

**LOS ESPEJOS DE LA POLÍTICA SOCIAL
DEL DISTRITO FEDERAL:**

**Articulación Gubernamental y
Participación Ciudadana en la
Política Social del Distrito Federal**



LOS ESPEJOS DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL: Articulación Gubernamental y Participación Ciudadana en la Política Social del Distrito Federal

Manuel Canto Chac
Ma. del Pilar Berrios Navarro

Profesores Investigadores de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Consejeros Ciudadanos del Comité de Evaluación y Recomendaciones de EVALÚA-DF.

Colaboradores: Regina Méndez, Víctor Mares y Laura Zapata

1ª. Edición
México, diciembre de 2010.

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF.
www.evalua.df.gob.mx

Responsable de la edición:

Este proyecto se realizó con el apoyo del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal. Profesores Investigadores de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

El contenido es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

Presentación	6
Introducción	8
Capítulo I La planeación, programación, presupuestación y evaluación de la PS del D. F.	9
1.1 Elementos conceptuales para el Análisis del Proceso Administrativo	
1.1.1 De la planeación	
1.1.2 De la presupuestación	
1.1.3 De la evaluación	
1.2 Marco Normativo	
1.2.1 Planeación	
1.2.2 Presupuestación	
1.2.3 Evaluación	
1.3 Alcances y restricciones del Proceso Administrativo	
1.4 Limitaciones en la articulación de los diversos programas de Desarrollo Social y de las agencias encargadas de realizarlos	
1.4.1 Rasgos característicos de las RIGs	
1.4.2 La desarticulación de las Agencias de Gobierno	
1.4.3 Marco Normativo	
1.4.4 Relaciones de complementariedad y competencia en los programas de desarrollo social	
1.4.5 Percepción de los actores entorno a las Relaciones Intergubernamentales	
Capítulo II De la participación ciudadana a la Articulación Institucional	37
2.1 Política social y gobernanza	
2.2 La participación ciudadana	
2.3 Los consejos de Desarrollo Social en el Distrito Federal	
2.3.1 Consejo de Desarrollo Social de la Administración Central	
2.3.2 Consejos delegacionales de Desarrollo Social (CDDS)	
Capítulo III Agregación social, representación política y demanda ciudadana en la política social	54
3.1 Normatividad de participación ciudadana e institucionalización de los actores	
3.2 Desarrollo social, agregación social y representación política	
3.3 Las formas de agregación social	
Capítulo IV Hacia una operacionalización de los nuevos actores sociales	62
4.1 Sobre la formulación de la demanda	
Capítulo V Las formas de agregación social de los referentes de los programas	64
5.1 El programa comunitario de mejoramiento barrial (PMB)	
5.2 Las organizaciones civiles y el programa de co-inversión para el desarrollo social del D. F.	
5.3 Los programas de jóvenes en situación de riesgo y en impulsos	
Conclusiones generales	98

“Una definición clásica es que el Estado Benefactor pretende asegurar un bienestar mínimo a sus ciudadanos. Tal definición elude las cuestiones del efecto emancipador o no de las políticas sociales, de su efecto de legitimación del sistema capitalista, de su sostén o no a los procesos de mercado. ¿No sería preferible demandar al Estado Benefactor que satisfaga más que nuestro bienestar social mínimo?”

Gosta Esping – Andersen

“La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.”

(ONU 2007: 6).

Presentación

Los temas planteados en las citas anteriores, guían el presente trabajo en el análisis de algunos procesos de la política social que hoy se lleva a efecto en el Distrito Federal. Si el objetivo ineludible de la política social (PS, en adelante), es la satisfacción de necesidades básicas, imposible dejar al margen la racionalidad imputable a las instituciones de gobierno que las impulsan, así como también soslayar la manera en cómo interviene la sociedad en sus decisiones. No es factible dejar fuera las transformaciones que propician las instituciones en la estructura de la sociedad a la que se dirige, toda vez que la PS "...se desempeña como una fuerza activa en la organización de las relaciones sociales". (Esping – Andersen: 38).

La primera aproximación a estos propósitos fue conocer lo que piensan los propios actores de la PS (entre ellos, la de los funcionarios que la ejecutan –no tanto de quienes la diseñan-, y por supuesto, la de la población que participa en ella, más que sus "beneficiarios"), porque uno de los campos en los que los gobiernos electos de la Ciudad han querido innovar, es el de Desarrollo Social. La propia Ley para tal efecto, –aprobada desde el 2000–, no solo rebasa la visión de la PS en tanto beneficios a los pobres y como complemento del mercado, sino porque además de fundamentarse en los derechos sociales universales de la población, mandata la articulación e integralidad de las estrategias, basándose en la participación de la ciudadanía, "[...]con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos..." (art. II, Frac XIV, Ley de desarrollo social del Distrito Federal).

Ambos procesos, planificación y participación social, sobre características sociológicas de la población con la que interactúa la PS del DF, fueron objetivo central, –no solo imperativo, sino preocupante–, por el escaso interés en el mejoramiento de las formas de gestión de la política social, circunstancia no privativa del Gobierno del Distrito Federal (GDF, en adelante), sino característica común de la izquierda, al suponer que es suficiente innovar en los contenidos, sin preocuparse por hacerlo en sus formas de gestión (Brugué 2004).

Desde su inicio, el diseño de la PS del GDF obedeció al impulso democratizador de la sociedad y, como tal, sus instrumentos preveían una amplia participación. Sin embargo, hoy parece que este impulso original se ha agotado y apremia su renovación, a fin de jugar el papel que le corresponde en la democratización, no sólo de estructuras de gobierno, sino de la propia estructura social. Y, aportar en ambos aspectos, y sobre ciertos supuestos teóricos, fue la razón sustantiva del presente trabajo.

La Política Social como un proceso complejo

El predominio que hasta ahora ha tenido la economía en los análisis de PS, ha enfrentado algunas restricciones (p.e., la asignación de objetivos acotados al combate de la pobreza, por mencionar uno), impidiendo con ello no solo a estructurar sujetos sociales, sino a analizar la manera en cómo los diversos sujetos sociales convierten a la PS en una arena de disputa. Así consigue el propio desarrollo de sus fines y de sus formas de gestión. El estudio contrastante ha permitido analizar el papel de los gobiernos en la PS más allá de un análisis centrado en los montos del gasto público. La incorporación de las variables políticas permite una nueva mirada

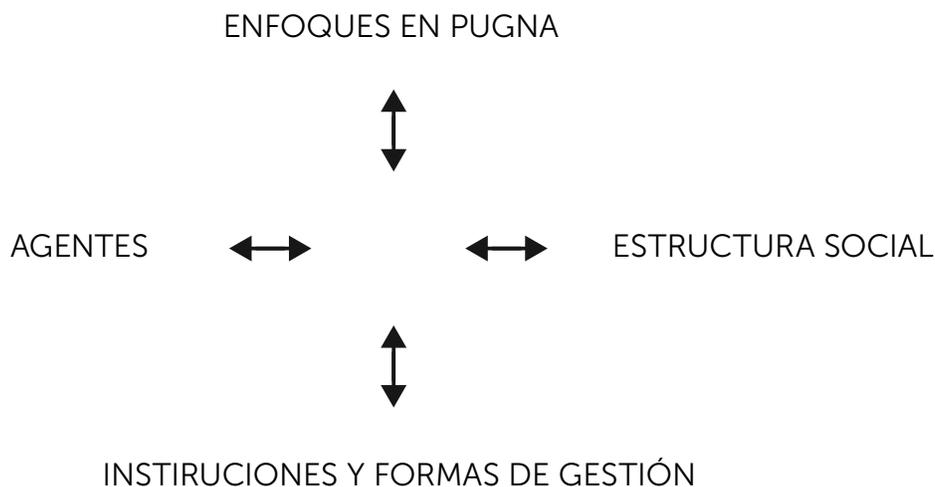
analítica de la PS, con consecuencias en sus diseños, ejecuciones y evaluaciones.

En el diseño actual de la PS, como en la mayoría de las políticas públicas en América Latina, ha vuelto la mirada sobre la política, misma que los enfoques tecnocráticos habían desechado, suplantándola con la incorporación acrítica de los elementos provenientes de la administración privada: "Un enfoque exclusivamente tecnocrático para la formulación de las políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política [...] los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables." (BID: 4)

El planteamiento anterior demanda una concepción compleja de la PS, para los fines del análisis que nos hemos propuesto –es decir, en el de las variables políticas de la PS–, donde caben los siguientes determinantes:

- I) Los valores y teoremas que sustentan los diversos enfoques de la PS y que asignan los objetivos a sus formas concretas de realización;
- II) Los diversos agentes que intervienen en su diseño e implementación, que no se reducen sólo a los gubernamentales;
- III) Las características de la sociedad en cuanto a organización, aspiraciones y procesos de politización de necesidades (politización: en tanto que su solución se demanda a la autoridad pública);
- IV) La condensación de enfoques, agentes y características de la sociedad en instituciones y formas específicas de gestión de la PS.

Gráficamente puede representarse de la siguiente manera:



Resulta importante señalar que no es propósito de este trabajo, restar mérito a los análisis sobre insatisfacción de necesidades, medición de pobreza, cálculo de recursos, y otros. Su información, huelga decirlo, es también necesaria; no obstante, la intención, seguramente como ellos, es contribuir a generar esa información responsable que reciba la atención no solo merecida, sino necesaria.

Introducción

Este trabajo es el informe final del proyecto de investigación: Articulación Gubernamental y Participación Ciudadana en la Política Social del Distrito Federal, realizado en el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (EVALÚADF), con la coordinación de la Mtra. Pilar Berrios Navarro y el Dr. Manuel Canto Chac, y el auspicio del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal.

Objetivo general

Evaluar la articulación entre las instituciones (las relaciones intergubernamentales) encargadas de los Programas de Desarrollo Social, sus criterios de orientación, así como la evaluación de la participación ciudadana en estos programas, caracterizando a los actores sociales con los que tienen interlocución, a fin de dar cuenta cómo la articulación y la participación pueden mejorar las relaciones intergubernamentales y contribuir a garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la población en la Ciudad de México.

Objetivos específicos:

- I. Ubicar las restricciones específicas que enfrenta la articulación de los diversos programas de desarrollo social y de las agencias encargadas de realizarlos, en los niveles horizontal y vertical;
- II. Establecer los alcances y las restricciones de la participación ciudadana, así como su contribución a la articulación institucional;
- III. Caracterizar a los actores sociales con los que interactúan los programas de desarrollo social, así como sus formas de organización;
- IV. Situar los Derechos Económicos Sociales y Culturales como criterios de orientación transversal de la PS.

La estructura del trabajo sigue el ordenamiento de los objetivos específicos.

La planeación, programación, presupuestación y evaluación de la PS del D. F.

En el desarrollo del primero de los objetivos ya citados, se partió del estudio del proceso administrativo que conllevan los programas sociales. Para ello, se consideraron la planeación, la presupuestación y la evaluación.

Con la metodología aplicada, se ubicaron algunos referentes conceptuales sobre el proceso administrativo, y se realizaron 16 entrevistas a responsables de la planeación, presupuestación y evaluación en los niveles central y delegacional. Asimismo se constituyeron dos grupos focales: en el primero participaron responsables de los programas sociales; en el segundo, funcionarios de las delegaciones pertenecientes a las áreas de desarrollo social.

1.1 Elementos conceptuales para el análisis del proceso administrativo

Concretar políticas públicas implica un proceso administrativo complejo pues, además de atravesar una serie de restricciones, habrá de llegar a alcances que en buena medida están determinados por el resultado de estas últimas. Así, la planeación, presupuestación y evaluación se convierten en etapas que trastocan y contribuyen a la forma en que se materializa la PS. Sirvan para esclarecer esta afirmación y para precisar nuestros referentes conceptuales (planeación, presupuestación y evaluación), la siguiente introducción –en la que aparecen circunscritas normativamente estas herramientas de la administración pública–, y la definición de cada uno de los conceptos en comento.

Con el enfoque de políticas públicas, tanto la planeación, como el diseño, la implementación y la evaluación de programas sociales se tornan complejos e implican tomar en cuenta varios factores:

“Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.” (Canto, 2002).

Esta nueva manera de enfocar las acciones públicas, rompe con la tradicional toma de decisiones en la acción gubernamental. Emerge una nueva dinámica social en respuesta a una nueva concepción de gobernar. Sin embargo, habrá que atender que *“Obviamente no hay cambio social, político y administrativo, por más radical que sea, que no coexista por largo tiempo con las costumbres del pasado y que no esté obligado a reelaborarlas, depurarlas y superarlas.”* (Aguilar, 2010: 13). Gran reto para los actores sociales y para la estructura gubernamental, pues romper con una cultura organizacional cuyas decisiones en función de valores y principios, emanados de instituciones anteriores, diseñados para la toma vertical de decisiones, de arriba hacia abajo, implica el enfrentamiento con inercias y resistencias al cambio.

1.1.1 De la planeación.

“La planeación del desarrollo es una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén

escenarios, se determinan rumbos y sobre todo se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro.”(Obregón, 2008: 114). La planeación deriva de la política y es parte de la política, y consecuentemente, el grado de importancia asignada a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento, es un asunto político.

“En lo político, la planeación participativa, permite generar procesos de empoderamiento que conllevan a que los actores sean autogestores de su propio desarrollo, /genera (también) relaciones de concertación que se fundamentan en la confianza y la negociación de intereses”(Brand, 1: 2008). Al respecto se define:

“La planeación del desarrollo debe entenderse como un proceso social continuo, permanente y sostenible que busca identificar, explicar, orientar y guiar los cambios y transformaciones producidos por el modelo de desarrollo, con el fin de alcanzar unos fines y propósitos políticos, sociales, económicos, ambientales y de equidad que se haya propuesto una sociedad determinada. En esa medida, la planeación se enmarca en una situación social específica en la cual actúan diferentes actores con diversos intereses y propósitos, y que establecen un conjunto de procedimientos, instrumentos y acciones colectivas que conducen al mejoramiento de las condiciones problemáticas identificadas.” (González, 2006)

Además, mediante la planeación se establecen disposiciones generales de política, lo mismo que intenciones de corto, mediano y largo plazo para alcanzar determinadas metas de desarrollo, tomando en cuenta sus recursos presentes.

1.1.2 De la presupuestación.

“Una de las etapas cruciales del proceso administrativo es la transformación de la planeación en presupuestos, condición indispensable para llevarla a la práctica. El presupuesto es el instrumento para traducir los planes de desarrollo en programas de acción, la presupuestación debe iniciarse con el estudio de las necesidades y peticiones colectivas que deben satisfacerse, con la determinación de los servicios que han de prestarse y con la situación financiera del gobierno. Esta fase es el cimiento para la preparación del programa anual de trabajo en el que se desglosan planes, programas y proyectos, se señalan de forma específica metas y objetivos así como los recursos humanos, pecuniarios y materiales necesarios.” (Chapoy, n. d: 145).

El presupuesto, además de ser el instrumento para el desarrollo de las políticas, debe proporcionar un marco de referencia de mejora de la gestión de la administración que se alcanza si el proceso presupuestario atiende los siguientes objetivos fundamentales:

- Contribuir a un funcionamiento ágil y riguroso de la administración;
- Preservar la sostenibilidad financiera; y
- Vigilar la eficiencia en la provisión de servicios.

