la instauración de los Comités y Consejos Ciudadanos, está invirtiendo gradualmente la dirección de las decisiones centrales de los gobiernos, surgiendo más desde los territorios cercanos a la gente, desde su colonia, barrio o pueblo hasta las delegaciones políticas y más allá el gobierno del Distrito Federal.

La confluencia de ambos procesos, que no siempre corren separados, está retomando y reviviendo viejas demandas y converge con nuevas visiones, por ejemplo, la añeja demanda de que el Distrito Federal adquiriera el estatuto de entidad federativa enarbolada casi de manera exclusiva por especialistas, suscita el interés ciudadano y especialmente del movimiento social que paulatinamente se viene gestando en el horizonte de los Comités Ciudadanos, temas relacionados con el estatuto de delegaciones administrativas para los gobiernos más cercanos a la gente, resultan insuficientes y gastados para la concentración de contradicciones y demandas que están surgiendo en las colonias y pueblos del Distrito Federal.

II. Marco Jurídico. Fundamentos y Límites Operativos

De otra parte, este largo proceso de gestación de espacios y condiciones propicias para la participación ciudadana ha sido acompañado de una continua y lenta pauta de transformación normativa jurídica que desencadena la creación de nuevas normas e instituciones, cuyo propósito es elevar la calidad del sistema democrático de gobierno por la vía de equilibrar la competencia electoral, combatir el autoritarismo y elevar la calidad de los gobiernos e instituciones mediante el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas; sobre todo, la participación ciudadana en las decisiones y evaluación de gobiernos.

Es así que como resultado de los movimientos democráticos que exigen terminar con el status especial de la Ciudad de México que la supedita a los poderes federales, en buena medida causa y efecto de su largo rezago institucional, se han ido construyendo instituciones políticas y de representación vecinal a lo largo de casi 30 años. Entre ellas destacan: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal, los Tribunales Electoral, de lo Contencioso y por supuesto el Superior de Justicia; la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, así como, la elección democrática del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Jefes Delegaciones, ejemplo claro de la forma en que se ha ido transformando la Ciudad y sus instituciones.

Por otro lado, el recién instalado sistema de representación ciudadana (2010) integrado por Comités Ciudadanos y Consejos Delegaciones, es también muestra clara de que se han ido abriendo espacios y normas para involucrar a los ciudadanos en los niveles de gobierno más cercanos a la gente, las Delegaciones.

A pesar de que estos avances contribuyen a dinamizar el espacio de la participación ciudadana, aún resulta cuesta arriba para sus representantes participar e intervenir plenamente en la programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación del presupuesto delegacional y lograr que dicho proceso de planeación incluya las demandas reales y prioritarias de las colonias, barrios o pueblos, sobre todo porque, si bien los Consejos Delegacionales

cuentan con facultades para participar en la formulación del presupuesto, ejecución y seguimiento, la experiencia cotidiana muestra que el flujo y calidad de la información que reciben por ley los consejeros ciudadanos de parte de las delegaciones es limitada.

El informe trimestral del delegado es muy general, de suma de acciones y servicios no asociados con un plan estratégico, ni con el monto y el ritmo del gasto, ni con las necesidades de inversión pública, su flujo y direccionalidad, a lo que cabe agregar el desconocimiento de la ley de parte de los integrantes de Comités, y de los ciudadanos en general, lo que combinado se convierte en valladar que limita la contribución ciudadana al desempeño de los gobiernos delegacionales y al mismo tiempo, sostiene ese estado de cosas sobre la base de la simulación política y moral, ejercicios de gobierno sostenidos más bien en el marketing e imagen pública en lugar de hacerlo en innovaciones para la solución de los principales problemas de las colonias y pueblos, que por cierto, no son nuevos y al menos deberían planearse sus posibles soluciones.

Los Jefes Delegacionales y en general los funcionarios públicos de primer nivel en las delegacionales no entregan información significativa y pertinente, retienen la información o la entregan fragmentada y escasamente vinculada con las acciones que realmente realizan las delegaciones, en este sentido incumplen sin rubor alguno y sin cuestionamiento ciudadano serio lo establecido en el artículo 15 de la LPCDF, que a la letra establece que:

*“Las autoridades del Distrito Federal, en su ámbito de competencia, **están obligadas a garantizar el respeto de los derechos previstos en esta Ley para los habitantes, los ciudadanos y los vecinos del Distrito Federal.***

Las autoridades están **obligadas a promover entre los servidores públicos** cursos de formación y sensibilización para dar a conocer los instrumentos de participación ciudadana y los órganos de representación ciudadana; la cooperación y acercamiento con la ciudadanía y la cultura de la participación ciudadana en general, como un espacio cívico de convivencia social y de una mejor gobernanza.

Las **autoridades promoverán entre los habitantes**, ciudadanos y vecinos del Distrito Federal, a través de campañas informativas y formativas, programas de: formación para la ciudadanía, mejoramiento de la calidad de vida, representación y **promoción de los intereses generales, sectoriales y comunitarios**, promoción y desarrollo de los principios de la participación ciudadana, **fomento a las organizaciones ciudadanas**, instrumentos de participación ciudadana y órganos de representación ciudadana”.

Este comportamiento no sólo se da en lo relacionado al Presupuesto Participativo, sino en general, en todo el ejercicio del presupuesto delegacional y eso limita el despliegue de las facultades de los Consejos Delegacionales. Así, bien sea como expresión de simulación, de desconocimiento o desacato de obligaciones por parte de los servidores públicos, la falta de

información pública cualitativamente significativa se convierte en una asignatura pendiente para impulsar una participación ciudadana plena, que avance hacia la optimización de los recursos públicos en la solución de los problemas de las colonias, pueblos, barrios, unidades habitacionales y fraccionamientos que integran las delegaciones, y en su aspecto más amplio, en toda la ciudad; reforzándose de manera simultánea una tendencia generalizada a la disminución de la inversión pública por un crecimiento del gasto corriente, 20-80 respectivamente.

Bajo estos términos, a la hora de valorar la orientación del gasto, el presupuesto participativo termina significando prácticamente la única inversión que la Delegación canaliza a las colonias para el mantenimiento de los bienes públicos, solamente el 3% del total delegacional distribuido de manera proporcional en cada colonia, criterio que por cierto, no es ajeno a crítica y oposición.

Precisamente las preguntas que surgen a la hora de la actuación ciudadana son ¿en qué temas es posible participar?, ¿con qué instrumentos cuentan los ciudadanos y sus representantes para participar y para evaluar la actuación de funcionarios y la eficiencia en el ejercicio del presupuesto público? Al respecto la LPCDF establece en su capítulo de disposiciones generales que los temas son aquellos ligados a las “decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”, es decir, que la participación ciudadana tiene que ver con todos los temas de interés general que afecten la vida de la sociedad.

Por otra parte, **los instrumentos de la participación ciudadana** representan una gama amplia, pues van desde el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta y la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública y la asamblea ciudadana.

No obstante, el reto principal para la utilización de estos instrumentos es que requieren de una **sólida organización ciudadana que no existe**, ya que su ejercicio demanda de la conjunción organizada expresada en el acuerdo de porcentajes básicos de representación

agregada, por ejemplo, para que el Jefe de Gobierno mediante **Plebiscito**⁴ someta a la consideración de los ciudadanos actos o decisiones trascendentes para la vida pública se requiere sea solicitado por al menos: a) el 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de lectores; b) el equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos; y c) Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos delegacionales.

Misma condición es requerida para el instrumento de **Referéndum**⁵ cuando de manera directa la ciudadanía decida manifestar su aprobación o rechazo acerca de la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa. Condiciones semejantes se establecen para el instrumento de **Iniciativa Popular**⁶, mediante la cual los ciudadanos del Distrito Federal o los órganos de representación ciudadana presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia, con la precisión de que en este caso se requiere que tal iniciativa cumpla con los principios básicos de la técnica jurídica, exposición de motivos y un articulado coherente.

El Título Cuarto contiene 12 instrumentos de participación ciudadana, nueve más de los que se han comentado, interesa detenerse en tres de ellos, la **Consulta Ciudadana**⁷, es hasta ahora el instrumento más utilizado, sino el único, y si los temas sobre los que se puede consultar a la ciudadanía son amplios y puede ser convocada no solo por las autoridades sino también por los Comités, hasta ahora sólo la han utilizado las autoridades para consultar los proyectos en que se invierte el presupuesto participativo, una vez al año y han mostrado una tendencia a la menor participación ciudadana, lo que revela un muy escaso conocimiento ciudadano de la utilidad y sentido del instrumento pero también un limitado esfuerzo institucional para su difusión y preparación de las consultas.