1.1.3 De la evaluación.

Como algunos autores afirman, la evaluación “contribuye a aumentar la racionalidad en la toma de decisiones, identificando problemas, seleccionando alternativas de solución, previendo -dentro de lo posible- sus consecuencias y optimizando la utilización de los recursos

disponibles”(Cohen y Franco, 97), es también una respuesta a la complejidad del entorno, en el que aumentan las necesidades y los recursos escasean. Luego entonces, es un error insistir con la lógica tradicional, en la que no se estiman ni los costos ni la eficacia al tomar decisiones en el ámbito público. En términos prácticos, la evaluación permite aprender de la experiencia, aunque todavía hoy existan resistencias al respecto. Probablemente, éstas se deban a que se le considera, por un lado, como un instrumento de control y, por otro, porque al parecer resulta poco significativa en el quehacer cotidiano. No obstante todo lo anterior, además de ser ésta una actividad cognitiva, reviste otras cualidades, ya que si las decisiones fueran tomadas únicamente en función de una evaluación, por este solo hecho, se aumentaría la eficiencia de los programas sociales. Es decir, el mejor uso de los recursos conduciría a tener más recursos para otras prioridades. Y esto último redituaria, incluso, en la satisfacción de necesidades de la población en términos electorales.

Las diversas etapas del proceso administrativo hasta aquí mencionadas, muestran que cada una de ellas está permeada por una singularidad de factores y exigencias –léase, eficiencia, eficacia, transparencia, participación social, etc. –, mismas que en sentido estricto tendrían que atravesar el proceso administrativo. “Es indudable que mejorar la calidad de los programas y las políticas sociales implica desplegar un esfuerzo que contempla múltiples factores.”(Matus, 2004). Por lo menos, durante las últimas tres décadas, se ha impulsado una nueva gestión pública, aunque en convivencia con el enfoque tradicional de administración pública. El cuadro 1 muestra algunas de las diferencias que encontramos entre los enfoques.

Variables de Diferenciación	Administración Pública Tradicional	Gestión Pública
Sistema de Planeación	Rígido, de arriba hacia abajo.	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de Dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo, con autonomía relativa.
Sistema de Evaluación	Control normativo	i) Evaluación de impacto ii) Evaluación de desempeño

Cuadro 1. Síntesis de características diferenciales entre la administración pública y la gestión pública.
Fragmento del cuadro elaborado por Cabrero Enrique 1995

1.2 Marco normativo

1.2.1 Planeación

La planeación se contempla no solo como un principio estratégico¹, sino como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito federal, pues además de diagnosticar los problemas, posibilita visualizar en el horizonte aquello que pueda generarlos. En la respectiva Ley, se reconoce la planeación como un proceso en el que deben fijarse las prioridades, los objetivos, las previsiones básicas y los resultados que se pretenden alcanzar en el Programa de Desarrollo Social.

¹ Cfr. Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal.

Asimismo, se asienta que el objetivo central de la misma es impulsar el desarrollo integral. Y por tanto, deberá circunscribirse a:

- La consecución de los fines y objetivos políticos sociales, culturales y económicos, contenidos en la Constitución y en el estatuto,
- Tener como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial, y
- Vincular la programación y la presupuestación para concretar los objetivos estrategias, metas y prioridades de desarrollo.

Además de garantizar la congruencia de acciones y la adecuada vinculación entre las previsiones de largo, mediano y corto plazos.

En síntesis, el objetivo de la planeación del desarrollo social deberá vincular la operación e instrumentación de los programas específicos, con los objetivos del Programa General de Desarrollo Social.

Por cuanto se refiere a los actores que participan en la planeación, en el marco de la Ley, tienen responsabilidad:

Autoridades

- I. La Asamblea;
- II. El Jefe de Gobierno;
- III. Los Jefes Delegacionales; y
- IV. Los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades.

Participación social y ciudadana.

La instancia permanente para la participación social en materia de planeación del desarrollo es el *Consejo de Planeación*. A través de esta autoridad, los ciudadanos conocen y analizan las políticas de desarrollo y presentan sus propuestas en las demarcaciones territoriales correspondientes, vía comités mixtos de planeación. El funcionamiento del Consejo en cuestión es de carácter permanente y queda supeditado a los recursos que le sean designados por el Comité de Planeación (Art. 56). Además de lo anterior, cabe señalar al respecto, lo que el Art. 14 expresa: "La participación de los sectores social y privado, así como de la comunidad en general, se dará preferentemente de forma concertada e inducida, sin perjuicio de las disposiciones de carácter obligatorio para los particulares que se establezcan en el Programa General, los programas y los programas delegacionales".

A todas luces hay restricción, pues aunque no manifiesta prohibiciones a la participación, sí señala ciertas preferencias en cuanto a la forma –*concertada e inducida*–, de donde el segundo término no solo queda un tanto cuanto vago, sino hasta con implicaciones poco éticas. Si se está refiriendo a los mecanismos de participación –como la consulta o la participación en los Consejos–, debería de precisarse.

Dos son los actores que pueden participar en la planeación en materia de la política social: el Consejo de Desarrollo Social, y la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social. Sin embargo, en el caso de las delegaciones, la figura Consejo Delegacional tiene las mismas facultades.

La planeación se concreta en todos los programas –general, delegacional; de mediano plazo (sectoriales, institucionales, especiales y parciales), de corto plazo (Programa Operativo de la Administración Pública y los POA delegacionales). . .

En lo que se refiere a instrumentos de planeación, los localizados son:

- Sistema de Planeación, que cristaliza en el Consejo de Planeación, sobre normas, instrumentos y procedimientos técnicos emitidos expresamente para la ejecución de la planeación; y los
- Subsistemas de información, de control y de evaluación.

Para el caso específico de la PS, la planeación se concretará a través del Programa de Desarrollo Social y los programas delegacionales de desarrollo social, mismos que serán congruentes con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. A su vez, se creará un Sistema de Información en materia de Desarrollo Social que contendrá la información básica referente a la política y a las actividades de desarrollo social.

1.2.2 Presupuestación.

La Ley de Desarrollo Social no es el único instrumento legal que regula los lineamientos de los Programas de Desarrollo Social. En el Código Financiero, también se determinan algunos y, recientemente, encontramos otro marco normativo que regula y norma acciones en materia específica de presupuestación: la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, aunque es preciso señalar que su competencia también incluye acciones de programación, aprobación, ejercicio y contabilidad gubernamental; emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos. Queda, por tanto, supeditada cualquier acción de programación y planeación en materia de acciones de desarrollo social, a esta Ley y al Código Financiero. En cuanto a la definición del concepto presupuestación, no encontramos una que lo precise en la justa dimensión que representa; sí, pero de manera muy general, y sí también en cuanto se refiere a los “tipos de” –autorizado, comprometido, devengado, ejercido, modificado, pagado, por resultados–.

El objeto específico de la presupuestación es regular y normar las acciones en materia de programación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal.

Uno de los instrumentos centrales en la tarea de presupuestación es el Programa Operativo –cuya vigencia es de tres años–. En su elaboración pueden participar grupos sociales y ciudadanía, mediante la consulta pública del control y de la evaluación, y de la concertación, conforme la Ley de Planeación².

Los Comités Mixtos de Planeación de Desarrollo deben vigilar que los Programas Operativos sean congruentes con la planeación y programación previas, que se ajusten al presupuesto aprobado por la Asamblea, y que su aplicación se realice conforme las disposiciones normativas, legales.

² Cfr. Ley de Planeación

La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal contempla los instrumentos básicos para el ejercicio puntual de dichos Programas Operativos:

- Anteproyecto de presupuesto. Elaborado por las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, que estimarán los costos para alcanzar los resultados cualitativos y cuantitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento;
- Programa Operativo Anual (POA) Documento que sirve de base para la integración de los Anteproyectos de Presupuesto Anuales de las propias Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades.

Además, la Secretaría de Finanzas opera un sistema informático de planeación de recursos, que concentra la información presupuestaria, financiera y contable de la Administración Pública.

Por último, es pertinente hacer algunas precisiones básicas respecto del rubro en comento:

- I) La Secretaría de Finanzas puede efectuar las modificaciones que considere necesarias a los anteproyectos.
- II) Para el caso de las Delegaciones, en el artículo 29 se señala que los recursos adicionales que se les otorguen, deberán ser orientados preferentemente a la ampliación de infraestructura y acciones de seguridad pública.
- III) Se crea el Sistema de Evaluación del Desempeño. Conjunto de elementos metodológicos que permita realizar una valoración objetiva del desarrollo de los programas, sobre los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

1.2.3 Evaluación.

En la LDSDF³, las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de desarrollo social.

Con dichas evaluaciones se deben valorar aciertos y fortalezas, identificar problemas y, en su caso, formular las observaciones y recomendaciones la reorientación y fortalecimiento.

De acuerdo con la Ley citada, son diversas las acciones que en materia de Evaluación deben llevarse a cabo por parte de la Administración Pública. Algunas de éstas son:

- “Realizar y mantener actualizado el diagnóstico y evaluación de los problemas relativos al Desarrollo Social, así como sus indicadores” (LDSDF Art. 10).
- “Realizar una evaluación anual del impacto del Programa de Desarrollo Social” (LDSDF Art.10).
- El Consejo de Evaluación realizará la evaluación externa de la administración y de los programas sociales que ésta ejecuta.
- El Consejo de Desarrollo Social tiene como parte de sus atribuciones conocer y discutir la evaluación interna y externa de la política y los programas sociales. Cabe hacer mención que podrá hacerlo por cuenta propia o mediante terceros.

³ Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal

- La Comisión Interinstitucional valorará conjuntamente con los responsables de la ejecución de los programas sociales, el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades de éstos.
- “Las Delegaciones deben realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de Desarrollo Social”, así como “Realizar control y evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social” (LDSDF, Art. 11).

1.3 Alcances y restricciones del proceso administrativo.

La planeación, en la mayoría de los casos, y más precisamente en el Distrito Federal, es un acto gubernamental al que difícilmente puede acceder la sociedad u otro tipo de actores, –salvo el caso excepcional de un agente externo dedicado exclusivamente a intervenciones organizacionales, que tuvo la oportunidad de hacerlo–, todas las demás dependencias y delegaciones la llevan y han llevado a cabo de manera interna, aunque *sólo tres de ellas mencionan una Dirección de Planeación*.

Lo anterior, más la indefinición en los tiempos y la falta de una estrategia metodológica del cómo hacer la planeación, se explica y se traduce en lo que sí hay coincidencia, por parte de los entrevistados: No existen sanciones o, por lo menos, se desconoce que haya habido alguna. Peor aún, la respuesta de *Inmujeres* al asegurar: “No hay sanciones; pero, obviamente, su no participación influye en las posibilidades de presupuestos futuros”. De tal manera que la planeación se convierte en un elemento estratégico, sólo en función del presupuesto.

Fundamentalmente, las iniciativas de planeación quedan limitadas por el área de finanzas, como lo ejemplifican las siguientes opiniones: “Es decir, tú pediste tu recurso, en tales partidas... y cuando te llega de la Secretaría de Finanzas, te llegó otra cosa...”⁴

En el caso de las delegaciones, encontramos una aseveración aún más grave: “[...] el presupuesto inicial es manoseado por el área administrativa; no terminas gastando lo que pediste, hacen transferencias para otras áreas”⁵

Es en ellas, en las delegaciones, donde la planeación no es ese medio eficaz que oriente y articule las acciones de desarrollo social, sino un instrumento de captación de requerimientos: “[...] cada área reporta las necesidades y el Plan de trabajo al administrativo, que toma sus decisiones en base a prioridades y al presupuesto que le es asignado[...].”⁶ Es importante destacar que ninguna de las delegaciones reporta alguna instancia de planeación específica; y, sólo una, señala la relevancia de la colaboración con organizaciones de la sociedad civil. En pocas palabras, la planeación se reduce a una serie de ejercicios institucionales aislados, sin coherencia, desarticulados.

En cuanto a los recursos que pudieran ser útiles en materia de planeación –como presupuestos destinados, personal especializado e información, entre otros–, el común denominador de las respuestas es igualmente negativo: no hay presupuesto destinado específicamente para este proceso. Y, en lo que concierne al tipo de personal, se alude a la experiencia, a la estructura y, en contados casos, se mencionan perfiles profesionales con

⁴ Grupo focal con responsables de desarrollo social, 2010

⁵ Ídem

⁶ Dirección de Desarrollo Social de la Delegación Cuajimalpa, 2009

capacidades técnicas que permitan realizarla.

En ninguno de los casos se remitieron al Sistema de Información del Desarrollo Social como una fuente de información. Si se pretende lograr el objetivo de la planeación en materia de desarrollo social, que no es más que vincular el de la operación e instrumentación de los Programas Específicos con los del Programa General de Desarrollo Social, ése queda muy lejos de concretarse: “Por lo menos hasta el 2009, sólo 3 delegaciones habían elaborado su Programa de Desarrollo Social, con lo cual es evidente que la articulación prevista entre Programa de Desarrollo Social y Programas de Desarrollo Social Delegacionales no se da, incluso en aquellos casos en los que sí existen los PDDS –cuando el gobierno delegacional es de distinto origen partidario que el de la Ciudad- los objetivos generales y los programas de ejecución previstos guardan una relación casi nula con el PDS”⁷.

Al revisar las reglas de Operación de la mayor parte de los programas de Desarrollo Social 2009, salta a la vista que hay algunos programas abiertamente competitivos, –los de becas para adultos mayores o los de atención a madres solteras, por ejemplo–. Aunque si se trata de hablar de cooperar, articularse o coordinarse, las percepciones que se tienen son preocupantes. Las delegaciones, en general, identifican su relación con el gobierno central en función de dos variables: presupuesto e información. No, con acciones integrales conjuntas; si se dan o llegan a darse, es de manera aislada y con algunas dependencias centrales. La siguiente frase lo ejemplifica: “[...] se tiene una relación institucional y en algunos casos de complemento”.⁸

“En muy pocas ocasiones el Gobierno central se involucra en acciones de implementación de los programas delegacionales. Esto lleva a la percepción de una relación de dependencia entre delegación y GDF, cuya razón se ubica en el ámbito presupuestal, que dan lugar, en la perspectiva de las delegaciones, a que la cobertura y alcances de los programas del GDF sean mayores que los de las delegaciones, lo que en el fondo denota una percepción de competencia y no de complementariedad”.⁹

Limitantes o problemas a los que se enfrenta la planeación, según los propios actores:

1. *“La falta de recursos y la incompatibilidad entre conceptos del POA y el plan estratégico que manejan”*
2. *La ausencia de una cultura encaminada en este sentido.*
3. *La falta de recursos para poder contratar a un equipo de trabajo dedicado específicamente a esta actividad.*
4. *Capacidades insuficientes para cubrir las necesidades del 100% de la población que busca los servicios.*
5. *“No hay instancias de planeación, no hay instancias en las delegaciones, seguimos trabajando con los programas integrales territorializados (SIC)... con el marco de referencia, con los grados territoriales, el grado de marginalidad, etc. (...) pero son de hace siete años es como si no hubiera evolucionado la política social en esos territorios, es decir, no sabemos si hemos mejorado las condiciones de vida o la calidad de vida...”*¹⁰

Es importante mencionar que, en general, se reconoce la complejidad intrínseca al proceso

⁷ Planeación, relaciones intergubernamentales y participación ciudadana en la política social del DF (Diagnóstico de sus principales tendencias), EvalúaDF, 2008.

⁸ Dirección de Desarrollo Social de la Delegación Xochimilco, 2009. ⁹ Op. cit

de planeación, pues debe responder a muchas variables –financieras, técnicas, sociales, etc., etc.–, y aunque se tiene un marco normativo, la mayoría de las opiniones vertidas coinciden tanto en la falta de instrumentos, como en la escasez de procedimientos concretos, mediante los cuales se consiga aterrizar coherentemente los grandes lineamientos del Programa General; se cuente y disponga de los recursos para tales efectos y, desde luego, se defina con claridad la ubicación socio-espacial en donde se desplegarán los programas y llevarán a efecto las acciones concretas. Esto se pone de manifiesto o, dicho de otra forma, se trasluce o infiere de las siguientes declaraciones: “[...] que a cada quien se le ocurra cómo le hace; como que las líneas y los instrumentos generales están; pero, el método preciso, la forma y la coordinación para hacerlo, es ahí donde hay un hueco[...].”