⁴Título Cuarto, Capítulo I de la LPCDF

⁵Título Cuarto, Capítulo II de la LPCDF

⁶Título Cuarto, Capítulo III de la LPCDF

⁷Título Cuarto, Capítulo IV de la LPCDF

La **Rendición de Cuentas**⁸ es otro importante instrumento mediante el cual los habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir de las autoridades (Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa, Jefes Delegacionales, Instituto Electoral y Tribunal Electoral) informes generales y específicos acerca de su gestión, para a partir de ellos, evaluar la actuación de los servidores públicos, en este tema como en general en la LPCDF, se manifiesta el carácter procedimental de la misma que deja fuera de su alcance temas tan importantes como el desconocimiento que de las acciones de gobierno tienen los ciudadanos y su órganos de representación, de manera tal que es un instrumento poco utilizado en general y en particular por los Comités Ciudadanos.

Otro importante instrumento es la **Red de Contralorías Ciudadanas**⁹ mediante el cual los ciudadanos en general, los Comités Ciudadanos, los Consejos del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil colaboran de manera honorífica –sin retribución económica- con la Administración Pública del Distrito Federal para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

La experiencia de estos primeros tres años de vida de los órganos de representación ciudadana y de la Red de Contralorías muestra por una parte, el interés inicial de muchos ciudadanos que apostaron por la integración de la Red y que participaron en numerosos comités o subcomités de obra de diferentes instituciones en las que su experiencia para evaluar precisamente los procedimientos para la contratación de obra fue relevante y en algunos casos cuestionó las decisiones de adjudicación, no obstante, por otra parte, los incentivos para desarrollar esta Red resultaron desestimados por diversos funcionarios lo que limitó las posibilidades de que la red cristalizara, negando espacios para intercambiar experiencias particularmente de aquellos casos, como el de la construcción de la Línea 12 de Metro, en que las observaciones del contralor ciudadano no fueron atendidas cabalmente.

Si bien es necesario un esfuerzo que sistematice esa experiencia, puede considerarse que a los funcionarios que participan en los Comités de adquisiciones y de obras públicas no les

⁸Título Cuarto, Capítulo VI de la LPCDF

⁹Título Cuarto, Capítulo VIII de la LPCDF

resulta cómoda la intervención de contralores ciudadanos, más aún cuando dicha participación se hace con análisis sólidos, resultado de un significativo esfuerzo personal de los contralores, y cuando su intervención eleva la exigencia de transparencia y señala la necesidad de esfuerzos adicionales para alcanzar la eficacia y eficiencia del gasto público.

El tema del **Presupuesto Participativo** ha concentrado la atención de los Comités Ciudadanos y de los Consejos del Pueblo, así como de las autoridades; este presupuesto es aquel en que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias de acuerdo a los artículos 83 y 84 de la LPCDF, el primero establece que los recursos destinados al presupuesto participativo deberán corresponder como mínimo al 1% y como máximo al 3% del presupuesto anual de las Delegaciones, por acuerdo de la Asamblea Legislativa en los tres ejercicios anteriores se ha destinado el máximo, establece también los rubros a los que deberá destinarse siendo estos: 1) obras y servicios; 2) equipamiento e infraestructura urbana y 3) prevención del delito. El artículo 84 establece que para determinar el destino del presupuesto participativo las autoridades convocarán de manera coordinada a consulta ciudadana.

Luego de décadas en que la participación ciudadana no había sido valorada y normalizada la primera Ley de Participación Ciudadana se promulgó el 12 de junio de 1995, cuya figura de participación vecinal fueron los Consejeros Delegacionales, electos por Área Vecinal; posteriormente, el 26 de noviembre de 1998 se promulgó una nueva ley cuya figura de participación fueron los Comités Vecinales, misma que se derogó en 2004 con la LPCDF, pero fue hasta el año 2010 en que nuevamente se reformó para ser puesta en marcha la promoción y constitución de sus órganos de representación, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos del Pueblo y los Consejos Delegacionales. Sin duda que poner en marcha la participación de una ciudadanía del tamaño de la existente en la Ciudad Capital ha resultado un reto enorme, los seis años de posposición –entre 2004 y 2010- son apenas una muestra.

Una vez que en 2011 se realizaron los preparativos para poner en marcha el primer presupuesto participativo dos cuestionamientos resultaron sobresalientes. El primero fue el monto destinado, pese a que la Asamblea Legislativa acordó el límite máximo del 3% del presupuesto delegacional, Comités y Consejeros Ciudadanos lo consideraron una burla, les

parecía demasiado poco el monto, se señaló que no alcanzaría para nada, o bien que con ello se dejaba de influir en el restante 97%, que funcionaba como una especie de distractor. El segundo cuestionamiento se derivó del manejo que funcionarios de las delegaciones dieron a la información, influyendo en la orientación del gasto, lo que fue posible en gran medida dada su influencia sobre los integrantes de Comités y debido al insuficiente tiempo de maduración de los criterios para precisar los rubros de inversión.

Desde entonces, como se verá más adelante en el análisis del Programa Operativo Anual de la Delegación Benito Juárez, la orientación de los presupuestos participativos se ha ido dirigido predominantemente a rubros que de por sí las Delegaciones atendían poco, es el caso de banquetas y luminarias, al tiempo que del restante 97% del presupuesto delegacional desaparecen estos rubros de inversión. De esta manera es posible advertir el incumplimiento del artículo 199 de la LPCDF, que refiriéndose al Presupuesto Participativo establece que “Estos recursos serán independientes de los que las Delegaciones contemplen para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de los ciudadanos en su administración, supervisión o ejercicio”.

A pesar de la incomodidad con la que fue recibido el mandato legislativo sobre el presupuesto participativo, muy claramente en la Delegación Benito Juárez, y a la efervescencia de participación e interés ciudadano inicial, las aguas se han ido acomodando, entre las demandas particulares de cada colonia y Comité que reclaman tiempos de gestión y atención específicos, la gestión que reclama desde su convocatoria, definición y ejecución de las obras seleccionadas transcurre el año fiscal, con muchas inconformidades, desacuerdos y reclamos de Consejeros Ciudadanos a las Delegaciones que no son atendidas ni resueltas.

¿Dónde y cómo expresan y resuelven sus reclamos los Comités?, ¿Dónde y cómo pueden los órganos de representación ciudadana desarrollar un plan, proponer mejoras o atención de las Delegaciones?, ¿Dónde pueden plantear la creciente dificultad para operar, ante la declinante participación de sus vecinos y ante la simulación de atención que se da por parte de Delegados y funcionarios públicos?

Habría que señalar que ante estas interrogantes se pone de manifiesto nuevamente el carácter procedimental de la LPCDF y su falta de previsión ante los atajos posibles e incumplimientos a la norma, la ausencia de incentivos a la participación ciudadana y la asimetría que supone para toda gestión, ya no digamos controversia, que mientras los ciudadanos solo poseen sus recursos personales, los funcionarios públicos disponen del presupuesto y del gasto corriente para persistir en simular que atienden las propuestas y reclamos ciudadanos.

Ante la falta de atención y respuesta a las demandas o inconformidades ciudadanas queda a los Comités Ciudadanos presentar ante el Consejo Ciudadano Delegacional sus planteamientos y propuestas de atención. El artículo 129 de la LPCDF establece que este Consejo, que se integra por los Coordinadores Internos de cada Colonia, "... es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal".

El artículo 131 establece sus atribuciones, entre las que destacan las siguientes Fracciones: I. **Emitir opinión sobre programas y políticas** a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial; III. **Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos** y privados, así como sugerir nuevos servicios; V. **Conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto** de egresos de las Delegaciones; VII. **Conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las Delegaciones**; y VIII. **Conocer y opinar sobre los informes trimestrales** que acerca del ejercicio de sus atribuciones les presenten los Jefes Delegacionales en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

En la realidad cotidiana que viven los Consejeros Ciudadanos resulta casi imposible que puedan emitir opiniones de programas en su Delegación que desconocen; que puedan conocer y opinar sobre anteproyectos de presupuestos de los que no son informados, sobre el programa operativo delegacional y anual que desconocen y que la ley no establece tiempos y condiciones para ser difundidos y tratados por los consejeros. Así se llega a los informes trimestrales del Jefe

Delegacional en los que se informa de la suma de servicios o acciones de gobierno sin que medie la existencia de un plan estratégico y de objetivos, sin que se expongan metas y avance del presupuesto, de manera tal que durante al menos una hora de tiempo el Delegado expone el informe y luego, según sea el caso, las preguntas y respuestas de Consejeros pueden durar horas, hasta el agotamiento y la desolación de las salas de audiencia. Además de que el control que los funcionarios de la delegación ejercen sobre las mesas directivas de los Consejos permite, que ese espacio de deliberación de los representantes ciudadanos este abierto solo 4 veces al año y solamente para escuchar al Delegado, sin que pueda dar cauce a las iniciativas de los Consejeros de una manera integral, planeada y organizada con antelación.

En suma, los límites operativos de la LPCDF son muy amplios, además de que el trato de los funcionarios a los representantes ciudadanos no está coadyuvando a elevar la calidad de su participación, prevalece el trato particular y diferenciado sobre la base de un manejo clientelar de la relación. De ahí la importancia de atender ese vacío de la ley al facilitar a los Consejeros Ciudadanos el conocimiento y análisis del Programa Operativo Anual que incluye los objetivos, metas y la orientación del presupuesto delegacional.

En ese sentido, la existencia de otra nueva norma del marco jurídico, la LTAIPDF que define, amplía, protege y fortalece el Derecho de Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos Personales, significa un engrane normativo que viene a reforzar la lucha por la democracia en la ciudad, sobre todo, su puesta en práctica resulta fundamental para impulsar el conocimiento, seguimiento, control, y evaluación de la gestión gubernamental de parte de la representación ciudadana; lo que vendría a reforzar la exigencia social de gobiernos responsables y eficientes.

La LPCDF representa sin lugar a duda un importante avance que busca reconocer primero, la importancia central de la participación ciudadana para elevar la calidad de la vida democrática en la ciudad, segundo, mediante la creación de los órganos de representación ciudadana facilitar la cooperación y acercamiento de los gobiernos con la ciudadanía, ambos significan el basamento para desplegar la cultura de la participación ciudadana en general como

un espacio cívico de convivencia social y, sobre todo, como un importante factor para una mejor gobernanza.

El significado central de la LTAIPDF, así sea de manera aún incipiente¹⁰, establece que ha llegado la hora del fin de la simulación y de las prácticas discrecionales en las Delegaciones Políticas, por tanto el fin de la impunidad y de la corrupción que tanto aquejan al sistema de gobierno, pero hasta ahora solo a condición de que sean los ciudadanos y sus organizaciones quienes asuman el costo y la responsabilidad de adentrarse por su cuenta entre las entrañas de la administración pública, sus normas y sus atajos; sin duda la exigencia de mejores gobiernos reclama reformas a la ley que permitan reconsiderar los apoyos posibles para fortalecer la capacidad de análisis, procesamiento y actuación de los representantes ciudadanos.

No obstante, el principal reto de ambas leyes se ubica en la voluntad política para su decidida implementación, pues de un parte entraña un cambio del paradigma de quienes ostentan el servicio público con una visión patrimonialista; lograr que los funcionarios públicos actúen de cara a la ciudadanía y encaren sus responsabilidades y decisiones sobre la base de la consulta y el consenso social, de manera transparente y responsable; por otra parte, para los ciudadanos y sus representantes, significa un cambio central de actitud, pues supone que deben esforzarse por conocer de la mejor manera posible sus derechos y las herramientas que les brinda el marco jurídico para ejercerlos. En la práctica la conexión de ambas leyes reclama no solamente voluntad política para su mejor ejercicio, sino también la orientación de recursos para impulsar una más profunda y continuada deliberación ciudadana para que llegue a significar un verdadero y real equilibrio de poderes entre gobierno y sociedad.

En consecuencia, tenemos que la participación ciudadana no puede intervenir en las decisiones centrales de los gobiernos en materia del ejercicio de los recursos públicos si no tiene acceso a la información pública, pero hemos visto que el acceso a la información pública no es suficiente para alcanzar la rendición de cuentas a la que los funcionarios públicos están

¹⁰ Hay que tener en cuenta que la Ley que da origen a la conformación del InfoDF es de 2005, apenas ocho años de vida institucional. La primera ley de transparencia se promulgó en el año 2004, dicha ley dio origen al CONSI, las reformas de 2005 crearon al InfoDF como órgano autónomo. La ley de 2005 fue derogada por la de 2008 y ésta por la de 2011, lo que habla también de un agitado proceso normativo y de vida institucional.

sujetos por ley; más aún, como hemos señalado y como se quejan muchos representantes ciudadanos en los órganos de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, la transparencia y la rendición de cuentas no se constituirán en baluartes para mejores gobiernos si las sanciones a la opacidad y la corrupción continúan ausentes de los ejercicios de auditoría, contraloría y sanción jurídica.

III. Importancia del análisis del POA; de las fuentes primarias de información pública y de la vigilancia ciudadana del presupuesto público.

Como se ha consignado, la falta de información pública para que los integrantes de los Consejos y Comités Ciudadanos, en general cualquier ciudadano ya sea de manera individual o colectiva, es uno de los obstáculos para elevar en calidad y cantidad la participación ciudadana en las decisiones de gobierno; si bien por fortuna hoy se cuenta con el derecho de acceso a la información, también la experiencia muestra que para ejercer cabalmente este derecho de acceso a la información es imprescindible que los beneficiarios cuenten con las herramientas técnicas para aprehender y sintetizar dicha información; de aquí la importancia del análisis de las fuentes primarias de información pública y especialmente del Programa Operativo Anual POA de las delegaciones.

Es necesario destacar que en la experiencia en la que se basa este texto el motor de búsqueda de mejores gobiernos ha seguido una secuencia lógica a tener en cuenta, en primera instancia el impulso de la participación ciudadana a través de los Comités y Consejos Ciudadanos, cuya mayor cercanía con los problemas de sus colonias les permite contrastar con cierto nivel de detalle la pertinencia y eficiencia de los ejercicios de gobierno en las delegaciones, lo que permitió a un pequeño pero significativo número de consejeros disentir y opinar críticamente no solo del ejercicio administrativo, su transparencia u opacidad, sino sobre el tipo y carácter de las relaciones humanas y de colaboración entre representantes ciudadanos y funcionarios públicos.

Una vez instalada la crítica en un contexto de cultura cívica donde un buen número de Consejeros no cuestionan el ejercicio del gobierno delegacional y sostienen relaciones de supeditación, subordinación y peticionismo basados en que los Delegados son autoridad y “más vale estar bien con la autoridad”, la exigencia de transparencia y rendición de cuentas tiende a perder fuerza y a diluirse entre un mar de demandas. No obstante, otro segmento de Consejeros y ciudadanos en general, mantienen viva su expectativa acerca de cómo hacer para pasar de la transparencia a la rendición de cuentas y luego para que las faltas o delitos de

corrupción en que incurran funcionarios públicos sean realmente sancionados; razón por la que profundizar en el análisis de la información básica que generan los gobiernos en el ejercicio de la función pública resulta fundamental para fortalecer la participación ciudadana.

Si bien el derecho de acceso a la información se ejerce cada vez más en México aún persisten problemas de opacidad: según el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE) 2012 del Instituto Mexicano para la Competitividad, 19 de las 32 entidades obtuvieron valoraciones reprobatorias y eso pone en riesgo las finanzas públicas¹¹.

La falta de información pública es una parte del problema que se ha ido e irá resolviendo esperamos que de manera sistemática, al ser el InfoDF garante del cumplimiento de la norma que establece que toda información generada por los gobiernos e implicados recursos públicos es pública de oficio; pero para resolver el tema de su real acceso, superando las restricciones técnicas de su comprensión, es preciso comenzar por la exploración de lo que se conoce como fuentes primarias de la información pública, de ello la importancia de poner a disposición de los Consejeros Ciudadanos esta reflexión y guía, así como demandar de las instituciones públicas, especialmente de las Delegaciones, el IEDF y el InfoDF que colaboren y coordinen esfuerzos para apuntalar estos conocimientos entre los ciudadanos y, especialmente, entre sus representantes.

Fuentes primarias de información¹²

En México los poderes de la República están obligados constitucionalmente y por las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información a publicar sus actos de gobierno; no obstante, los documentos que generan los gobiernos y sustentan sus decisiones, no necesariamente han sido públicos o sujetos del escrutinio público. El Derecho de Acceso a la Información, garantiza a las personas el acceso a los documentos generados, custodiados o almacenados por los gobiernos.