Por otro lado, resulta pertinente señalar de igual manera que el Programa de Desarrollo Social tiene a su vez, una amplia aprobación entre los funcionarios del GDF. Lo perciben como “[...] un documento rico, [que] establece las líneas estratégicas y los principios que deben orientar la política social; pero, así como existe un documento rector, tendría que haber unas líneas rectoras de planeación” Sin embargo, cabe acotar que, no se es muy optimista en cuanto a las posibilidades de introducir esta práctica de manera cotidiana. Entre las razones: la falta de procedimientos para hacer la mediación entre los propósitos y la gestión de los programas específicos.

Asimismo, es notoria la influencia de la variable “presupuestación” ya que se sobrepone de manera avasallante a los objetivos que debería seguir la planeación en materia de desarrollo social. Evidente es, entonces, el peso de la Secretaría de Finanzas en la toma de decisiones, pues depende únicamente de esta instancia, la asignación del presupuesto en las delegaciones. El instrumento clave es el POA, que entre otras cosas ha dejado de lado los programas delegaciones de desarrollo, y ni qué decir de sus efectos sobre los programas de desarrollo social, pues en su mayoría, ni siquiera han sido elaborados.

Muchas delegaciones no solo prefieren elaborar sus reglas de operación con base en el código financiero y no en la LDSDF, y que sea la propia Secretaría de Finanzas la instancia normativa –con base en criterios costo/beneficio–, la que implemente los programas. Pero así, la articulación pretendida en la legislación se obstaculizaría en la práctica. Lo anterior, a pesar de que la Comisión Interinstitucional en materia de Desarrollo Social, es el principal organismo de articulación e instancia que define el marco global de la planeación. Se conoce la existencia de la Comisión Interinstitucional; pero, mayoritariamente, se ignora cuál es su funcionamiento y los resultados a los que llega. Esto es, se le nombra como una instancia nada más; y se señala que las reuniones son formales, sin que se discuta en ellas la integración de la política social. Ergo, la información no llega a los distintos funcionarios, se restringe al Jefe Delegacional y a quien lo representa en ella.

Para los diversos servidores públicos entrevistados –gobierno central, delegaciones, organismos descentralizados–, está claro que el instrumento de planificación por excelencia es el POA, y que existe una inversión de los pasos lógicos: primero es la presupuestación; luego, la planeación.¹¹

¹⁰ Grupo focal con responsables de desarrollo social, 2010.

Entre las restricciones de mayor peso que se mencionan, destacan:

1. La falta de recursos para operar.
2. Lo conflictivo que llega a ser la relación entre los dos niveles de gobierno (federal y local).
3. Incompatibilidad entre conceptos del POA y el plan estratégico que manejan las Delegaciones.
4. La temporalidad en el proceso presupuestal, ya que éste puede tardar entre 4 y 5 meses en ejecutarse.
5. La carencia de recursos financieros para poder contratar a un equipo de trabajo dedicado específicamente a esta actividad.
6. Falta de capacidad del área administrativa para llevar a cabo esta tarea.
7. La ausencia de una cultura encaminada en este sentido.
8. Ausencia de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas sobre los recursos destinados a las actividades de desarrollo social.

Y en otro de los rubros del mismo tema, los problemas sobresalientes son:

A. La infiltración del factor político en el presupuesto:

- ==> Desde el momento en que se asigna presupuesto a las instancias;
- ==> La manera en que se distribuye hacia el interior de las dependencias;
- ==> La forma en que éste se traduce en acciones y se hace llegar a los beneficiarios directos de los programas.

B. Presupuesto elaborado desde arriba:

- ==> Las instancias tratan de cumplir y empatar los criterios, para obtener el presupuesto que proporciona la Secretaría de Finanzas;
- ==> La marcada brecha entre las áreas financieras y operativas en dos niveles:
 - I) hacia dentro de la misma instancia, y
 - II) con la Secretaría de Finanzas.
- ==> La nula participación de la sociedad en la elaboración del presupuesto, salvo algunas experiencias.

C. Presupuesto realizado por las diversas instancias que termina siendo modificado por la Secretaría de Finanzas.

D. Presupuesto factor con mayor peso, percibido como una de las limitantes por las que no se realizan muchas otras acciones.

En otro ámbito, aunque de manera normativa también, la evaluación se percibe como un instrumento estratégico, no como elemento de la cultura organizacional de las dependencias, ni de las delegaciones. Peor aún, ni siquiera como elemento clave y constante en la toma de decisiones, bien sea para diseñar, retroalimentar o incluso para sancionar. Es uno de los procesos más desérticos; no se tiene claridad sobre quién o cómo se realiza. Los informes se consideran como una forma de evaluación que, por supuesto, también tiene lo suyo. La dinámica de ésta es similar tanto en la Administración central, como en las delegaciones. Para empezar, no se cuenta con el diseño institucional idóneo; no hay personal especializado y en ninguno de los casos existe un presupuesto destinado para ello ¹². Si se inicia el trabajo con la pregunta general *qué consideran que es metodología*, sorprenden las respuestas: "En tanto empaten la meta con el indicador o se acerquen lo más posible a

¹² Parte de estas aseveraciones fueron, a su vez, analizadas en un primer acercamiento realizado por Evalúa DF, 2008.

lo esperado”¹³ La razón de incursionar por algo tan simple como sustantivo, responde a una afirmación tan equívoca como absurda: “no existe una metodología para evaluar procesos”. Y todo, a cuenta de que la Junta de Gobierno les pide *cosas puntuales orientadas a resultados*; es decir, aspectos básicamente cuantitativos.

Salvo algunas excepciones en que la metodología también implica procesos cualitativos como: recolección de información de la problemática que atienden o bien una evaluación diagnóstico de los procesos¹⁴ aunque lo que predomina[...]” Es más bien una evaluación de resultados, con mecanismos muy generales de las actividades previamente planteadas. No existe una metodología para evaluar procesos porque la junta de gobierno les pide cosas puntuales, orientadas a resultados los cuales son básicamente cuantitativos y establecidos en función de las metas que se pretende alcanzar”¹⁵

En el análisis realizado en 2008¹⁶, sobre la percepción de las instancias de evaluación, se evidenció que la mayoría de las Dependencias consideran que son las Contralorías internas las responsables de llevar a cabo esta actividad. Para algunas, el Consejo de Desarrollo Social y el Gabinete de Desarrollo Social son instancias de evaluación externa. Sólo en aquellas –por cierto, las menos–, donde hay acercamiento con Organizaciones Civiles, se aplican metodologías participativas para evaluar dicho quehacer.

En cuanto se refiere a las condiciones para poder realizar evaluaciones, puntualizan: “Se cuenta con recursos para estudios e investigaciones, no para esta tarea específica”. “No hay partidas específicas”¹⁷ Y, en lo que corresponde a los tiempos para llevar a efecto la evaluación, tienden también a mostrar una gran variación. Sin embargo, permea un alto grado de pragmatismo:

“No hay un momento específico, las evaluaciones son más bien reportes, y se entregan resultados en el mes de agosto, antes de que el Jefe de Gobierno dé su informe, y a fin de año se hace otra”¹⁸.

De la capacidad del personal para llevar a cabo evaluaciones, independientemente de que las opiniones quedan divididas, todas coinciden en la necesidad de contar con apoyo técnico para llevarlas a efecto.

Del manejo de la información, si bien es cierto que se menciona que hay al respecto sistematización, no se habla siquiera de un área de concentración de ésta.

El caso de las delegaciones es más preocupante: el personal, en términos generales, considera *evaluación* todo informe que entrega o destina al área administrativa –desde un reporte quincenal, hasta un informe anual–. Y, por su parte, los entrevistados mencionan, reiteradamente, que para la evaluación de los programas no solo se carece de personal especializado para el caso, sino también de los instrumentos para la evaluación interna de los propios programas. Afirman que esta tarea queda en la simple integración de informes, para las comparencias de los jefes delegacionales. En simples concentraciones de datos cuantitativos: número de beneficiarios y recursos aplicados. Conclusión, se carece de información del impacto de las acciones.

¹² Son asignados recursos desde otras áreas; en el caso del DIF, hace mención al presupuesto que le corresponde a la Contraloría interna.

¹³ Subdirección del Instituto de Juventud, 2009 ¹⁴ Inmujeres y SEDEREC, 2009. ¹⁵ Op. cit.

No obstante reconocer que realizar evaluaciones permitiría incorporar mejoras en los programas, al tiempo de conseguir mayor impacto mediático, éstas ni se llevan a cabo, ni por este hecho se sanciona.

Al respecto, es pertinente señalar que en la nueva Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente aparece un eficaz como oportuno instrumento, que a la letra dice: “Conjunto de elementos metodológicos que permita realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en *indicadores estratégicos* y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”. Esto es, que la obligatoriedad de la evaluación se amplía, no así las capacidades para realizarla.

En general, se puede concluir que es necesario:

1. Establecer un mecanismo de articulación que favorezca la integralidad del proceso administrativo.
2. Consolidar un sistema de información que recupere, sistematice y ponga a disposición de las diversas instancias del Gobierno en el Distrito Federal, información coherente y actualizada, a efecto de tener marcos de referencia que permitan la toma de decisiones en materia de planeación, presupuestación y evaluación.
3. Generar y aplicar incentivos positivos que estimulen una cultura en el proceso administrativo de planeación programación, presupuestación y evaluación.
4. Mejorar o construir los perfiles que den seguimiento a cada una de las etapas del proceso administrativo.
5. Impulsar un sistema civil de carrera en la administración pública del D.F., y
6. Articular el desarrollo integral, a partir de la planeación conjunta.

En términos de la Planeación, que:

1. La Comisión Interinstitucional asuma su papel en la conducción de la política social del DF, con las atribuciones que la Ley le otorga para la planificación, implementación y evaluación de la política social, subordinando a las instancias financieras a su función correspondiente.
2. Mediante algún mecanismo, en ella participen los actores que implementan las acciones pertinentes.
3. El involucramiento de agentes externos para coordinar, sistematizada y gradualmente este proceso, sea de tal manera que se vaya creando una verdadera cultura.
4. El diseño institucional la coloque como el área relevante que debiera ser.
5. Se otorgue el reconocimiento merecido, a las experiencias gubernamentales exitosas por haber generado alguna innovación en esta materia.

En términos de Presupuestación:

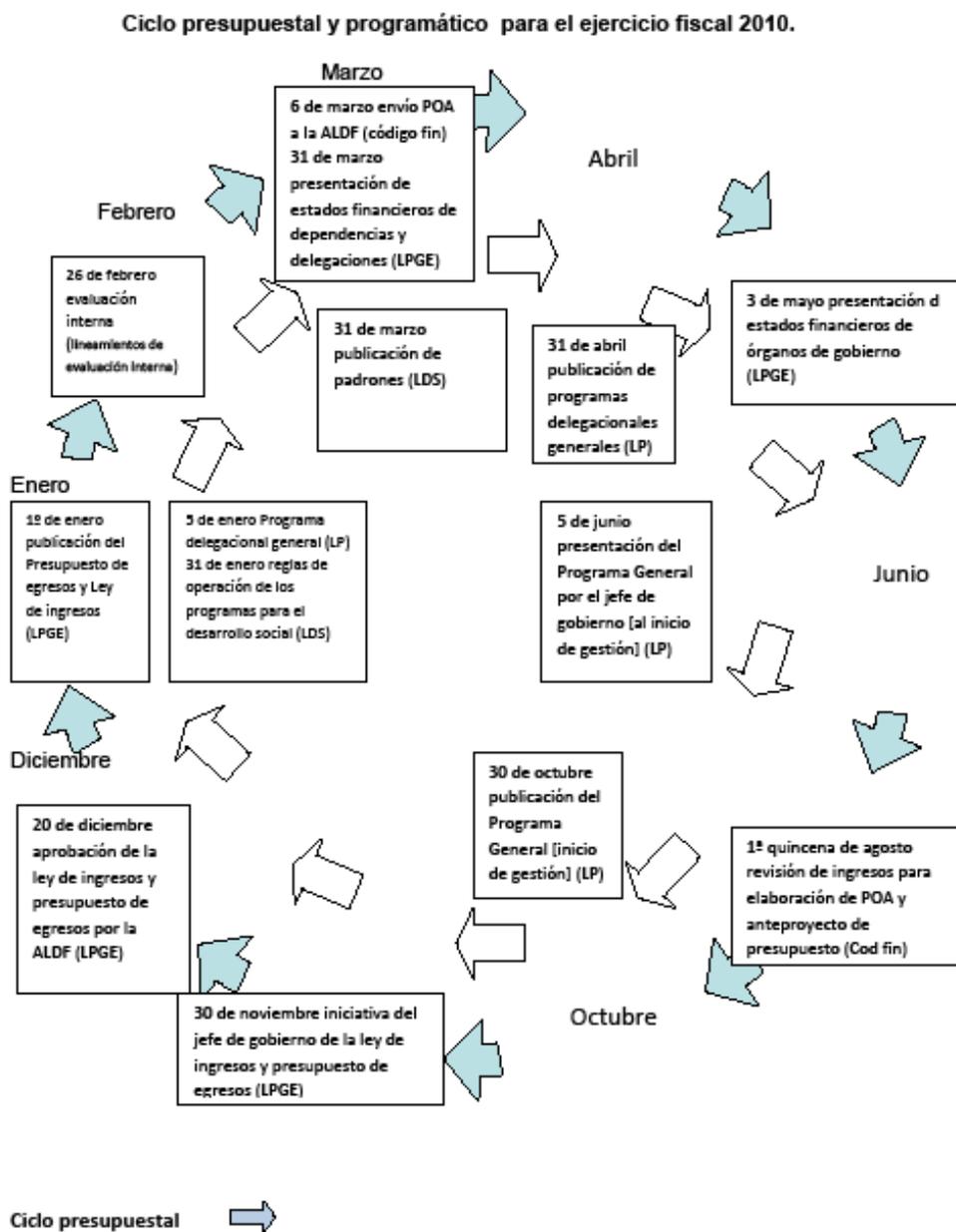
1. Disminuir las distancias que hay entre los criterios solicitados por el área de finanzas y los establecidos en la Ley de Desarrollo Social. Un mecanismo de impulso al respecto, no solo lo detenta, sino lo controla y aplica la Comisión Interinstitucional. Es necesaria la construcción de criterios y lineamientos conjuntos, para vincular planeación y presupuestación.

¹⁶ Planeación, relaciones intergubernamentales y participación ciudadana en la política social del DF (Diagnóstico de sus principales tendencias), EvalúaDF, 2008.

¹⁷ Responsables de programas sociales en Cuajimalpa, 2009. ¹⁸ Subdirección del Instituto de Juventud, 2009.

En términos de Evaluación:

1. Estimularla en la Administración Pública del D.F., como parte de la cultura organizacional.
2. Instalar el Sistema respectivo en el D.F.



1.4 Limitaciones en la articulación de los diversos programas de Desarrollo Social, y de las agencias encargadas de realizarlos.

Relaciones intergubernamentales.

Para entender el amplio significado de las RIGs ¹⁹, es necesario atender distintas definiciones. Una de las más utilizadas, es la de William Anderson (1960), para quien representan el conjunto importante de actividades e interacciones que se establece entre entidades de gobierno de todo tipo y nivel, en un sistema descentralizado. Otra afirma “[...] conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales” (Robert W. McCulloch, 1965). Y, en una más, se asegura que son relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes. (Thomas Graves).

1.4.1 Rasgos característicos de las RIGs:

1) El número y la variedad de las unidades gubernamentales –o elemento legal–.