¹¹ Luis Carlos Ugalde, Revista Este País; <http://estepais.com/site/?p=40845>

¹² La información base para este párrafo se obtuvo del Taller de Fuentes Primarias y del de Formación de Capacitadores, ambos impartido por personal del InfoDF, así como del link de Escuela Ciudadana por la Transparencia en la página del Instituto <http://www.infodf.org.mx>

Esta obligación de máxima publicidad alcanza a las instituciones de los diferentes poderes ya que en la mayoría de los casos sus actos y determinaciones surten efectos a partir de su publicación en los respectivos órganos oficiales de difusión (leyes, decretos, acuerdos, sentencias, etc.); en el caso del **Poder Ejecutivo** cuenta para esos efectos con el Diario Oficial de la Federación y las Gacetas o Periódicos Oficiales de los Gobiernos de los Estados. El **Poder Legislativo** cuenta con el Diario de los Debates del Senado de la República, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, el Diario de los Debates de los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por su parte el Poder Judicial dispone del Semanario Judicial de la Federación y del Boletín Judicial de los Estados y el Distrito Federal.

En el caso de la Ciudad de México, toda la información que detentan los entes públicos es de dominio público, y cualquier persona puede acceder a ella. Por su parte la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal LTAIPDF, establece un catálogo de información que debe estar disponible al público, conocida como “información pública de oficio”.

La búsqueda de información que facilita conocer el desempeño de los gobiernos permitió identificar que existen documentos fundamentales para ejercer y potenciar el Derecho de Acceso a la Información y la vigilancia ciudadana del ejercicio del presupuesto público. Dichos documentos son:

- ✓ Gaceta Oficial del Distrito Federal
- ✓ Presupuesto de Egresos
- ✓ Clasificador por Objeto del Gasto
- ✓ Programa Operativo Anual
- ✓ Informe de Avance Programático Presupuestal
- ✓ Cuenta Pública

La **Gaceta Oficial del Distrito Federal** es el órgano oficial del Distrito Federal, en él se publican leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, bandos, programas, reglas de operación,

convocatorias a licitaciones y fallos de las mismas. La mayoría de los actos de autoridad requieren publicarse en la Gaceta, si no se publican, no surten efectos¹³.

El **Presupuesto de Egresos** es el documento que establece el monto del gasto autorizado a cada dependencia, órgano, organismo y entidad del Distrito Federal, en tanto instrumento de planeación *ex ante* si bien define y establece condiciones específicas para el ejercicio del gasto público puede sufrir modificaciones a lo largo del año¹⁴.

Para una correcta comprensión de esta fuente de información hay que adentrarse en ciertas técnicas que no son conocidas ni manejadas por los representantes ciudadanos, ya que el presupuesto de egresos es un documento técnico que expresa las decisiones políticas y los verdaderos intereses que privan en cada institución de la administración pública, especialmente de los gobiernos delegacionales y en particular para poder valorar la eficiencia y eficacia de su desempeño.

Para ello es condición previa conocer de qué manera se organiza la abundante información implicada en el presupuesto; su ordenamiento se da con base en el documento denominado **Clasificador por Objeto del Gasto** cuyo objetivo es normar los capítulos, conceptos y partidas para el registro del gasto público, así como enlistar los bienes y servicios que pueden ser incluidos en cada partida, el recurso metodológico que significa el Clasificador permite contar con una armonización en el registro del gasto del gobierno, lo que resulta vital para el análisis agregado y comparativo de los ejercicios presupuestales de los gobiernos delegacionales.

En el cuadro siguiente se resume de manera puntual los capítulos en que se agrupa el presupuesto y la denominación de las líneas de inversión agregadas, ya que si no se contempla esta organización de la técnica de información contable, difícilmente se puede tener una idea clara de cómo se ejerce el presupuesto en cada institución y nivel de gobierno.

¹³<http://www.consejeria.df.gob.mx/gacetitas.php>

¹⁴http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/Proy_2013/Presupuesto_Egresos_DF_3101212.pdf

Clasificador por Objeto del Gasto

CAPÍTULO	DENOMINACIÓN	DEFINICIÓN
1000	Servicios Personales	Agrupar las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.
2000	Materiales y Suministros	Agrupar las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas.
3000	Servicios Generales	Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público, así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.
4000	Transferencias, Asignaciones, Ayudas y Otras Ayudas	Asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.
5000	Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	Agrupar asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del gobierno.
6000	Inversión Pública	Asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.
7000	Inversiones para el Fomento de Actividades Productivas	Erogaciones de la administración pública en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos y valores; así como en préstamos otorgados a diversos agentes económicos. Se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas; así como las erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del Gobierno
8000	Participaciones y Aportaciones	Asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas.
9000	Deuda Pública	Asignaciones destinadas a cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

Así llegamos al **Programa Operativo Anual**¹⁵, este es el documento que describe la manera en que se distribuye el presupuesto asignado a cada dependencia, órgano, organismo, etc. Establece las asignaciones para servicios personales, materiales y suministros, servicios, transferencias, bienes muebles e inmuebles, obra pública, deuda, etc. e incluye las metas físicas programadas para el año.

Complementario del documento anterior, el **Informe Trimestral de Avance Programático Presupuestal**¹⁶ pues tiene como objeto reportar el avance en el ejercicio del gasto por dependencia, resultados, subresultados y proyectos. Su publicación es quincenal, después de finalizado el trimestre respectivo. A partir de 2011 se incluye en el Banco de Información el avance del ejercicio del Presupuesto Participativo.

Un importante documento de imprescindible consulta y análisis si se quiere comprender con algún detalle en qué gasta el gobierno y a qué prioridades se orienta la inversión y el gasto público es la **Cuenta Pública y el Analítico de Claves**¹⁷; reportan detalladamente el ejercicio del gasto público, incluso a nivel de partida y destino de pago. Utiliza clave presupuestaria y lo sobresaliente, permite traducir la clave presupuestaria a una descripción de cada acción realizada por la dependencia, con lo que el análisis puede ser más detallado y traducir la clave presupuestaria a una descripción de cada acción realizada por la dependencia.

Iniciemos un recorrido por las fuentes primarias para hacer un ejercicio de cómo usarlas para su análisis:

Presupuesto de Egresos

Un primer paso consiste en dar respuesta a la pregunta ¿de cuánto dinero dispone la Delegación para un año dado? Y ¿qué relación de distribución presupuestal existe entre las

¹⁵<http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/iapp.html>

¹⁶<http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/iapp.html>

¹⁷http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011/pdf/apendice_estadistico.pdf

diferentes Delegaciones? Para ello, es necesario identificar primero el Presupuesto total otorgado a cada Delegación en un año o periodo.

Como se puede advertir en el siguiente cuadro de entre la distribución presupuestal asignada a cada Delegación por la Asamblea Legislativa, la Delegación Benito Juárez ocupa el décimo lugar en cuanto al mayor monto asignado, excepto en 2013 cuando obtuvo mayores recursos y ascendió un lugar para situarse en el noveno lugar de mayor presupuesto entre las Delegaciones del Distrito Federal.

**Presupuesto de Egresos de Delegaciones Administrativas del Distrito Federal
2010-2013**

DELEGACIÓN	2010	2011	2012	2013
Álvaro Obregón	1,548,875,837.00	1,656,657,448.00	1,680,673,285.00	1,694,872,634.00
Azcapotzalco	1,058,178,772.00	1,142,069,496.00	1,150,890,457.00	1,186,715,400.00
Benito Juárez	1,063,143,185.00	1,153,130,669.00	1,159,655,601.00	1,323,725,466.00
Coyoacán	1,370,347,047.00	1,479,891,334.00	1,500,333,793.00	1,607,794,630.00
Cuajimalpa	696,360,681.00	770,622,544.00	769,220,714.00	877,866,339.00
Cuauhtémoc	1,957,396,513.00	2,112,872,264.00	2,111,394,923.00	2,192,267,795.00
Gustavo A. Madero	2,537,735,296.00	2,715,534,620.00	2,679,728,068.00	2,884,123,676.00
Iztacalco	1,056,286,331.00	1,127,764,945.00	1,122,169,119.00	1,204,350,007.00
Iztapalapa	2,944,095,737.00	3,173,121,969.00	3,130,113,060.00	3,390,443,568.00
La Magdalena Contreras	691,397,849.00	738,578,099.00	750,931,272.00	797,743,787.00
Miguel Hidalgo	1,341,697,936.00	1,445,090,500.00	1,436,958,914.00	1,564,415,902.00
Milpa Alta	725,266,812.00	785,514,320.00	754,752,142.00	839,573,614.00
Tláhuac	924,019,300.00	993,279,151.00	989,024,690.00	1,034,715,904.00
Tlalpan	1,417,783,681.00	1,523,058,825.00	1,516,411,109.00	1,601,321,213.00
Venustiano Carranza	1,454,692,124.00	1,554,129,898.00	1,527,333,900.00	1,627,602,227.00
Xochimilco	1,109,025,291.00	1,180,259,027.00	1,196,266,442.00	1,225,637,874.00
TOTAL	21,896,304,402.00	23,551,577,120.00	23,475,859,501.00	25,053,172,049.00

Análisis comparativo del POA 2009 – 2013 de la Delegación Benito Juárez

- a. **Determinar cómo se distribuye el presupuesto en el Programa Operativo Anual (POA), en este caso el año 2013.**

En el cuadro siguiente presentamos un resumen del POA por su clasificación económica que permite tener una visión panorámica del ejercicio presupuestal por sus principales rubros de gasto.

DELEGACIÓN BENITO JUAREZ POA 2013 CLASIFICACIÓN ECONÓMICA		
DESCRIPCIÓN	MONTO ASIGNADO	PORCENTAJE
Total de la Delegación	1,356,256,380.00	100.00%
Servicios personales	811,023,071.00	60.00%
Materiales y suministros	59,395,835.00	4.00%
Servicios generales	210,894,531.00	16.00%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,996,000.00	0.15%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,096,734.00	0.08%
Inversión pública	274,589,789.00	20.00%

De la información anterior se puede sacar una primera conclusión: que del presupuesto total, poco más de 1,356 millones de pesos en 2013, la Delegación destina la significativa cantidad de 60%, es decir, poco más de 811 millones de pesos al rubro de Servicios Personales; adicionalmente se puede advertir que los demás rubros, excepto inversión pública, se refieren a gasto operativo, recurso destinado a lo que el personal requiere para atender las demandas y dar servicios a la ciudadanía, y que éste alcanza el 20% del total, es decir, que entre el gasto de remuneraciones al personal y el gasto operativo se consumirán en 2013 el 80% de los recursos totales destinados al ejercicio del gobierno delegacional.

Otro dato que destaca es que solamente del total del presupuesto se destina a inversión pública el 20% del total, es decir, apenas poco más de 271.5 millones de pesos.

Del total de actividades institucionales en que la Delegación Benito Juárez canaliza el presupuesto anual se cuentan 43 y el presupuesto se distribuye entre todas ellas.

b. Identificación de actividades institucionales en las que se canaliza inversión pública

De las 43 Actividades Institucionales con que opera la Delegación para efecto de este estudio fueron seleccionadas 7 actividades que implican inversión pública, como se muestra en el siguiente cuadro:

DELEGACIÓN BENITO JUAREZ POA 2013									
DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	META FÍSICA	META FINANCIERA	SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES Y SUMINISTROS	SERVICIOS GENERALES	TRANSF, ASIGNACIONES SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	INVERSIÓN PÚBLICA
Delegación			1,356,256,380	811,023,071	59,395,835	210,894,531	1,996,000	1,096,734	274,589,789
			100%	60%	4%	16%	0.15%	0.08%	20%
Servicios de Apoyo Administrativo	ACCIÓN	73,000	517,132,275	202,031,108	20,949,359	104,090,044	0	0	190,061,764
Mejora Deleg. de Infra comercial pública	INMUEBLE	16	6,609,915	0	0	0	0	0	6,609,915
Mtto. A edificios en Deleg	INMUEBLE	53	9,540,570	2,739,580	2,739,580	3,507,747	0	0	3,293,243
Prog. Deleg. De Mtto. Infra Agua Potable	PROYECTO	56	7,728,142	307,982	0	1,357,102	0	0	6,063,058
Mtto. Deleg espacios deportivos	INMUEBLE	6	150,098,603	102,225,893	3,100,000	31,600,000	0	0	13,172,710
Prog. Integral de Mtto. Escuelas	INMUEBLE	50	26,523,776	503,970	0	3,161,621	0	0	22,858,185
Mtto. Infra Social en delegaciones	INMUEBLE	1	32,530,914	0	0	0	0	0	32,530,914

Lo que se puede destacar de este cuadro de datos es: primero, de nueva cuenta que en solo tres rubros de gasto se canaliza el 80% del presupuesto y ahora se detalla, entre Servicios personales, Materiales y Suministros y Servicios generales se ejerce casi la totalidad del presupuesto y este comportamiento es, por las características del gasto algo que se ha venido acumulando año con año, con cada gobierno delegacional y que se impone a los gobiernos subsecuente como camisa de fuerza que limita su desempeño.

Adicionalmente, es muy importante destacar que del 20% restante destinado a Inversión Pública, es decir, poco más de 274.5 millones de pesos en 2013, la Delegación destina de ese ya de por sí pequeño gasto, el 69% a un solo rubro denominado **Servicios de Apoyo Administrativo Delegacional**, cuya asignación presupuestal es de poco más de 190 millones, quedando solamente 84.5 millones de pesos para inversión pública.

Resulta impresionante y revelador este análisis porque demuestra que la Delegación destina una mínima cantidad a la verdadera inversión pública, solamente poco más de 6% del total presupuestado para 2013. A ese ritmo ¿cuándo se podrá renovar la primera red de agua potable de la Ciudad?, ¿cuándo se podrá renovar el equipamiento y la infraestructura pública?

c. Comparar el monto autorizado para cada una de esas Actividades Institucionales en diversos años

Para ir a un mayor detalle de análisis se realizó un ejercicio comparativo de 8 Actividades Institucionales (AI) que destacan por su importancia en cuanto a servicios de interés común de la población en la Delegación, se dio seguimiento a las mismas en un periodo de 5 años, del 2009 al 2013.

En el siguiente cuadro se da seguimiento a la actividad institucional denominada **Servicios de Apoyo Administrativo en Delegaciones**, cuyo interés de análisis radica en que se le asigna el 69% de lo destinado al rubro de Inversión pública. Lo primero que puede advertirse es ausencia de consistencia en la inversión, los dos primeros años del análisis (2009 y 2010) se sitúa en los 80 millones de pesos por año, para disminuir en 2011 hasta cero de inversión y, nuevamente crecer solo a 32.8 millones de pesos en 2012, para significativamente impulsarse

en 2013, año de la nueva administración delegacional en más del doble de los dos primeros años, hasta \$190 millones.

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.					
SEGUIMIENTO A ACTIVIDADES INSTITUCIONALES EN EL POA					
2009-2013					
SERVICIOS DE APOYO ADMINISTRATIVO EN DELEGACIONES					
DESCRIPCIÓN	AÑO				
	2013	2012	2011	2010	2009
AREA FUNCIONAL	185103	185103	30171	30171	30171
UNIDAD DE MEDIDA	ACCIÓN	ACCIÓN	ACCIÓN	ACCIÓN	ACCIÓN
META FÍSICA	73,000.00	73,000.00	73,000.00	72,478.00	70,427.00
META FINANCIERA	517,132,275.00	324,023,372.00	267,667,671.00	225,929,328.00	241,797,974.00
SERVICIOS PERSONALES	202,031,108.00	175,774,874.00	148,975,880.00	67,739,173.00	62,782,118.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	20,949,359.00	22,116,677.00	31,998,551.00	25,550,000.00	28,540,000.00
SERVICIOS GENERALES	104,090,044.00	92,351,229.00	80,014,211.00	48,525,013.00	65,892,566.00
TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	0	0	0	650,000.00	650,000.00
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	0	900,000.00	6,679,029.00	0	3,650,000.00
INVERSIÓN PÚBLICA	190,061,764.00	32,880,592.00	0	83,465,142.00	80,283,290.00

El aumento de inversión en 2013 respecto de 2010 fue de 56% y respecto de 2012 del 83%, se puede considerar que tanto en su aumento como en su disminución no parece existir coherencia. Obsérvese además que el aumento en el gasto de servicios personales entre 2009 y 2013 es superior al 69%, mucho mayor a la inflación acumulada y al aumento de salarios en el periodo; así mismo, el aumento del gasto en servicios generales es ligeramente superior al 50% en 2013 respecto de 2009. Todo ello considerando que las metas físicas permanecen prácticamente sin mayor crecimiento. ¿Qué explica tal variación y aumentos?