Hay que insistir en que las relaciones específicamente RIGs que ocurren dentro de nuestro sistema federal, difieren de las relaciones que ocurren en el federalismo. Entiéndase que este último *subraya relaciones estatales-nacionales* con ocasional atención a las interestatales; mientras el concepto de RIGs reconoce no sólo las relaciones estatales nacionales e interestatales, sino también las locales –nacionales, locales-estatales, e interlocales–. En pocas palabras, el concepto RIGs abarca toda permuta y combinación de relaciones en las unidades de gobierno de nuestro sistema.

2) El número y variedad de funcionarios públicos que intervienen –o elemento humano–.

Los funcionarios públicos son la clave que influye poderosamente en la dirección de las acciones de las RIGs. Como bien afirma William Anderson, “los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente, el concepto de las RIG tiene que formularse, necesariamente, en términos de las relaciones humanas y de la conducta humana”²⁰.

3) La intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios.

En estas relaciones intergubernamentales los contactos de los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones son continuos. Quienes participantes en las RIGs se preocupan, sobre todo, “porque las cosas se hagan”; es decir, por los arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que puedan realizarse en el marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios.

4) De las acciones y las actitudes de los funcionarios.

Todos los funcionarios públicos, sean participantes potenciales o reales, en los procesos de toma de decisiones en las RIGs, deben avocarse no solo al conocimiento profundo de los programas sino a que los objetivos se cumplan en tiempo y forma. Esto es, a ser eficientes y efectivos para que “las cosas se hagan”.

¹⁹ Relaciones intergubernamentales.

²⁰

5) De las cuestiones de política.

“Las políticas consisten en intenciones y acciones o inacciones de funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones. En el marco de las RIG las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos.” (Wright, 1998).

Por su naturaleza, las RIGs son:

1) Técnicas.- Al ser vistas como fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilidad simplificada de acciones procedentes de distintos órdenes de gobierno, en la consecución de un objetivo en común. Son necesarias para:

- a) La compatibilidad del esfuerzo del gobierno;
- b) La cooperación, y
- c) La resolución de necesidades de intercambio de información.

2) Administrativas.- Aquellas que se fundamentan en los principios de coordinación administrativa gubernamental, y sirven en:

- a) El principio de la unidad de acción;
- b) La toma de decisiones en plano horizontal, y en
- c) Las alternativas de la descentralización administrativa.

3) Jurídicas.- Aspecto en el que las RIGs se entienden a través de relaciones políticas y administrativas que se generan en uso de las competencias de coordinación, convocatoria, consulta, cooperación y concertaciones atribuidas a los distintos órganos de gobierno, que devienen de un marco propio de derechos, obligaciones y acuerdos. Por lo que es necesario considerar lo siguiente:

- a) Hacen valer la personalidad jurídica de un gobierno, como agentes activos y consientes.
- b) La atribución de la autonomía se comparte; la gestión gubernamental, se efectúa de manera independiente.

Por otro lado, hay que señalar las distintas formas en que interactúan: “[...] incorporan mecanismos de inducción y consenso social en programas gubernamentales.”²¹

Para entender cómo lo llevan a efecto en los diversos niveles de gobierno, existen tres modelos clásicos de autoridad, según Wright:

- 1) Coordinada.- Modelo con límites claros, bien definidos, que separa la esfera federal de la estatal. Considera los gobiernos locales parte de los estados.
- 2) Inclusiva.- Modelo en el que tanto los gobiernos estatales como los municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional. Se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos estatal y municipal, y la pauta de autoridad que prevalece es la jerárquica.
- 3) Traslapante.- Modelo ideal para que funcionen con exactitud en un gobierno, pues se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por la competencia simultánea, cooperación y negociación.

²¹ Cfr. Pontifex, 1998. ²² Cfr. Wright, 1998. ²³ Cfr. Simeón, 1982.

Estos modelos, además de expresar la evolución de las RIGs, presentan algunos desafíos en su operación. Entre ellos destacan los siguientes:

- I) Analizar la situación actual de las RIGs, como resultado de una serie de fases o etapas, para no solo entenderlas sino valorar históricamente la base de su estatus actual.
- II) Constatar que lo más importante de las RIGs son las personas: autoridades y funcionarios de todas las esferas, así como los grupos de interés. Que, con sus respectivos objetivos, metas y valores, emplean canales de información formales e informales para negociar. Asimismo, apreciar que este proceso se ha ido modificando, enriqueciendo, conforme las propias RIGs evolucionan²².
- III) Observar que las condiciones sobre las que inciden las acciones de las RIGs respetan [...] La influencia del contexto socio-cultural, y el marco jurídico institucional, así como los recursos políticos dentro de la negociación de los diferentes actores²³.
- IV) Cuidar esa relación poder-dependencia; es decir, los recursos de cada actor político en cada ámbito de gobierno. "No importa cuán grande sea el poder de una agencia central sobre una autoridad local, la primera depende en cierta medida de la autoridad local."²⁴
- V) Respetar no solo las jerarquías, sino en especial, los recursos. Éstos no están distribuidos equitativamente, y un tipo de recurso corre el riesgo de ser sustituido por otro. La disponibilidad, distribución y sustitución de los recursos son fundamentales para entender el poder de cada esfera de gobierno.
- VI) Preservar la responsabilidad de los actores políticos que dispongan para negociar de una gran variedad de recursos (bien sean éstos constitucionales o legales, financieros, políticos y/o de información), y sean utilizados para lograr los objetivos y metas planteados²⁵.
- VII) Observar la normatividad en las relaciones de poder cuya naturaleza sea recíproca, a fin de que cada ámbito de gobierno respete las interdependencias.

"El análisis de las RIGs está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Al estudiar acciones gubernamentales concretas (PS, educación, salud, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional) se debe tener –como telón de fondo o referencia–, una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre órdenes o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política."²⁶

Según algunos autores mientras más flexible sea la dinámica de las RIGs, más fácil será encontrar los equilibrios para una adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales.

1.4.2 La desarticulación de las agencias de gobierno

Quizá la mayor de las dificultades que ha acarreado la PS contemporánea, en prácticamente todo el mundo –desde la crisis del Estado Social–, ha sido su integración en las distintas agencias de gobierno encargadas de su ejecución. La articulación de las agencias

²² Cfr. Wright, 1998. ²³ Cfr. Simeón, 1982. ²⁴ Cfr. Rhodes, 81. ²⁵ Íbidem, 81. ²⁶ Cfr. Cabrero, 2001.

de salud, educación, vivienda, género, trabajo, finanzas públicas, etcétera, ha sido también muy problemática. Entre los intentos por conseguirla, sirva de ejemplo el del Mideplan en Chile, que terminó en un rotundo fracaso por la falta de control del Ministerio de Planificación, sobre la ejecución de los planes de los otros ministerios.²⁷ Circunstancia que trató de subsanarse en Brasil, en la época de Cardoso, con la cercanía de la persona encargada de la coordinación de la PS, con el jefe de Estado. Solución que operó coyunturalmente y no precisamente en aras de una acción institucional.

En Cataluña se ha intentado la articulación entre las políticas transversales mediante la integración matricial de la administración pública. Se designó a coordinadores del eje transversal, dotándolos de capacidad ejecutiva, a fin de que sin su responsable aprobación no se ejercieran las partidas presupuestales asignadas las diversas agencias para el eje transversal en cuestión. Resultado: severos conflictos dentro de la AP y parálisis de las acciones. Conflictos que se multiplican por la existencia de la pluralidad partidaria inherente a los gobiernos de coalición.

En la Ciudad de México, la Comisión Interinstitucional y el Consejo de Desarrollo Social son instrumentos que, en principio, se avocarían a romper esa posible segmentación, –aunque no están pensados como espacios concurrentes, sino paralelos–. Por lo que, cabría preguntarse si este paralelismo no es expresión de dos caras de una misma moneda: la *jaula de hierro* de la burocracia que no es suficiente para la productividad de la PS.

La relación entre diversos ámbitos de gobierno.

Uno de los problemas recurrentes en la PS es la interacción entre diversos órdenes de gobierno, particularmente agudo en países con regímenes federales o descentralizados. La tendencia a centralizar vía normatividad exhaustiva, la vuelve muy rígida y formalizada. La descentralización de las decisiones, abre dudas sobre su efectividad y su coherencia. Pero, la centralización de decisiones con descentralización de ejecución genera distorsiones sobre los propósitos iniciales. Y, la centralización de decisión y ejecución genera duplicidades e incluso competitividad, en vez de complementariedad en las relaciones intergubernamentales (RIG en adelante).

En algunos casos, como en Montreal, se han puesto en práctica los planes “cruzados” de gobierno. Por medio de ellos, el gobierno central elabora su planificación, misma que complementan y adecuan los planes locales. Y una vez alcanzado el acuerdo, los distintos decisores firman los planes y se pasa a la fase de ejecución. Desde luego que no debe suponerse que la agilidad sea su característica principal; seguramente, las posibilidades de generar consensos, a través de estos instrumentos, tienen más que ver con la cultura política de relación entre las distintas formaciones partidarias, que con la normatividad correspondiente.

En el caso del DF, la relación Gobierno Central-Delegaciones no está exenta de estas tensiones. A la complejidad inherente a las particularidades del régimen federal de la Nación, se suma la peculiaridad jurídica del régimen de gobierno de la Ciudad. La legislación social contempla tres instrumentos concurrentes para este fin: los Planes Delegacionales de Desarrollo Social, la Comisión Interinstitucional y los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social. Cabe destacar que

²⁷ Algo similar ocurrió con la Coordinación de Planeación en el GDF en el período 97-2000.

desde la elaboración de la LDSDF, no se tenían altas expectativas sobre su impacto.

1.4.3 Marco normativo.

En materia de articulación gubernamental, el Estatuto de Gobierno se remite únicamente a la coordinación intergubernamental metropolitana. Esto significa que con la Federación, los estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes de la ciudad de México, se vincularán para la planeación y ejecución de acciones. Sin embargo, estará acotada por: asentamientos humanos, protección al medio ambiente, transporte, agua potable, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Cabe señalar que si bien este instrumento sólo marca de manera explícita esta forma de coordinación, el Estatuto por sí mismo es un entramado que expone y norma el diseño institucional de los órganos administrativos y políticos del D.F., e incluso señala algunas normas para su relación con el ejecutivo federal.

En la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal también se contemplan las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con las demarcaciones, así como las bases para acciones conjuntas con particulares, los cuales, se subraya, deben contribuir a alcanzar los objetivos y prioridades del Programa General del Desarrollo del D.F.

Respecto de los actores gubernamentales que participan en el desarrollo de los programas, en primer lugar está el Jefe de Gobierno, quien con acato a las disposiciones de la ley de Planeación, deberá ejercer las siguientes atribuciones, a fin de conseguir la articulación

- Coordinar la ejecución del programa general y los programas (particulares o subprogramas), y
- Celebrar convenios y acuerdos de coordinación con otros niveles de gobierno.

En el caso de las dependencias²⁸ y de los titulares de las entidades y de los órganos desconcentrados, no se establece una atribución específica para propiciar la articulación. Sin embargo, para ambos se señala que considerarán el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas formuladas por las delegaciones, a través de la dependencia coordinadora del sector. Esto implica un nivel de acercamiento y de articulación, para darle congruencia –por lo menos–, al diseño de los programas y las acciones

La ley de Desarrollo Social del D.F.

En el marco normativo del Desarrollo Social, se establece que debe haber un mínimo de relación, ya que son múltiples actores gubernamentales los que deben articularse a fin de responder los requerimientos de la sociedad.

Al Jefe de gobierno le compete establecer de manera concertada las Políticas Generales de Desarrollo Social, que deberán aplicarse en el ámbito central, desconcentrado, descentralizado y delegacional, del Gobierno del D.F. Asimismo, en el reglamento respectivo, se precisa que es él quien debe instruir a los servidores públicos de la Administración Pública del D.F., para que apliquen los programas o acciones que en su caso acuerde la Comisión interinstitucional.

En materia de vínculos intergubernamentales, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:

²⁸ De acuerdo con la Ley de Planeación del Desarrollo del D.F., corresponde el término a la jefatura de gobierno, la oficialía mayor, la consejería jurídica, la contraloría general y la procuraduría general de justicia del D. F.

- Promover la celebración de convenios y programas con las dependencias del Ejecutivo Federal, para la atención y solución a los problemas relacionados con el Desarrollo Social del D.F.
- Coordinar el desarrollo de las políticas, programas y acciones, con las demás dependencias de la Administración.
- Coordinar con las Delegaciones los proyectos y acciones en materia de Desarrollo Social, comunes a todo el D.F.

De la articulación establecida en el Programa de Desarrollo Social del D.F.

En materia de articulación y coordinación, el Programa General de Desarrollo Social señala en uno de sus objetivos que el fortalecimiento del Sistema de desarrollo Social del D.F., se hará a través de la responsabilidad del Jefe de Gobierno del DF, que construirá las relaciones de cooperación y complementación Gobierno Central-Jefaturas Delegacionales y Gobierno del DF-entidades federativas-municipios conurbados, en materia de desarrollo social, generando una política sistemática de planeación participativa y coordinación intergubernamental.

Así quedaron establecidos los lineamientos y mecanismos que hoy enmarcan institucionalmente las relaciones intergubernamentales. Pero, qué tanto cristaliza en la articulación gubernamental. ¿Cuáles son sus alcances y restricciones?

Comisión Interinstitucional

De manera específica, la LDSDF señala que la Comisión Interinstitucional es el órgano de articulación gubernamental. Ella se encargará de coordinar las acciones entre las dependencias administrativas.

Entre sus atribuciones, se encuentran:

- Definir los criterios de coordinación operativa entre funcionarios y titulares de la Administración y las Delegaciones;
- Coordinar la implementación y las acciones derivadas de los programas;
- Valorar el proceso de planeación y la ejecución de los programas y subprogramas sociales;
- Valorar con los responsables de la ejecución de los programas sociales, el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades de éstos.

Tiene además otras, que bien podrían contribuir en la integralidad de la política de desarrollo social, ya que en ella participarían los diferentes niveles de gobierno. Y, como sus funciones le permiten trabajar de manera coordinada en el establecimiento del marco global de la planeación y operación de la PS, puede establecer los mecanismos de implementación, y evaluar la planeación y ejecución conjuntamente con los ejecutores de los mismos.

En el reglamento se amplían esas posibilidades, se le otorgan dos más a fin de favorecer su desempeño

- Elaborar una agenda de asuntos estratégicos para el desarrollo social en el D.F.;
- Analizar la estructura del gasto público de desarrollo social, para procurar que anualmente tenga incrementos reales.

De tal suerte, que resulta amplio el espectro de acción que se abre a dicha Comisión. Y aunque para todos los entrevistados es conocida su existencia, por tratarse de una instancia necesaria, se señala que en las reuniones se quedan solo en un nivel formal.²⁹ Y, consecuentemente, se agregan inconvenientes:

- Mayoritariamente se desconoce su funcionamiento y, por ende, sus resultados;
- La información que se genera, no llega a los distintos funcionarios.

Cabe señalar que las apreciaciones vertidas sobre la Comisión Interinstitucional fueron recogidas en un primer sondeo durante 2008; y ratificadas, en 2010:

1. "No tiene una agenda fundada en la realidad."
2. "Su función no la está cumpliendo, porque no hay un eje de dirección."

Entre las sugerencias:

1. Necesario un acercamiento de la Comisión a la revisión de los programas;
2. Habría que aclararle a las instituciones, cuál es su función en la Comisión;
3. Otorgar una mayor periodicidad para sesionar; y
4. Sensibilizar a las personas involucradas en los procesos sobre la necesidad de la articulación.