Revisemos ahora la AI de **Conservación Delegacional de Imagen Urbana:**

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.					
SEGUIMIENTO A ACTIVIDADES INSTITUCIONALES EN EL POA					
2009-2013					
CONSERVACIÓN DELEGACIONAL DE IMAGEN URBANA					
DESCRIPCIÓN	AÑO				
	2013	2012	2011	2010	2009
AREA FUNCIONAL	221104	221104	250471	250471	250471
UNIDAD DE MEDIDA	ACCIÓN	ACCIÓN	ACCIÓN	ACCIÓN	ACCIÓN
META FÍSICA	260,000.00	310,000.00	290,000.00	257,801.00	136,000.00
META FINANCIERA	129,117,294.00	117,717,157.00	173,922,769.00	164,574,863.00	140,251,294.00
SERVICIOS PERSONALES	127,569,604.00	115,591,015.00	114,279,978.00	70,645,039.00	68,811,084.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	0	2,090,000.00	1,100,000.00	0	0
SERVICIOS GENERALES	1,547,690.00	36,142.00	58,542,791.00	4,744,708.00	21,312,846.00
INVERSIÓN PÚBLICA	0	0	0	89,185,116.00	50,127,364.00

Esta actividad brinda la oportunidad de revisar varios aspectos y subrayar un fenómeno que tiene un comportamiento general de aumento en el gasto se **servicios personales**, el crecimiento de este rubro de gasto es del 46% entre 2009 y 2013, significativamente esta es una actividad que se sustancia en actividades de mantenimiento, lo prueba el hecho de que la inversión pública para este capítulo ya no fue considerada en los últimos tres años; pero inexplicablemente el gasto en materiales y suministros no es representativo, lo que indica que el mantenimiento se realiza vía el concepto de servicios generales, es decir, que es contratado; empero la disminución de este gasto, solo permite considerar que la imagen urbana de la delegación está muy abandonada.

Otra Actividad Institucional de suma importancia para los residentes de la Delegación es la **recolección de residuos sólidos**, es decir, la recolección de basura.

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.					
SEGUIMIENTO A ACTIVIDADES INSTITUCIONALES EN EL POA					
2009-2013					
RECOLECCIÓN DELEGACIONAL DE RESIDUOS SÓLIDOS					
DESCRIPCIÓN	AÑO				
	2013	2012	2011	2010	2009
AREA FUNCIONAL	211101	211101	310371	310371	310371
UNIDAD DE MEDIDA	TONELADA	TONELADA	TONELADA	TONELADA	TONELADA
META FÍSICA	242,802.00	269,780.00	299,755.00	303,848.00	286,656.00
META FINANCIERA	180,530,939.00	169,752,843.00	170,602,694.00	148,536,135.00	148,889,776.00
SERVICIOS PERSONALES	137,257,171.00	125,771,063.00	120,502,694.00	73,511,024.00	71,325,846.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	28,240,842.00	28,350,000.00	33,500,000.00	4,580,000.00	80,000.00
SERVICIOS GENERALES	15,032,926.00	15,631,780.00	6,600,000.00	0	0
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	0	0	10,000,000.00	0	3,800,000.00
INVERSIÓN PÚBLICA	0	0	0	70,445,111.00	73,683,930.00

Nótese que mientras la meta física se reduce en 43.8 miles de toneladas el gasto en servicios personales nuevamente aumenta sin proporción en un 48% respecto de 2009. Lo relevante de señalar es que, si bien la Delegación se caracteriza por un continuo servicio de recolección de basura, persisten puntos en que los vecinos tiran basura a la calle en los denominados basureros al aire libre, sobre todo en las colonias de menor poder adquisitivo de la Delegación.

Es de señalar que el gasto en el rubro de servicios generales indica que en parte este servicio podría estarse cumpliendo con la contratación de personal o empresas externas.

Una de las actividades institucionales cuyo comportamiento llamó más la atención del análisis fue la de **Renovación de Banquetas**, como se puede apreciar en el cuadro siguiente hay contrastes importantes que considerar.

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.					
SEGUIMIENTO A ACTIVIDADES INSTITUCIONALES EN EL POA					
2009-2013					
PROGRAMAS DELEGACIONALES DE RENOVACIÓN DE BANQUETAS					
DESCRIPCIÓN	AÑO				
	2013	2012	2011	2010	2009
AREA FUNCIONAL	221118	221118	250876	250876	250876
UNIDAD DE MEDIDA	METRO CUADRADO	METRO CUADRADO	METRO CUADRADO	METRO CUADRADO	METRO CUADRADO
META FÍSICA	8,500.00	8,500.00	28,500.00	17,000.00	15,000.00
META FINANCIERA	4,060,000.00	7,810,000.00	11,940,000.00	8,170,899.00	21,706,740.00
SERVICIOS PERSONALES	0	0	0	0	0
MATERIALES Y SUMINISTROS	0	3,750,000.00	2,690,000.00	0	0
SERVICIOS GENERALES	4,060,000.00	4,060,000.00	0	0	1,279,412.00
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	0	0	250,000.00	0	0
INVERSIÓN PÚBLICA	0	0	9,000,000.00	8,170,899.00	20,427,328.00

En primer término habría que destacar que la renovación de banquetas desaparece del gasto de inversión pública a partir de 2012, un año después del primer ejercicio del presupuesto participativo; cabe destacar que de los 20.4 millones gastados en 2009 los dos años siguientes la reducción del gasto es superior a la mitad asignada en dicho año.

Por otra parte, nuevamente destaca la tendencia a aumentar el gasto del rubro servicios generales, que como ya se comentó, permite la contratación de agentes externos en la consumación de tales servicios, lo que se corrobora dado que no se prevé asignación de gasto en servicios personales, ni en materiales y suministros.

Otra actividad institucional que sigue el mismo patrón que la anterior es la del programa de **Alumbrado Público**, nótese cómo coincidentemente la disminución del gasto en este rubro coincide con la erogación y puesta en marcha del presupuesto participativo, que como antes se

comentó se ha orientado en forma predominante a banquetas y luminarias en los tres ejercicios.

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.					
SEGUIMIENTO A ACTIVIDADES INSTITUCIONALES EN EL POA					
2009-2013					
PROGRAMA DELEGACIONAL DE ALUMBRADO PÚBLICO					
DESCRIPCIÓN	AÑO				
	2013	2012	2011	2010	2009
AREA FUNCIONAL	224101	224101	250873	250873	250873
UNIDAD DE MEDIDA	LUMINARIA	LUMINARIA	LUMINARIA	LUMINARIA	LUMINARIA
META FÍSICA	5,265.00	8,407.00	6,082.00	6,082.00	6,082.00
META FINANCIERA	3,170,224.00	3,772,569.00	4,161,424.00	4,955,589.00	85,041,221.00
SERVICIOS PERSONALES	166,387.00	266,398.00	261,424.00	0	0
MATERIALES Y SUMINISTROS	0	500,000.00	3,900,000.00	0	0
SERVICIOS GENERALES	3,003,837.00	500,000.00	0	0	0
INVERSIÓN PÚBLICA	0	0	0	4,955,589.00	85,041,221.00

De esta manera, la inversión pública para alumbrado desaparece como rubro de gasto de la Delegación desde 2011, se aprecia el aumento del gasto en servicios generales y significativa pero inexplicablemente el aumento del gasto en servicios personales que hasta 2010 no se contemplaban. Lo anterior contrasta aún más porque las metas comprometidas en 2013 son menores a todos los años anteriores.

Pero lo que más impacta es el descenso de la inversión pública que en 2009 fue de 84 millones de pesos para caer a casi 5 millones en 2010 y desaparecer del panorama del gasto los años subsecuentes, de 2011 al 2013. No hay proporción que pueda explicar una caída del gasto entre 2009 y 2010, menos aún, la ausencia de inversión en años siguientes.

Un actividad institucional más en que resulta interesarte detenerse es la de **mantenimiento a espacios deportivos**, como se sabe la Delegación cuenta con importantes espacios como la Alberca Olímpica, de manera que su mantenimiento significa un importante componente del gasto, o así debería funcionar.

La realidad es que hay comportamientos inconsistentes con el objeto de la actividad pero consistentes con las tendencia que venimos identificando, por ejemplo, mientras que el gasto en servicios personales aumenta 35% entre 2009 y 2013, el gasto en servicios generales

aumenta en 79% durante el mismo periodo y 53% entre 2012 y 2013; claramente se puede afirmar que existe una preferencia a operar el gasto a partir de servicios generales.

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.					
SEGUIMIENTO A ACTIVIDADES INSTITUCIONALES EN EL POA					
2009-2013					
MANTENIMIENTO DELEGACIONAL DE ESPACIOS DEPORTIVOS					
DESCRIPCIÓN	AÑO				
	2013	2012	2011	2010	2009
AREA FUNCIONAL	241103	241103	240872	240872	240872
UNIDAD DE MEDIDA	INMUEBLE	INMUEBLE	INMUEBLE	INMUEBLE	INMUEBLE
META FÍSICA	6	6	6	6	6
META FINANCIERA	150,098,603.00	152,476,974.00	124,087,252.00	127,894,232.00	139,058,433.00
SERVICIOS PERSONALES	102,225,893.00	113,634,264.00	110,737,252.00	64,837,480.00	66,026,962.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	3,100,000.00	1,870,000.00	3,750,000.00	2,800,000.00	500,000.00
SERVICIOS GENERALES	31,600,000.00	14,800,000.00	9,600,000.00	8,100,000.00	6,691,176.00
INVERSIÓN PÚBLICA	13,172,710.00	22,172,710.00	0	52,156,752.00	65,840,295.00

Inclusive dicho comportamiento es consistente si se comparan **servicios generales** *versus* **inversión pública**, en este rubro de gasto se observa que la inversión pública ha disminuido en el periodo 80%, mientras que respecto del año anterior (2012) lo hizo en 40%.

En cuanto a la Actividad Institucional de **Servicios y Ayudas Delegacionales de Asistencia Sociales** posible advertir primero, un aumento del 50% en el gasto de servicios personales entre 2009 y 2013 frente a una contrastante disminución del monto que se transfiere como subsidios para asistencia social, estamos ante una disminución espectacular del 81% en el periodo, expresándose la caída de la transferencia a partir de 2011, coincidentemente el año de puesta en práctica del presupuesto participativo. ¿No es acaso una contradicción insostenible que mientras disminuye el subsidio a asistencia social en 81% el gasto en servicios personales aumente 50%?

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.					
SEGUIMIENTO A ACTIVIDADES INSTITUCIONALES EN EL POA					
2009-2013					
SERVICIOS Y AYUDAS DELEGACIONALES DE ASISTENCIA SOCIAL					
DESCRIPCIÓN	AÑO				
	2013	2012	2011	2010	2009
AREA FUNCIONAL	269107	269107	150372	150372	150372
UNIDAD DE MEDIDA	PERSONA	PERSONA	PERSONA	PERSONA	ACCIÓN
META FÍSICA	39,820.00	47,720.00	47,425.00	200,628.00	176,378.00
META FINANCIERA	142,784,342.00	132,827,035.00	123,129,547.00	122,359,102.00	117,692,907.00
SERVICIOS PERSONALES	142,332,979.00	131,977,455.00	121,529,547.00	70,923,459.00	71,344,339.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	0	150,000.00	150,000.00	270,000.00	550,000.00
SERVICIOS GENERALES	51,363.00	49,580.00	850,000.00	745,119.00	745,119.00
TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	400,000.00	650,000.00	600,000.00	2,150,000.00	2,068,500.00
INVERSIÓN PÚBLICA	0	0	0	48,270,524.00	42,984,949.00

Ya ni hablar de la disminución del gasto en inversión pública para sustentar la transferencia de subsidios, pues desaparece como gasto a partir del mismo año de 2011, haciendo parecer que ese año al destinar el 3% del presupuesto participativo para que los ciudadanos de cada colonia o pueblo decidan en que se invierte, la Delegación reorienta su estructura programática para en apariencia transferir menos gasto a las colonias y demandas de servicios.

Finalmente, la actividad institucional de **Áreas Verdes** muestra similitudes con el comportamiento que venimos analizando, solo que más extremo en términos de desatención; la meta financiera cae de 19.3 millones de pesos en 2009 a solamente 2.3 millones en 2013, lo que significa una caída superlativa del 88% en el periodo.

Mientras el gasto en servicios personales se eleva a 1.6 millones en 2013 luego de que entre 2009 y 2010 no se gastó en este rubro, tanto materiales y suministros, servicios generales, así como, inversión pública se presentan a la baja de manera consistente, lo que nos lleva a considerar que en este rubro o se orienta dicho gasto a presupuesto participativo o bien se está abandonando la tarea a su suerte; lo que en ambos casos sería muy irresponsable dado que el arbolado en la Delegación es uno de los más abundantes de la Ciudad y su configuración afecta la inversión que se haga en banquetas, ya que si no se poda o reduce el fuste de los árboles el crecimiento de sus raíces tiende a romper las banquetas.

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.					
SEGUIMIENTO A ACTIVIDADES INSTITUCIONALES EN EL POA					
2009-2013					
MANTENIMIENTO DELEGACIONAL DE ÁREAS VERDES					
DESCRIPCIÓN	AÑO				
	2013	2012	2011	2010	2009
AREA FUNCIONAL	215104	215104	250371	250371	250371
UNIDAD DE MEDIDA	m2	m2	m2	m2	m2
META FÍSICA	795,000.00	795,000.00	795,000.00	795,000.00	795,000.00
META FINANCIERA	2,332,220.00	5,654,771.00	11,321,902.00	18,725,902.00	19,392,419.00
SERVICIOS PERSONALES	1,644,304.00	1,861,650.00	1,826,902.00	0	0
MATERIALES Y SUMINISTROS	0	2,500,000.00	2,800,000.00	3,000,000.00	0
SERVICIOS GENERALES	687,916.00	2,500,000.00	4,745,000.00	3,300,000.00	3,289,923.00
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	0	0	1,950,000.00	3,200,000.00	8,150,000.00
INVERSIÓN PÚBLICA	0	0	0	9,225,902.00	7,952,496.00

IV. Hallazgos y Aprendizajes

Se ha optado por abordar este capítulo más que como conclusiones finales, como un ejercicio que hasta este momento nos deja ciertos hallazgos y una serie de aprendizajes, precisamente lo que se busca no es arribar a unas conclusiones definitivas acerca de un objeto que por la misma naturaleza del gasto público, reclama el análisis iterativo de su comportamiento con el objeto de identificar tendencias y fallos susceptibles de corrección; así, se parte de considerar la función pública como un actividad abierta al escrutinio público tanto como a la innovación y propuestas ciudadanas.

1. En primer término, es necesario identificar en el espacio existente entre el marco normativo y la realidad cotidiana del ejercicio público un cúmulo de inercias y simulación que coexisten con una sobresaliente conciencia y exigencia ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas, en tanto pilares de un ejercicio democrático y eficiente de la función pública, ejercicio que permitiría despejar el terreno para apuntalar los esfuerzos y recursos que impulsen y potencien la participación ciudadana a una siguiente escala de intervención más decisiva.

2. Como primera parte de este despeje hay que colocar la coordinación y colaboración interinstitucional como uno de los baluartes indispensables tanto para el cambio normativo como para la reforma institucional necesarias.

Es indispensable que desde las propias instituciones se impulse y consolide el cambio democrático y la verdadera participación ciudadana, con mayor énfasis aquellas que como el InfoDF y el IEDF, además de ubicarse en la línea del marco institucional más reciente y por tanto previsiblemente menos burocratizado y anquilosado, tienen el mandato constitutivo de fortalecer los procesos de la democracia representativa en su expresión electoral y de acceso a la información y transparencia, así como en su base de articulación con la sociedad a través de la capacitación a funcionarios y ciudadanos y de la construcción de espacios para el debate y la deliberación asertivas.