Muy probablemente lo anterior contribuye a que:

- Las articulaciones entre las distintas dependencias, en los niveles horizontal y vertical, no se lleven a cabo con los mecanismos diseñados por la Comisión, sino a través de coordinaciones específicas para acciones concretas.
- Los consejos delegacionales se han convertido en un espacio de articulación gubernamental, desplazando la intencionalidad con la que fueron creados, esto es, en un órgano de relación sociedad-gobierno.

1.4.4 Relaciones de complementariedad y competencia en los programas de Desarrollo Social.

Otro elemento normativo para establecer relaciones entre instancias de Gobierno, son las Reglas de Operación de los programas de Desarrollo Social, que surgen del análisis que arroja la revisión a 70 programas sociales. Vía entrevistas a responsables, se seleccionaron entre otros, los programas de Fortalecimiento a la Asistencia e Integración Social; el de Seguro de Desempleo; el de Mejoramiento a Unidades Habitacionales; el Ollin Callan y el de Seguro contra la Violencia Familiar.

Asimismo, se entrevistó a las direcciones de desarrollo social de las delegaciones Tláhuac y Magdalena Contreras, formándose para su análisis dos grupos focales con Responsables de Desarrollo Social.

Las Relaciones intergubernamentales en las Reglas de Operación (RO).

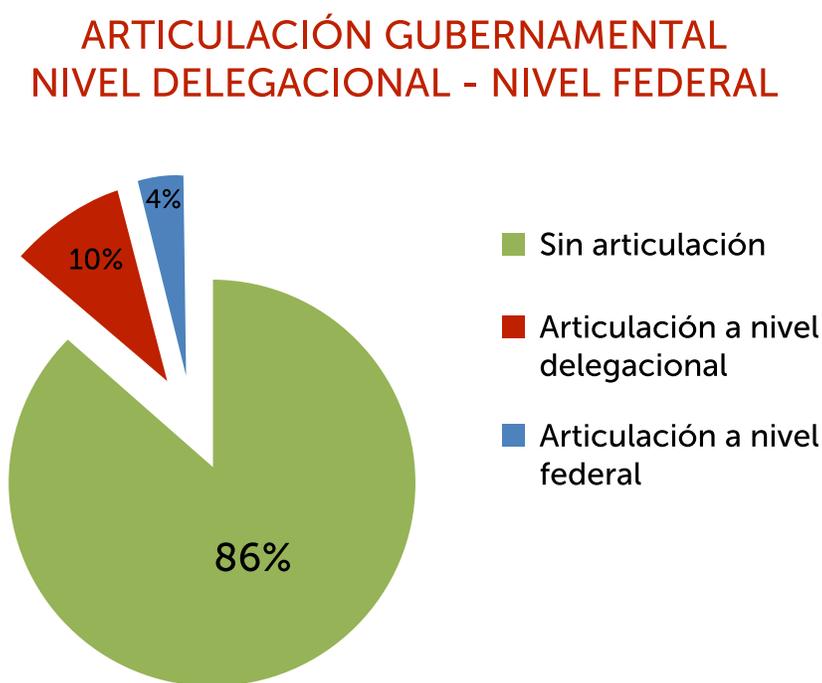
Aunque en los lineamientos para elaborar las Reglas de Operación no se exige mencio-

²⁹ Planeación, relaciones intergubernamentales y participación ciudadana en la política social del DF (Diagnóstico de sus principales tendencias), EvalúaDF, 2008.

nar la articulación con otras dependencias, es importante resaltar que de los 70 programas analizados, solo 32 mencionan su relación con otros programas. Los demás no incluyen el apartado, o señalan que la articulación es “de manera natural”, para acceder a otros programas sociales. O simplemente aluden que se relacionan con los programas de otras áreas en la misma dependencia. Y, en aquellos que sí señalan articulación, son excepcionales los que especifican objetivo y acciones concretas que definen el tipo de ésta.

Articulación gubernamental en niveles delegacional y federal.

En la muestra, sólo 10 de los programas, explicitan relación con el Gobierno Federal y/o delegacional.



Cuadro: Articulación intergubernamental –niveles federal y delegacional–

La articulación de las instancias encargadas de los programas sociales con el propio gobierno federal, es coincidente; se establece en función de transferencia de recursos. Mientras que la que se origina entre los niveles central y delegacional se caracteriza, normativamente, en tener que gestionar para ejecutar los programas de las instancias del ámbito central.

Las dependencias que se articulan con programas federales, son las siguientes:

Programa	Dependencia del gobierno central	Dependencia del gobierno federal	Objetivo/ Actividad
Capacitación para el empleo y el impulso de la economía social	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Secretaría de Trabajo y Previsión social	Mecanismo por el que se asigna una cantidad equivalente al doble de su aportación, a las Entidades Federativas que realicen acciones en materia de empleo.
Atención a migrantes y su familias	Secretaría de Desarrollo Rural y Económico – Centro de atención a migrantes y sus Familias	Secretaría de Desarrollo Social	Esquema de financiamiento pari passu para el desarrollo de Proyectos Productivos.
Desayunos escolares	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia – DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	Los recursos que se otorgan a beneficiarios son de origen federal mismos que se transfieren al Distrito Federal vía Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Elaboración propia a partir de las reglas de operación, 2009.

Las dependencias que se articulan a través de los programas en nivel delegacional:

Programa	Dependencia de Gobierno Central	Dependencia de Gobierno Delegacional	Objetivo/ Actividad
Comunitario de Mejoramiento Barrial	Secretaría de Desarrollo Social - DF	Gobiernos delegacionales	Los recursos del programa se ejercen mediante el fondo que para tal efecto establecerán el Gobierno del D. F., y cada uno de los Gobiernos Delegacionales. La Secretaría de Desarrollo Social brindará las facilidades y apoyos necesarios para la mejor gestión, y promoverá la firma de convenios con las delegaciones ¹
Empleo juvenil de verano	Instituto de la Juventud	Gobiernos delegacionales	Para definir los Puntos de Encuentro, será necesario realizar gestiones ante las delegaciones
Acciones de inclusión y equidad	Secretaría de Educación Pública - DF	Gobiernos delegacionales	i) Para instalar Centros Comunitarios, las peticiones se realizan en las delegaciones ii) Las Delegaciones son corresponsables de la operación del programa en todos sus momentos, debiendo promover y gestionar la construcción de, al menos, un Centro de Transformación Educativa en su jurisdicción.
Capacitación y modernización	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Gobiernos Delegacionales	La Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, a través de la Subdirección de Calidad Integral y Modernización, las 16 Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo del D. F., instrumentará de manera directa acciones de promoción del Programa entre el sector empresarial, asociaciones productivas y demás grupos de la población objetivo.
Financiamiento a la Micro y pequeña empresa.	Fondeso	Gobiernos delegacionales	El Programa tendrá diversas formas de Acercamiento a la sociedad, en 2 niveles de vinculación, uno de ellos es: Participación en Delegaciones Políticas: Acercamiento vía Centros de Vinculación de las 16 Delegaciones Políticas del D. F.
Unidades habitacionales de interés social	Prosoc	Gobiernos delegacionales	Podrán complementarse recursos delegacionales con los de la Prosoc, previo convenio.
Becas para niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia-DIF	Gobiernos delegacionales	Módulos de Atención Ciudadana del Programa de Becas Escolares en cada una de las 16 delegaciones políticas, para recepción y seguimiento del programa.

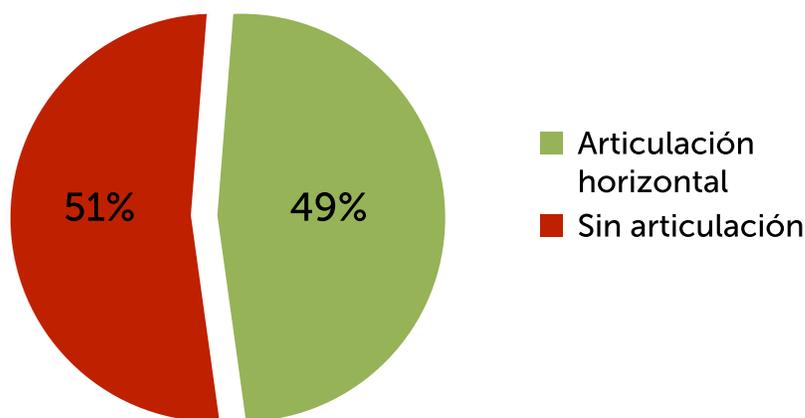
Elaboración propia a partir de las reglas de operación (RO), 2009.

³⁰ Para el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de construcción.

Articulación entre instancias del gobierno central.

En cuanto a la relación que tienen en nivel horizontal, –sin contar aquellas en las que la relación pudiera establecerse mediante un consejo o un comité–³¹, sólo 34 señalaron de manera puntual su relación con dependencias del ámbito central. Esto significa que menos de la mitad se articula en nivel de instancia gubernamental de la Administración central.

ARTICULACIÓN GUBERNAMENTAL DE DEPENDENCIAS A NIVEL CENTRAL



Elaboración propia con base en la revisión de Reglas de Operación (RO), 2009.

Es importante mencionar que si tomamos en cuenta los comités y las comisiones, la articulación se eleva considerablemente. No obstante, estos espacios se limitan en muchas ocasiones a la dictaminación, evaluación y/o selección de quienes serán beneficiados por los programas.

1.4.5 Percepción de los actores en torno a las Relaciones Intergubernamentales.

La variedad de respuestas sobre quién define objetivos, metas y alcances de las articulaciones van desde “las define el Secretario,³² los programas, o las reglas de operación, hasta “las propias necesidades de los programas y de la visión de quién es responsable del mismo”. En el caso de los Programas como: OLLIN CALLAN; Fortalecimiento para la Asistencia y la Integración Social, y Seguro contra la Violencia Familiar, su propio diseño involucra a los actores, pues existen los incentivos de ellos por participar. Sin embargo, es necesario recalcar que en ocasiones la disposición y la visión de los responsables de los programas sociales, marca la diferencia dando paso a la cristalización de otras acciones. Sorprende que ante la pregunta, ¿tienen relación con otras dependencias gubernamentales u otro tipo de actores?, la respuesta sea siempre sí. Formas y contenidos que de estas articulaciones varían. Por ejemplo, hay quien afirma “Tenemos relación con toda la sociedad, con las dependencias gubernamentales”. Y termina citando una o dos dependencias, con las que se relacionan para implementar una acción o un programa específico.

En concreto, precisan las articulaciones gubernamentales en la operatividad o implemen-

³¹ Solamente se tomaron en cuenta las que marcaban, en sus reglas de operación, articulaciones con el gobierno central. Se descartaron los Consejos y Comités porque su composición también contiene en ocasiones otros actores (sociedad civil, académicos etc.), mismos que se incluyen en el análisis de redes de políticas públicas.

tación de las acciones, en ciertos casos, como oportunidad para complementar las que se desprenden de sus programas institucionales. Hay una tendencia a querer cumplir; pero, falta el sentido de pertenencia para contribuir a las metas u objetivos de programas más amplios, como el PDSDF y el PGDDF:

*[...] son como dos gobiernos en la misma ciudad; como un monstruo de dos cabezas. Creo que efectivamente las lógicas de cómo funcionan uno y otro, pasan por las condiciones políticas de ambas[...]*³³

Entre las deficiencias, señalan que no se trabaja en común; se generan duplicidades por desconocimiento, falta de claridad al delimitar (o, en su defecto, no haberlo hecho) respecto de competencias y responsabilidades. Que esto sucede porque se remarca el factor político [...] *cada uno llevando apoyos, pues para seguir haciendo presencia [...]* Porque las delegaciones señalan que el ritmo y las necesidades a las que tiene que responder, son diferentes: [...] *lo que falta es complementariedad, es decir, como que el gobierno central aparece de pronto como muy lejano, alejado de las necesidades cotidianas de la gente [...]*³⁴

De ahí que se sugiera establecer prioridades muy puntuales y generar acciones claras y concretas.

La articulación es diversa, en función de la lógica de los programas, éstos son los que establecen la coordinación para la implementación:

*"Los propios programas nos encaminan, nos llevan a relacionarnos con diferentes instituciones ya sea educativas, de salud, social, cultura y deporte, entonces nos va orillando el propio caminar del programa a relacionarnos con cada uno de ellos"*³⁵

Sin embargo, esto mismo nos indica que no existen articulaciones previas para el diseño de los programas, son puntuales, no forman parte de una estrategia integral emanada de los programas. Las actividades para las que se articulan son fundamentalmente para proporcionar servicios o bienes.

Aunque también en algunos casos, funcionan para:

- ==> Generar el acercamiento de los ciudadanos a otros programas sociales, se convierten en algo semejante a un puente de información y gestión entre los ciudadanos y otros programas.
- ==> Contribuyen en Fondos comunes para la implementación de un solo programa,

No obstante, las actividades que realizan se concentran en la etapa de implementación, y las dinámicas de colaboración se dan a partir de que unos ponen la logística; otros, los espacios; otros, el personal.

Hay que subrayar que todas manifiestan que han logrado objetivos comunes; pero, cuando se habla de los resultados, éstos terminan siendo el cumplimiento de metas: entrega de bancas, más niños incorporados a escuelas, concreción de proyectos productivos... lo que remite a pensar que los objetivos son comunes, en función de que amplían el número de acciones.

³² Responsable del Programa Seguro de Desempleo, 2010. ³³ Grupo focal con responsables de desarrollo social delegacionales, 2010.

³⁴ Grupo focal con responsables de desarrollo social delegacionales, 2010. ³⁵ Coordinación de Programas Sociales, PROSOC, febrero, 2010.

Respecto al tema de la influencia de recursos políticos en la toma de decisiones, coinciden en que son neutrales a la hora de tomar de decisiones; sin embargo, se asevera la existencia de un entorno politizado para la operación, mismo que resulta difícil manejar, al grado de desincentivar la participación, o alimentarla con efectos no deseados, como el clientelismo. En cuanto a la complementariedad, se coincide en la necesidad de promoverla, al implicar suma de esfuerzos y optimizar recursos humanos y físicos; pero, se reconoce que aun es muy incipiente el proceso para poder lograrlo.

Procedimientos

En cuanto al reconocimiento de si existe una legislación que señale la elaboración de objetivos en coordinación con otras instancias, la respuesta aludió a diferentes instrumentos –las reglas de operación, la ley de las propias dependencias, el programa de Gobierno o el Programa de Desarrollo Social–, la Comisión Interinstitucional no fue citada por los entrevistados. Cuando se preguntó sobre los procedimientos, las respuestas coinciden: están en los marcos normativos, sin especificar alguno. Se señala la dificultad para dar respuesta a una multitud de criterios que aparecen en las leyes:

[...]ocasiona por un lado que los gobiernos locales busquemos cumplir con la ley; pero no significa que la operativicemos[...], y de repente nos encontramos con casos de juntitis o de comititis que realmente se hacen para cumplir una ley, porque es un requisito[...] ³⁶

En cuanto a la relación que pueden tener con el gobierno federal; las respuestas demuestran ausencia de homogeneidad en su trato con ese nivel. Atraviesan por muchas variantes: “relación complicada, institucional, no formalmente y no”. Sin embargo, lo que sí se evidencia es la nula articulación.

Por cuanto se refiere a la relación con las delegaciones y entre ellas, la manifestación general: cordiales y de respeto. ¿Y las de las dependencias en nivel central con las delegaciones?, desdibujadas.

A pesar de que en la Ley de planeación se menciona que la Administración Pública estará sustentada en el servicio civil de carrera, no existen los perfiles profesionales de la administración pública en la toma de decisiones. Es posible que la justificación de dicha ausencia se funde en lo siguiente:

“Tener una profesión no garantiza que se entienda la problemática...” ³⁷

Se alude a su conocimiento sobre el tema, a la capacitación que se le pueda dar o a las cualidades personales. A pesar de que también se señala que hay diversas “áreas” en las que es indispensable poseer determinado perfil. Y para subsanar carencias, proponen la capacitación.

El reconocimiento sobre la intencionalidad de hacer políticas en materia de desarrollo social, es de consenso absoluto. Se percibe que las dependencias y delegaciones de manera interna lo están haciendo, y de la misma manera lo consideran en el caso del Gobierno de la

³⁶ Grupo focal, Responsables de Desarrollo Social Delegacionales, 2010

³⁷ Dirección de atención y prevención de la violencia familiar, febrero, 2010.

Ciudad, en general. Por el contrario, se hace referencia a que las dinámicas y los contextos en las delegaciones son diferentes, y se tienen que atender.

Información

El intercambio al respecto, no aparece como mecanismo fluido, ni como parte de la cotidianeidad en las dependencias. Los entrevistados, lo señalan débil. El objetivo de la información no se asocia con la toma de decisiones:

“Si uno no tiene conocimiento, no tiene información, sobre la situación dónde se va a aplicar un programa, ese programa va encaminado a un fracaso”³⁸

A esta debilidad de intercambio de información se le aúna el hecho de la falta de sistematización de la información que se requiere como insumo para hacer diagnósticos más ciertos. De ahí que se proponga un modelo o un sistema de información actualizado, para que todas las instancias gubernamentales accedan a ella. De tal suerte que, además, se atienda una queja de los funcionarios en cuanto a que no existen cifras, indicadores e información actualizada y sistematizada, para hacer diagnósticos apegados a la realidad de sus territorios, y dejen de recurrir a instrumentos que ofrecen la información muy generalizada por haber sido elaborados hace tiempo, como es el caso de los que ofrecen INEGI o CONAPO.

Capacidad Decisoria

A la pregunta ¿se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias entre las diversas dependencias?, se responde sí; pero sin señalar las leyes o instrumentos concretos para dirimirlas. En cuanto a la existencia de estructuras administrativas para facilitar intercambios, mandatos y recursos, se coincide en que los hay pero plasmados en el organigrama, o bien, que son “informales o subjetivos” y están sustentados en la confianza mutua y en la camaradería, que es indispensable plasmarlos en instrumentos formales y normativos, sobre todo, si se quiere dar continuidad a las acciones. Otro punto de coincidencia es el autonomía para decidir sobre asuntos que los afectan directamente, pues existe una estructura administrativa que marca las funciones y las delimita. En cuanto a la descentralización de recursos financieros, se tiene muy claro que cada programa tiene destinado uno, siempre limitado, para cubrir lo que se considera necesario. Y también se reconoce la incidencia de otros actores y de otras variables en la asignación de sus presupuestos, desde la asignación federal a las entidades, la Asamblea y la Secretaría de Finanzas. Es preocupante que se señale el predominio del criterio financiero en la toma de decisiones:

“...Hay un divorcio entre el área financiera y las áreas operativas, sea dentro de la institución o dentro del gobierno... Dentro del gobierno, en la definición general de las políticas, quien marca la pauta es la Secretaría de Finanzas sobre el resto de las secretarías que operamos los programas”³⁹

Los entrevistados consideran que la manera en que está organizada su entidad es adecuada para trabajar en coordinación con otras instancias de la administración e incluso con otros actores.

³⁸ Dirección de Desarrollo Social Tláhuac, febrero, 2010. ³⁹ Grupo focal con responsables de desarrollo social delegacionales, 2010.

En términos de propuesta, se considera necesario generar un listado de prioridades a fin de atenderse de manera interinstitucional y que por lo menos sirva para hacer un ejercicio democrático.⁴⁰

Una de las apreciaciones más significativas fue la de considerar que los consejos en que participan las delegaciones con gobierno central, no son espacios de retroalimentación o de decisión; en su mayoría, vuelven un "*asunto en trámites a firmar*."⁴¹ Reconocen la articulación como generadora de dividendos positivos para todos; pero, se señala lo complicado que es hacerlo.

Conclusiones

Al analizar el proceso administrativo que conlleva la planeación, presupuestación y evaluación de los programas de Desarrollo Social, se constata la falta de relación coherente y secuencial entre dichas etapas.

El entramado burocrático-administrativo obstaculiza el cumplimiento de las normas.

No hay una cultura de la planeación y evaluación. La existencia de áreas especializadas para llevar a cabo estas tareas al interior de las dependencias, resulta excepcional y a contraflujo.

El quehacer gubernamental es fragmentado y vertical; el diseño de los programas no incorpora espacios ni mecanismos que promuevan la coordinación y complementariedad entre diversas instancias. Los criterios político y burocrático administrativo, se oponen a la racionalidad que promueva las relaciones intergubernamentales; se carece de una perspectiva del Gobierno como una amplia red de acciones y decisiones.

⁴⁰ Coordinación de Programas Sociales, PROSOC, febrero, 2010.

⁴¹ Grupo focal con responsables de desarrollo social delegacionales, 2010.

De la participación ciudadana a la Articulación Institucional

En este apartado, se da cuenta de los alcances y restricciones que tiene la participación ciudadana, así como de sus aportaciones a la articulación de acciones gubernamentales en el Distrito Federal, a través del análisis del Consejo de Desarrollo Social de la Administración Central y de los Consejos Delegacionales, en dicha materia.

Para comprender el quehacer de los Consejos, se partió del enfoque de Gobernanza, porque subraya el papel fundamental de inclusión ciudadana en la toma de decisiones. Además de que ajusta, entre gobierno y sociedad, la pertinencia de interacción en elaborar, implementar y evaluar las políticas públicas.

En cuanto a análisis empírico se refiere, a lo largo del 2009, se realizaron 14 entrevistas con miembros de los Consejos de Desarrollo Social del gobierno central y 10 más a Consejos Delegacionales, en diversos rubros del Desarrollo Social, a fin de conocer in situ el estado real del tema en comento.

2.1 Política social y gobernanza.

Hasta ahora el común denominador de las sociedades de América Latina es el limitado avance que se tiene en materia de desarrollo social; esto es, el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar que los ciudadanos puedan explotar sus capacidades y así acceder a mejores condiciones de vida.

Frente a lo anterior, la principal herramienta con la que cuentan los Estados, es la formulación de PS que consideren el contexto socio-histórico de una sociedad determinada, para poder producir un efecto positivo en ésta. De acuerdo con la ONU, la PS es:

[...] un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico" (ONU, 2007).

Ante esta clara, pero ambiciosa definición, cabe preguntarse ¿cómo generar PS más eficientes, incluyentes y con perspectiva de derechos? La respuesta no es sencilla y mucho menos teniendo presente que la realidad latinoamericana evidencia ciertos factores que limitan la cobertura y eficacia de la PS, tales como, la existencia de democracias inacabadas,

en donde las políticas son percibidas más como dádivas que como derechos y también la existencia de un limitado desarrollo económico que imposibilita la expansión de la política social (Barba, 2004).

Así pues, el desafío es generar mejores políticas sociales y para ello, la necesidad de incorporar en el diseño y operación de éstas, enfoques que relevan el papel de la sociedad en la conformación de las mismas; una de estas orientaciones, puede encontrarse en el concepto de gobernanza, que se refiere a:

"[...] la descomposición del sujeto clásico de gobernación de la sociedad, el gobierno y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos [...]" ⁴² A partir de esto, se vislumbra que el actuar público trasciende lo meramente gubernamental y pasa a formar parte de un entramado que incluye a distintos grupos sociales, tanto civiles como empresariales.

El concepto [...] describe en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuro deseados" ⁴³

Con esto, y partiendo de la experiencia acumulada en algunos países de América Latina, puede proponerse que es en el cruce de la integralidad de la PS con el de la participación, donde se pueden obtener buenos resultados.

En el tratamiento de los asuntos públicos, el gobierno deja de tener la exclusividad de acción, y redefine lo público porque *"[...] actualmente se recurre a governance sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisorias mixtas entre lo público y lo privado"* (Mayntz 2000)

El modelo de gobernanza, entonces, comprende una idea de la democracia mucho más amplia que cualquier otro enfoque. Aunque se sigue aceptando que el Estado tiene la autoridad última sobre las políticas, por su legitimidad democrática, el modelo de gobernanza también reconoce otras formas y foros de participación pública.

La gobernanza involucra a las organizaciones y actores del sector privado como elementos clave de la provisión de servicios, y permite que todos los participantes opinen sobre la manera en que estos se suministrarán, aunque no necesariamente sobre su contenido real. (Peters 2004, 92)

Así, al hablar de gobernanza, hoy ya no puede referirse sólo a las buenas prácticas administrativas, porque implica un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas, recorriendo la complejidad social que la vincula *"[...] al desarrollo social y a la participa-*

⁴² Aguilar Villanueva 2006, 80 ⁴³ Íbidem, p.84

ción democrática de todos los concernidos en las decisiones[...requiere] la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y de las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil [...] de descentralización del poder y descentralización de la gestión, [todas ellas] como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática". (Milani 2002) cit. en (Canto 2008, 17)

2.2 La Participación Ciudadana.

Como el enfoque de gobernanza es fundamentalmente una propuesta de carácter normativo, es necesario complementarlo con la panorámica de algunas experiencias participativas que contribuyen a contextualizarlo y ubicar sus alcances y limitaciones.

El concepto participación en este apartado tiene la connotación, fundamental, de derecho humano (que se justifica como un *fin* en sí mismo), y la de *instrumento* que garantice a la población la posibilidad de influir en las decisiones públicas. Asimismo, aparece el supuesto de que todas las personas desean participar y lo harán siempre que se les permita. Entonces, la participación constituye, por definición, un acto *voluntario*. (Guimarães 2008)

Los analistas del Presupuesto Participativo (PP) en Porto Alegre, se inclinan a pensar que en sus inicios, ante la llegada de un nuevo partido al gobierno local, se originó que la burocracia heredada no siguiera los ordenamientos de las nuevas autoridades políticas. La movilización participativa que generó el PP, causó una doble presión hacia la burocracia, por un lado desde "arriba", con las nuevas autoridades políticas y, por otro desde "abajo" con el proceso participativo. Posiblemente, en el caso de la Ciudad de México, la presión hacia la integración entre diversos órdenes de gobierno, e incluso en nivel horizontal, pueda provenir de los espacios participativos. Hay algunas experiencias en este sentido.

Cuando recién tomó posesión el primer gobierno electo del DF (1997), más de ochenta Organizaciones Civiles (OC) conformaron la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México y suscribieron un acuerdo de corresponsabilidad con el gobierno, a través del cual crearon un mecanismo de interlocución, para participar en las políticas públicas. En las sucesivas reuniones y proyectos que se realizaron con distintos funcionarios de la ciudad, algo que llamó poderosamente la atención a los participantes civiles, fueron las múltiples referencias de los funcionarios, en torno a que los espacios de diálogo con las OCs, les servían, fundamentalmente a ellos, para conocer los trabajos que desarrollaban sus colegas, puesto que, por la misma lógica de funcionamiento de la Administración Pública, no habían tenido oportunidad de intercambiar ⁴⁴.

Por otra parte, cabe mencionar que la legislación del DF es una de las más avanzadas, al incorporar diversos instrumentos para la participación en las diversas etapas de la PS. Sirva de ejemplo la agenda, que hoy puede darse a través de la consulta en el Consejo de Desarrollo Social y en los Consejos Delegacionales. Se cuenta, también, con el Sistema de Información sobre Desarrollo Social; en el análisis de alternativas, por medio de la iniciativa en materia de programas de desarrollo social y de los Fondos de Desarrollo Social, en la ejecución mediante los Programas de Coinversión y, en el control, vía Evaluación de usuarios y órganos académicos y civiles autónomos.

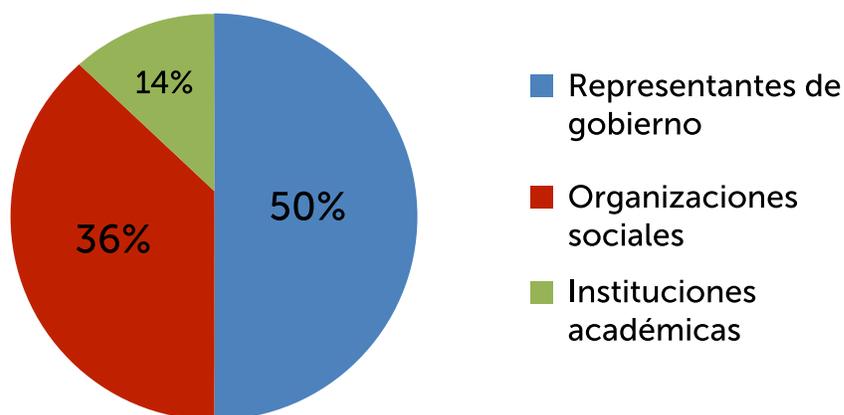
⁴⁴ La Evaluación de la experiencia de la Plataforma de Organismos Civiles (inédito, 2000)

2.3 Los Consejos de Desarrollo Social en el Distrito Federal

Este punto, inicia con la revisión de los objetivos, la conformación y la operación de los consejos establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF, así como en su correspondiente reglamento. Lo anterior, a fin de cotejar los resultados de las entrevistas a distintos actores que forman parte, tanto del consejo de la Administración central, como de los consejos delegacionales; así como de un grupo focal, en el que se reunieron representantes de los consejos delegacionales y de consejos sectoriales en distintas delegaciones.

En el caso del Consejo de Desarrollo Social de la Administración Central, se entrevistó a 7 representantes de dependencias gubernamentales, 5 de organizaciones sociales y 2 miembros de instituciones académicas. Mientras que en las Delegaciones, dado que no en todas estaba instalado o en funciones el Consejo Delegacional de Desarrollo Social, se optó por acercarse también a miembros de diversos consejos: el de asistencia y prevención contra la violencia familiar, el de salud, el de contra las adicciones, un promotor de los derechos de las niñas y niños, el de adultos mayores y el promotor para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad. Por último, el grupo focal se integró con representantes gubernamentales de 9 delegaciones que tenían conocimiento acerca del funcionamiento de los CDDS.

ENTREVISTAS CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL



Fuente: Entrevistas realizadas por EvalúaDF en 2009 a miembros del Consejo de Desarrollo Social.

2.3.1 Consejo de Desarrollo Social de la Administración Central.

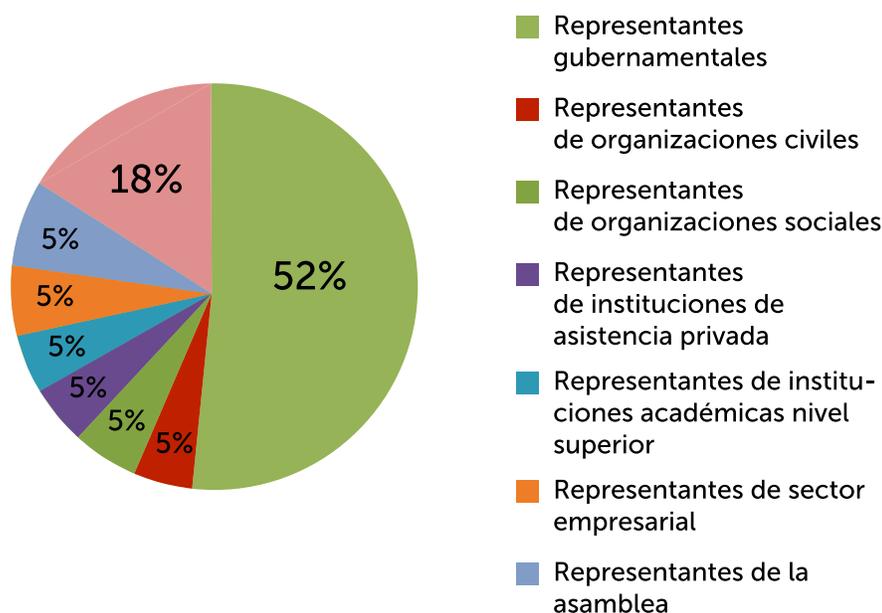
El Consejo de Desarrollo Social encuentra su fundamento legal en la Ley de Desarrollo Social del DF (LDSDF), donde se establece que es un órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre gobierno y sociedad.