3. Un ejemplo de lo anterior se expresa en la reciente colaboración entre ambas instituciones para estimular los procesos de capacitación a Comités Ciudadanos en materia de acceso a la información pública. En esa dirección podrían animarse un mayor número de procesos locales de participación y gestión ciudadana si a la coordinación interinstitucional se adiciona la concurrencia de acciones y presupuestos, por ejemplo en el ensanchamiento de la capacidad financiera para que el esquema de la Convocatoria Correspondes apoye un mayor número de iniciativas, al menos una en cada Delegación Política, lo anterior entre otras acciones como la capacitación y el acompañamiento a las deliberaciones y proyectos surgidos de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, los Comités y en general, las organizaciones de la sociedad civil.
4. Otro asunto más de iniciativa institucional, aunque no exclusivamente, consiste en impulsar iniciativas de reforma para reforzar el marco jurídico, especialmente el relativo a la LPCDF y a la LTAIPDF, para dotar de mayor precisión a la contribución de la participación ciudadana en las decisiones centrales del gobierno, principalmente respecto de su participación e intervención en la planeación, ejecución y evaluación de los presupuestos delegacionales, lo cual implica también una mayor precisión a la exigencia de que los gobiernos delegacionales ejerzan procedimientos participativos en la gestión de su administración, de manera tal que los preceptos del artículo 15 de la LPCDF se cumplan cabalmente, tanto en materia de

capacitación a los propios funcionarios públicos como a los mismos Comités Ciudadanos y a los Consejeros Ciudadanos Delegacionales especialmente.

Se trata realmente de echar a andar la fuerza y la voluntad ciudadana para que sirva de equilibrio al ejercicio del gobierno, combata tanta corrupción y se impulse el uso eficiente de los recursos disponibles.

Aspectos tales como tiempos y procedimientos precisos para que en las colonias se identifiquen y procesen adecuadamente sus necesidades, sean recogidas y ponderadas, así como, su proyección programático-presupuestal, su ejecución y su posterior evaluación. Además de sanciones a los servidores que no observen los procedimientos de consulta, planeación, presupuestación y evaluación de la gestión delegacional, ya que hasta ahora el grado de atención y satisfacción ciudadana por parte de las delegaciones es muy bajo, se caracteriza por no atender o cumplir sus compromisos lo que eleva el costo de transacción para los vecinos que buscan gestionar respuestas a sus demandas, sin que por ello haya consecuencias para los funcionarios o la administración delegacional.

La convergencia interinstitucional normativa y práctica puede abonar y dinamizar la participación ciudadana y ofrecer a los ciudadanos y sus representantes mayor certeza de que sus esfuerzos no son en vano al estilo de Sísifo, sino que están construyendo la pista de una sólida democracia participativa.

5. En la dirección del párrafo anterior en el sentido de reconocer la necesidad de fortalecer no solo la mayor y cualitativamente mejor participación ciudadana, habría que retomar lo que distintas expresiones proponen para reconocer jurídicamente la necesidad de un cuarto nivel de gobierno tomando como base los Comités Ciudadanos por colonia o pueblo.

Es un hecho que la pérdida de vigor de los Estados-Nación impulsada por corrientes neoliberales y tecnócratas, se ha traducido en mayor incertidumbre e inseguridad sociales en los últimos 30 años, una de sus consecuencias, a nivel de las administraciones delegacionales del DF, es la profundización del distanciamiento de sus gobernantes y ciudadanos; de ahí la necesidad de facilitar fórmulas regladas para la conformación gradual de sociedades y ciudadanos con mayor poder de autogestión y autonomía. Un Cuarto orden de gobierno permite reconocer y auspiciar fórmulas de responsabilidad ciudadana en el

terreno básico de lo local – comunitario, donde precisamente los gobiernos delegacionales no tienen interés en ir, excepto durante elecciones; el cuarto orden de gobierno permitiría construir las bases para una verdadera gobernanza, que es el espacio de articulación entre sociedad y gobierno.

6. La combinación de reforma político-jurídica y reforma institucional permitiría la convergencia entre la conformación del Distrito Federal en el estado 32 de la Federación y la integración de Ayuntamientos en lugar de Delegaciones administrativas, dando lugar a la integración de Consejos o Cabildos como expresión ciudadana de la pluralidad política que caracteriza a los habitantes de la Ciudad Capital; en ese supuesto los delegados políticos tendría equilibrios y contrapesos para la orientación y priorización del gasto, así como para su ejecución y evaluación.
7. Es de notar un amplio espacio de discrecionalidad en la administración de la cosa pública entre gobierno central y gobiernos delegacionales y la discrecionalidad fácilmente da lugar a la opacidad e irresponsabilidad.

Empero la emergencia de un mayor activismo ciudadano que combina movilizaciones y exigencias de actuación, con negociaciones y propuestas programáticas sobre la base de una expresión territorial acotada, está actuando como límite que podrá crecer a partir de poner en marcha procesos de participación ciudadana informados acerca de lo que resulta esencial de todo acto administrativo: con qué ingresos cuenta para cada ejercicio fiscal y en qué gasta e invierte dichos recursos, qué criterios y agentes determinan lo que es prioritario de inversión o gasto en cada colonia, en qué plazos y con qué grado de cumplimiento y confiabilidad se atienden los diferentes temas y problemas.

8. Las lecciones más claras del ejercicio de análisis y revisión del POA 2013 de la Delegación Benito Juárez muestran que: a) los grandes temas o actividades de inversión no responden a la realidad y necesidades de sus pobladores sino a la circunstancia y criterio de la Delegación, como lo revela el hecho de que de un presupuesto anual de \$1,356,256,380.00 el 60% (\$811,023,071.00) se destine al pago de salarios, compensaciones o bonos, aún más, que otro 20% (\$273,383,100.00) a materiales y suministros, donde el 16% (210,894,531.00) se destina a servicios generales, una amplia gama de gastos entre los que puede estar

presente la contratación de servicios. Para que solamente el 20% del total del presupuesto del año (\$274'589,789.00) sea destinado a inversión pública. No resulta admisible que para invertir dicha cantidad la delegación gaste prácticamente mil cien millones de pesos; lo que es muy grave equilibrio para las finanzas públicas y solamente se explica que no sea explosivo por el hecho de que la ciudadanía desconoce este comportamiento, que por cierto, parece ser generalizado en los diferentes niveles de gobierno.

9. Un paso más de profundidad en el análisis permite develar que la tendencia anterior se profundiza y constituye un comportamiento claramente establecido en el accionar de la delegación, que no es sometido a cuestionamiento por las diversas instancias que intervienen en la aprobación, seguimiento y ejecución de los POA delegacionales, tales como la Asamblea Legislativa y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, es el caso de que de los escasos 274.6 millones de pesos que finalmente conforman la inversión pública el 69% (\$190,061,764.00) se destina a la actividad institucional de Servicios de Apoyo Administrativo y solamente el 31% del total presupuestal conforma inversión pública directa, escasos 85 millones de pesos. Parece un comportamiento irracional de la administración pública que para alcanzar una inversión pública directa de 85 millones de pesos tengas que incurrir en un gasto de poco más de \$1,250 millones de pesos. Negativo desde cualquier punto de vista, dado que hipoteca al gasto corriente la capacidad de renovación de equipo e infraestructura pública en una Delegación Política por la que transitan diariamente poco más de dos millones de personas, y que significa un movimiento comercial mayúsculo.
10. Finalmente, es de advertir en el análisis del POA 2013 de la Delegación que la aplicación del mandato legislativo de orientar el 3% del POA al ejercicio del Presupuesto Participativo ha representado inicialmente un alto grado de inconformidad de los funcionarios delegacionales, no obstante, han encontrado la manera de anular al menos parcialmente su efecto positivo en la animación de la participación ciudadana.

Como se pudo argumentar con datos del ejercicio presupuestal del POA 2013 a partir del año 2011 desaparecen de las actividades institucionales de gasto e inversión los rubros más demandados por las consultas ciudadanas, es decir, renovación de banquetas y guarniciones; luminarias peatonales y otras demandas como poda y mantenimiento de

árboles en parques y vía pública, dejando que solamente con el 3% del presupuesto distribuido equitativamente por colonia se cubra, para lo que alcance, dicha demanda.

El aprendizaje más relevante que se desprende del presente ejercicio de análisis ciudadano es que persisten amplios grados de discrecionalidad en la orientación y ejercicio del gasto público en las Delegaciones, que con un esfuerzo modesto es posible ventilar tales presupuestos en aras de una mayor eficiencia y eficacia del gasto; que la Ciudad podría cambiar relativamente rápido su actual fisonomía para reflejar la activación y el dinamismo derivado de una real y eficiente aplicación del gasto en inversión pública.

Tal dinamismo forma parte integral de lograr que la atención y satisfacción ciudadana a las gestiones y demandas presentadas a las Delegaciones tengan respuestas oportunas y claras, de tal manera que la cercanía entre sociedad y gobierno sea producto de la actuación concurrente y responsable de ambas entidades y no solamente marketing político electoral.