Según el artículo 13 de la LDS, está integrado por el Jefe de Gobierno, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, –que fungirá como Secretario Ejecutivo del mismo–, un servidor público de la propia Secretaría, –que fungirá como Secretario Técnico–, y los titulares de

la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Desarrollo Económico; de Salud; de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; de Obras y Servicios Públicos; de Medio Ambiente; de Finanzas; de Trabajo y Fomento al Empleo; de la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial; del Instituto de las Mujeres; del Instituto de la Juventud; de la Procuraduría Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del D.F. Asimismo, 3 diputados que designa la Asamblea Legislativa –de entre los miembros de las Comisiones relacionadas con el Desarrollo Social–; 3 representantes de cada uno de los siguientes sectores: organizaciones civiles; organizaciones sociales; instituciones de asistencia privada; instituciones académicas de educación superior; grupos empresariales, y un representante de cada uno de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social.

El Jefe de Gobierno nombra a los miembros del Consejo, considerando las propuestas que realizan las redes de organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones de asistencia privada, instituciones de educación superior, organismos empresariales de la Ciudad y la Asamblea Legislativa del D.F.

REPRESENTATIVIDAD EN EL CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL



Fuente: Ley de Desarrollo Social del D.F.

Son funciones del Consejo, según la Ley:

- Asesorar al Jefe de Gobierno del D.F. en materia de Desarrollo Social.
- Opinar y formular recomendaciones sobre políticas y programas de Desarrollo Social a cargo del Gobierno del D.F., procurando la integralidad de estas acciones.
- Fomentar la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de políticas en

la materia, conforme a lo dispuesto por la ley de Participación Ciudadana y la ley de Planeación del Desarrollo del D.F.

- Propiciar la colaboración de organismos públicos y privados en el Desarrollo Social y promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales sobre propuestas y programas de Desarrollo Social y, en su caso, recomendar la inclusión de las propuestas pertinentes.
- Participar en el diagnóstico de problemas sociales y recomendar acciones concretas para su prevención y atención.
- Proponer investigaciones que sustenten el diagnóstico, la instrumentación y la evaluación de políticas y programas en materia de Desarrollo Social.
- Conocer y discutir la evaluación externa e interna de la política y los programas sociales (ALDF 2000).

Conformación y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Social

Si bien la Ley es muy clara en este aspecto, la mayoría de los entrevistados, tenía una noción muy general de la composición del consejo, pero no en la práctica: *“Los actores que participan en el consejo no son individuales, he visto pocas organizaciones no gubernamentales. En sí, el consejo está integrado más por funcionarios públicos que por representantes de la sociedad en general, en realidad es un consejo más institucional”*.⁴⁵

En lo que corresponde al funcionamiento del mismo, privaron dos percepciones –y en no todos contestaron a la pregunta:

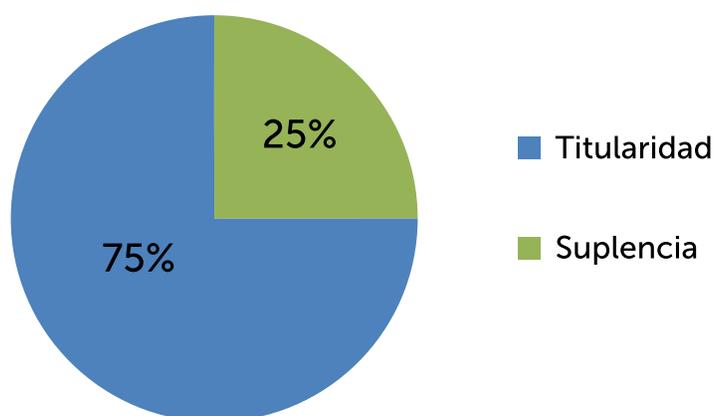
- Quienes tienen una concepción más general de las actividades del Consejo que se centra principalmente en asesorar y dar su opinión en el tema de desarrollo social al gobierno *“conocer y emitir observaciones y comentarios sobre la PS”*.⁴⁶
- Quienes poseen una visión más amplia: *Este consejo tiene como objetivo fundamental participar en el diseño y la planeación del desarrollo de la PS y , a su vez, es un espacio que puede hacer confluir a toda la parte de representación gubernamental que de alguna manera interviene en la realización de acciones para el Desarrollo Social y a la parte social en general para que puedan revisar, dar seguimiento y hacer propuestas en torno a las demandas sociales*.⁴⁷

Otro punto relevante en la conformación del consejo es que sus miembros, por lo regular, forman parte de éste, atendiendo a designaciones como representantes de la Secretaría a la que pertenecen o en representación del Secretario. Esto último, en el caso de los miembros de la administración pública, mientras que en el caso de los representantes de organizaciones civiles, la designación tuvo más que ver por su trabajo concreto *“[...] la invitación tuvo que ver principalmente con la incidencia que tiene la organización en varios temas relacionados con la PS [...]”*.⁴⁸

⁴⁵ Representante de la Prosoc. Mayo 2009.

⁴⁶ Representante académico. Abril 2009.

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES EN EL CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL



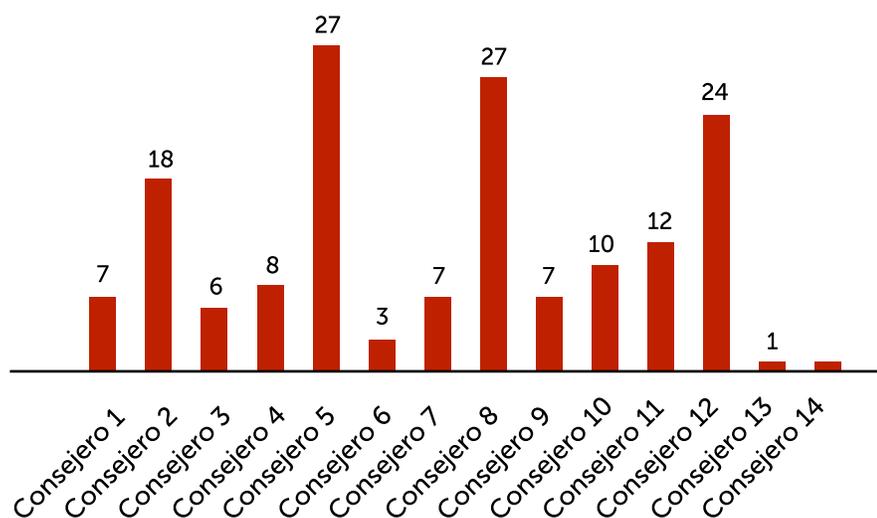
Fuente: Censo – Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal

Aunado a esto, la interacción y confianza que existe entre los miembros del consejo todavía es limitada. Posiblemente, a raíz de las contadas reuniones que se han realizado desde de su conformación en 2008, que propiciaron una agenda de trabajo poco clara ⁴⁹:

“Agenda como tal no tenemos; pero se formaron comisiones a partir de los temas que se vieron como importantes de la información del consejo anterior como: exigibilidad de derechos, formas y redes de participación ciudadana entre otras.” ⁵⁰

TIEMPO DE PARTICIPACIÓN

■ Tiempo de participación en el Consejo (meses)



Fuente: Censo – Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal

⁴⁷ DGIDS abril 2009. En este punto es necesario aclarar que los que dieron una respuesta más amplia fueron aquellos actores que pertenecen a alguna dependencia gubernamental, mientras que los que en los que las respuestas fueron acotadas o simplemente no respondieron fueron generalmente miembros de la sociedad civil y academia.

Dichas comisiones quedaron conformadas por 6 grupos que se integraron en un mismo consejo; aportarían en la construcción de un plan general de trabajo, con objetivos generales y específicos, líneas estratégicas y acciones. Todo esto sería la agenda misma del consejo.

Los grupos se conformaron en ejes temáticos, quedando de la siguiente manera:

1. Exigibilidad de derechos.
2. Formas y redes de participación ciudadana.
3. Dimensiones de la equidad y la diversidad social.
4. Integralidad y territorialidad de la política social.
5. Análisis de los organismos de planeación y programación de la política social.
6. Observatorio Ciudadano.

GRUPOS DE TRABAJO POR EJES TEMÁTICOS



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

La evaluación del funcionamiento del Consejo de Desarrollo Social y su trascendencia en la política social se dificulta, debido a que las acciones, reuniones y en general la discusión o deliberación de asuntos concernientes al Consejo, no ha tenido un ejercicio real. Esto se sustenta en la respuesta que dieron los entrevistados a pregunta expresa acerca de los mecanismos hasta ahora planteados para trabajar, discutir y tomar decisiones. "La única acción realizada fue haber formado seis grupos de trabajo, mismos que tampoco han tenido constancia en las reuniones.

Relación del Consejo con la sociedad

Para este punto, el CDS establece los objetivos siguientes:

- Fomentar la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de políticas en el desarrollo social, conforme a lo dispuesto por la ley de Participación Ciudadana y

⁴⁸ Miembro de Organización Civil. Junio 2009. ⁵⁰ Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Mayo 2009.

⁴⁹ Todos coincidieron en que éstas eran inexistentes y que desde agosto de 2008, cuando se conformó el consejo no habían tenido otra reunión o acercamiento. Sin embargo, la mayoría conocía que por reglamento de la LDS, debían reunirse en sesión ordinaria por lo menos una vez cada tres meses.

la ley de Planeación del Desarrollo del D.F.

- Propiciar la colaboración de organismos públicos y privados en el Desarrollo Social.
- Promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales, sobre propuestas y programas de Desarrollo Social y, en su caso, recomendar la inclusión de las propuestas pertinentes.
- Promover y procurar la inclusión, en el Programa de Desarrollo Social, de las propuestas de los Consejos Delegaciones de Desarrollo Social, de las instancias vecinales, civiles y sociales.

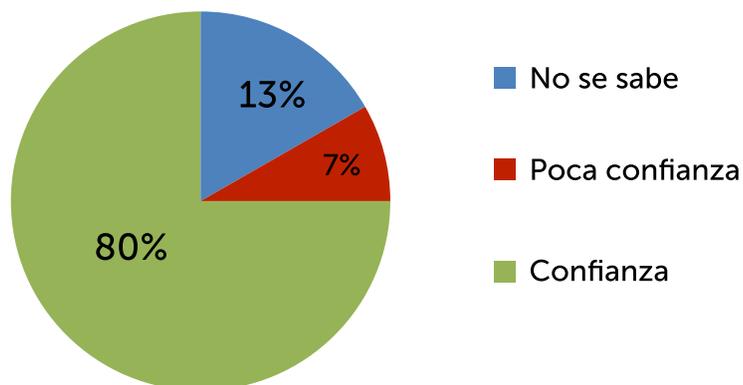
Por cuanto corresponde al cuestionamiento de la relación que los consejeros tienen con sus representados, algunos afirmaron que no tenían representación, que sus acciones se orientaban a tener informado al Secretario de la dependencia a la que pertenecían. En tanto otros, en general los miembros de organizaciones civiles, argumentaban que tenían una relación activa con la ciudadanía para la que se cuenta con espacio de discusión y análisis de demandas. Sin embargo, sobre este punto es posible inferir que la visión de los consejeros en cuanto a su representatividad con la sociedad, no es del todo clara; no existen, explícitamente, los mecanismos de interacción con los distintos grupos sociales.

*[...] considero que hay un problema con la participación, ya que este Consejo se caracteriza más por la representación de las instancias gubernamentales, que por organizaciones civiles, entonces no ha habido una representación de la sociedad como tal en el consejo.*⁵¹

Relaciones internas

Un factor relevante para observar el funcionamiento del CDS es la relación que existe entre los distintos integrantes de este órgano. Ya en las entrevistas se preguntó acerca del nivel de confianza y credibilidad que se presentaba entre los integrantes del Consejo. La mayor parte contestó que sí existía confianza entre los consejeros, sin embargo, sobre esto también se mencionaba que la falta de reuniones hacía difícil dar un diagnóstico de cómo era la interacción, "sí hay un buen nivel de confianza, la cuestión es que aún no se conocen todos los consejeros entre sí y por lo tanto no hay mucha credibilidad en el consejo".⁵²

NIVEL DE CONFIANZA ENTRE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL



Fuente: Censo – Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal

⁵¹ Representante académico 1. Junio, 2009.

⁵² Representante académico 2. Junio, 2009.

Incidencia en la PS

Un punto que es importante verificar, concierne al nivel de incidencia que tiene el consejo en la elaboración, implementación y evaluación de la PS, así como en los programas específicos tendientes al desarrollo social. Entre sus competencias está:

- Opinar y formular recomendaciones sobre políticas y programas de Desarrollo Social a cargo del Gobierno del D.F., procurando la integralidad de las acciones;
- Proponer investigaciones que sustenten el diagnóstico, la instrumentación y la evaluación de políticas y programas en materia de Desarrollo Social;
- Analizar e investigar los temas referentes a desigualdad, pobreza, marginación y/o exclusión social en el D.F., para enfrentar la problemática;
- Elaborar estudios que permitan mejorar el diseño de los proyectos y programas de Desarrollo Social.

Como se aprecia, en general el Consejo tiene la finalidad de emitir recomendaciones y opiniones (sin un sentido vinculatorio), en los aspectos de desarrollo social, para mejorar las acciones realizadas por el gobierno en este rubro. Así, y con base en los resultados de las entrevistas a miembros del consejo:

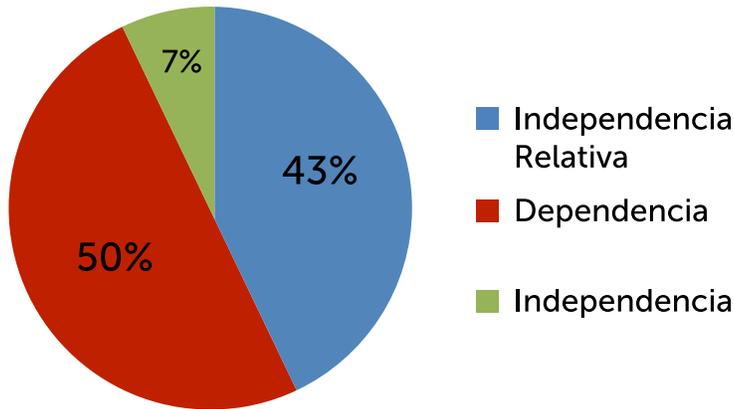
- ==> Se reconoce que éste es un organismo que asesora en el tema de desarrollo social a las principales Secretarías y Dependencias, a fin de que desarrollen una visión complementaria que influya en la toma de decisiones. Es claro para los funcionarios de dichas instancias que las recomendaciones emitidas por el Consejo, el carácter de obligatoriedad. Pero, hasta el momento de las entrevistas, aún no se contaba ni con una agenda de trabajo concreta, ni con recomendaciones puntuales.
- ==> Se tiene conciencia de que el Consejo de Desarrollo Social no ha podido influir de manera concreta en algún programa específico de desarrollo social y menos en la política social del D.F. La evidencia subraya que el funcionamiento de este órgano (por lo menos hasta el momento de las entrevistas) aún está lejos de llegar a los objetivos que se plantean en la LDS.

Percepciones y balance del Consejo de Desarrollo Social

En este apartado se analizan las respuestas de los miembros del CDS entrevistados, acerca del carácter autónomo del consejo frente a la SDS-DF, y la posibilidad de generar acciones e iniciativas independientes, el nivel de incidencia de cada uno de sus miembros en la toma de decisiones, la interacción con otros consejos para integrar la PS, y el balance general que se tiene del funcionamiento del CDS.

En cuanto al grado de autonomía del CDS respecto de la Secretaría de Desarrollo Social, la mayor parte de los entrevistados asumió que por reglamentación hay autonomía tanto en las decisiones, como en las acciones; pero, que en la práctica, aun cuando han sido pocas las acciones, la SDS influye y tiene presencia dentro del consejo.

NIVELES DE INDEPENDENCIA EN EL CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL

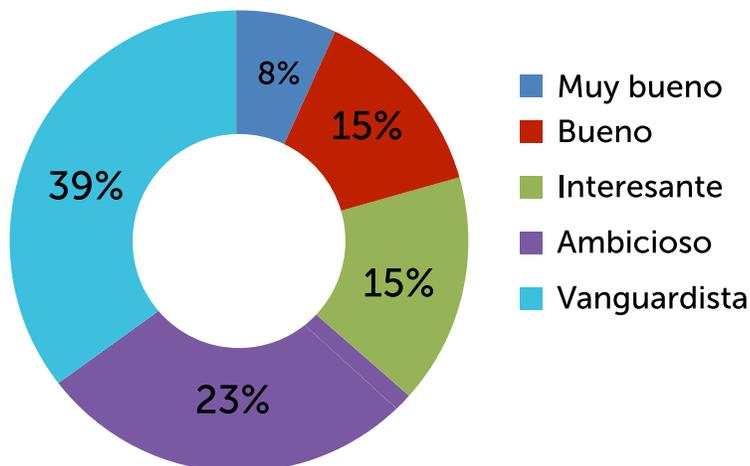


Fuente: Censo – Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal

En suma, la mayoría de los entrevistados tiene una buena percepción sobre la potencialidad del Consejo, aun cuando se afirma que las intenciones han quedado en el plano normativo. Por tanto, será el Consejo el que procure mayor operatividad para influir tanto en los programas específicos, como en la PS.

Es pertinente insistir en que la apreciación que se tiene del Programa de Desarrollo Social, puede funcionar como elemento articulador.

OPINIÓN SOBRE EL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DF



Fuente: Censo – Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal

Propuestas concretas:

- ==> Mayor interacción entre los grupos de trabajo dentro del consejo.
- ==> Concretar acciones.
- ==> Sesiones más frecuentes.
- ==> Continuidad y seguimiento a las iniciativas y acciones.
- ==> Mecanismos y procedimientos establecidos claramente para la operatividad del consejo.
- ==> Elaboración de un programa de trabajo previo a las sesiones.
- ==> Mayor autonomía en las decisiones.
- ==> Presentar balance de resultados periódicamente.

2.3.2 Consejos Delegacionales de Desarrollo Social (CDDS)

Los CDDS son órganos de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre la Delegación y la sociedad. Tiene las mismas funciones que el CDS (opinar sobre la política social de la delegación, así como en su programa de desarrollo social). Está conformado de la siguiente manera: El titular de la Delegación, el titular de la Dirección General de Desarrollo Social, –que funge como Secretario Ejecutivo del mismo–; un servidor público de la Dirección General de Desarrollo Social, –designado por el titular de la Delegación, y que funge como Secretario Técnico–; los titulares de las Direcciones Generales de Jurídica y Gobierno, de Administración, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos, Participación Ciudadana y los servidores públicos que considere necesario convocar el Jefe Delegacional. Asimismo, los representantes de las dependencias de la Administración, –a invitación del titular de la Delegación–; 3 miembros de cada uno de los siguientes sectores: organizaciones civiles; organizaciones sociales; instituciones de asistencia privada; instituciones académicas de educación superior y grupos empresariales.

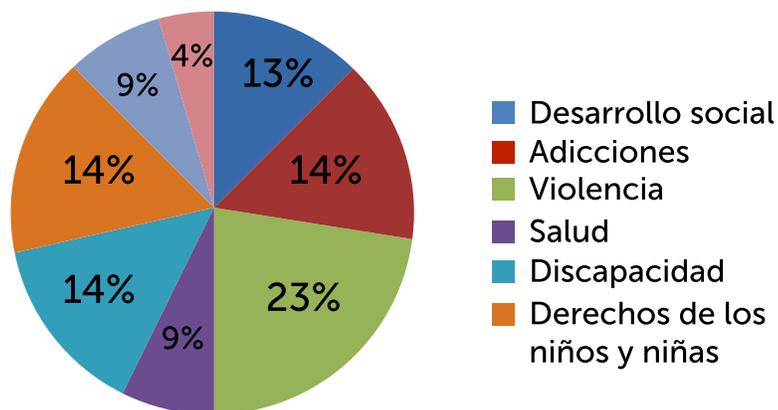
Los CDDS se establecen como un instrumento que reúne las opiniones y alternativas de distintos sectores sociales, lo que normativamente tendría que tener incidencia en la generación del programa delegacional de desarrollo social, en los programas específicos de este rubro y, en general, en la PS de la delegación.

A continuación, se establece en qué medida se ha logrado cumplir con estos objetivos, con base en las respuestas obtenidas de las entrevistas realizadas a miembros de los consejos y el grupo focal con representantes delegacionales.

Como se mencionó, para este apartado no sólo se realizaron entrevistas a miembros de los CDDS, sino que se complementó la información con miembros de consejos sectoriales de: asistencia y prevención de la violencia familiar, salud, adicciones, integración al desarrollo de las personas con discapacidad, derechos de los niños y niñas, y promoción y defensa de las personas adultas mayores.

Cabe aclarar que cada uno de estos consejos tiene una conformación distinta, pues así es el número de representantes de las Secretarías involucradas. No así, la función de dichos consejos, en general, pues de acuerdo con lo establecido en sus leyes específicas, tienen objetivos similares que se enfocan en la consulta, asesoría y evaluación de la problemática y programas específicos de cada uno de los rubros.

NIVELES DE INDEPENDENCIA EN EL CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia en función de los datos obtenidos en el Censo de Consejos Delegacionales

Funcionamiento de los Consejos

Como se mencionó, la conformación de los consejos está dividida en representantes delegacionales, organizaciones sociales, grupos académicos y grupos empresariales. En este sentido, los miembros de los consejos afirman que efectivamente su composición incorpora a estos actores. Pero la realidad es otra, en muchos de los casos no cumple con lo establecido en la LDS en cuanto al número de representantes que deben tener los distintos grupos. En conclusión, hay un desequilibrio.

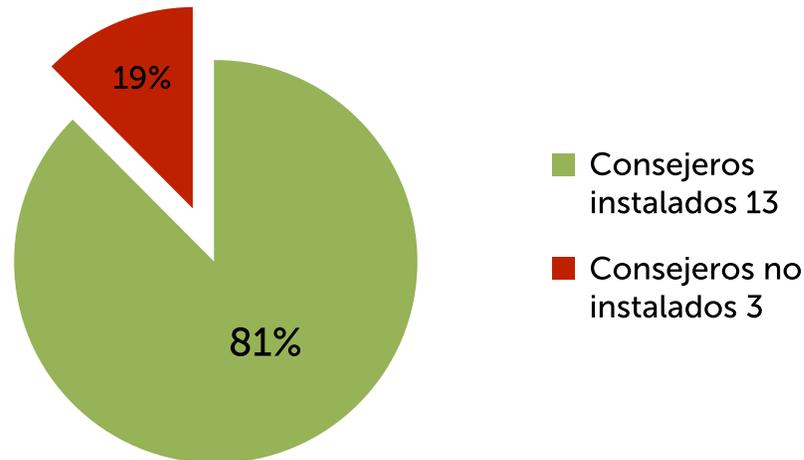
Es importante subrayar que algunos representantes delegacionales de zonas con tradiciones arraigadas, coincidían en que delegaciones como Tláhuac, Milpa Alta y Xochimilco, entre otras, hay grupos que no están representados como se especifica en la Ley, sino, que al ser grupos con alta influencia social, se enfocan al reforzamiento de las tradiciones de los pueblos, y precisamente en este rubro es donde existe una mayor participación social.

En general, en los consejos delegacionales de desarrollo social ocurre algo muy similar que con CDS del gobierno central, pues uno de los principales problemas es que hasta el momento, la operación de estos consejos ha sido muy limitada. Cuestión que se corrobora, pues hasta la realización de las entrevistas en 2009, sólo 4 delegaciones habían formado su CDDS y, de éstas, sólo una había tenido más de una reunión, –aunque su conformación no era la establecida por la LDS–.

*“[...] están las Actas de instalación del Consejo; pero, la operatividad no existe. Entonces, una sugerencia que haría es que el Consejo Delegacional de Desarrollo Social sea el que coordine estas actividades, porque de pronto hay comités para grupos específicos de población, definitivamente este ritmo de creación de comités, que yo no estoy diciendo que no sean necesarios, muy probablemente lo son, pero no permiten que la misma administración local se adapte porque estamos hablando de un proceso, no sólo en términos políticos, sino en términos burocráticos”.*⁵³

⁵³ Grupo focal con miembros de los Consejos Delegacionales, febrero, 2010.

INSTALACIÓN DE CONSEJOS DE DESARROLLO SOCIAL DELEGACIONALES

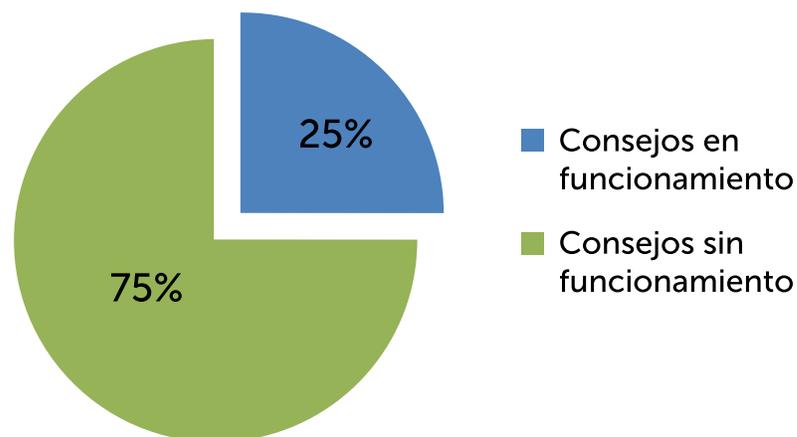


Fuente: Censo – Consejos de Desarrollo Social Delegacionales

Con base en lo anterior, es posible mostrar algunas de las principales características que ubicaban los miembros de los CDDS:

- * Sólo 4 delegaciones de la administración anterior tuvieron Comité Delegacional de Desarrollo Social, lo que corresponde al 25 %.
- * De los consejos delegacionales que existían, tomaron posesión, pero casi nunca funcionaron.
- * Los consejos siguieron funcionando pero básicamente con funcionarios, entonces era el Director de Desarrollo Social con diferentes direcciones o áreas, quienes se reunían, se veían, discutían entre sí y tomaban sus decisiones, pero no había esta función de ser el órgano obligado de consulta del gobierno delegacional con la sociedad.
- * Los pocos comités delegacionales que se conformaron respondieron más a la perspectiva, orientación e intereses de los funcionarios, que a lo establecido en la ley

FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DELEGACIONALES DE DESARROLLO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia en función de los datos obtenidos en el Censo de Consejos Delegacionales

Aunado a lo anterior y como parte de los problemas de los CDDS, tenemos que su función es opinar acerca del programa de desarrollo social, de los programas específicos y de la PS en general; pero, estas actividades se ven restringidas porque gran parte de las delegaciones no cuentan con estos elementos.

La política social en la ciudad no está funcionando de una manera integrada, ni entre sus diversos componentes ni entre los ámbitos de gobierno. Funciona de una manera que algunos nos atrevemos a calificar cada vez más alejada del modelo de la legislación. La participación ciudadana parece que se ha ubicado más en lo discursivo y menos en lo concreto, más en lo casuístico, en cuanto a que un funcionario quiere consultar algo, que en una obligación sistemática de escuchar la opinión de la sociedad, y no sólo escucharla, sino que se traduzca en decisiones como podría ser el programa delegacional de desarrollo social.

Relación con la Sociedad

En cuanto a la vinculación con la sociedad, la única vía para que la ciudadanía pueda tener algún tipo de incidencia en el desarrollo social delegacional se llama organizaciones civiles o sociales, que forman parte del CDDS. Miembros del consejo señalaban que la falta de participación ciudadana no solo respondía al inexistente funcionamiento de los consejos, sino también al no estar dispuesta a involucrarse en asuntos de carácter público.

[...] notamos que ahí la gente tiene esa costumbre de que bueno ya vino la delegación, pues que lo haga, y pocos son los que dicen bueno yo voy y tomo mi brocha ya que me están dando la pintura y me voy a poner a pintar ¿no?, o sea como que yo veo una gran apatía de la sociedad y, creo que en gran media lo propiciamos no al llevar esos programas y no, pues ver la apatía de la gente, sería bueno implantar algún programa de difusión, de concientización de la gente que bueno es para el beneficio de la comunidad.

Sin embargo, algunos miembros de los Consejos Consultivos Delegacionales (los menos), mencionaban que sí incorporaban la participación ciudadana, con foros o talleres en los que se daba a conocer las acciones o estrategias que tenía el consejo para dar respuesta a alguna problemática específica.

Una vez que nosotros vemos cuál es la problemática, generalmente, se convoca con una dinámica a un foro en donde se da a conocer la problemática; se define si esa es la prioridad, si ellos mismos lo ven como una problemática y buscamos para hacerlo efectivo en una alternativa que ellos participen, reconociendo su problema, si es que lo asimilan como propio; pues buscamos ahí la participación conjunta y nos va mejor y más directamente vamos a la construcción o identificación de líderes.⁵⁴

Incidencia de los Consejos

Los Consejos tanto de Desarrollo como Sectoriales, tienen como se ha mencionado a lo largo de este informe, la tarea de influir y apoyar en las acciones, para producir mejores impactos en las problemáticas que se abordan. Ante esto, la percepción que tienen los miembros de los consejos es que, si bien se han realizado reuniones y mesas de trabajo, la incidencia que tienen los consejos es limitada.

[...]Ha sido un consejo en donde asisten los tomadores de decisiones, que eso es muy bue-

⁵⁴ Consejo de Salud de Iztapalapa. Julio, 2009.

no, pero no siempre es así, porque a veces si tienen que consultar, sobre todo en el ámbito gubernamental [...] yo me atrevería a decirte no (se influye), sólo por la institucionalidad del consejo, sino las voluntades de los funcionarios y funcionarias. ⁵⁵

La falta de incidencia del consejo se ilustra en lo siguiente “[...] los que acuden a las reuniones delegan la responsabilidad a funcionarios de menor nivel o jerarquía”. Asimismo, “no todos tienen las mismas capacidades (de decisión), unos tienen mayor peso por cuestiones administrativas o políticas y algunos tienen limitantes”. ⁵⁶

En general, la percepción de los miembros de los consejos, es que éstos han servido como medio de articulación entre distintas entidades gubernamentales, lo cual no significa que se haya cumplido con el objetivo de ser mecanismos de integración entre distintos actores sociales.

Yo consideraría que es favorable, que ha atendido: primero que ha logrado formalizarse en la medida en que debía ser; Hoy en día se sabe qué es el consejo, qué funciones tiene qué actividades está realizando. En cuanto a la misión, las actividades, los objetivos y la razón del consejo, pues ha sido, creo yo, adecuada; creo que también que ha sido de impacto, porque me atrevo a decir eso, porque las instituciones se sienten involucradas tan es así, que participan, coordinan y proponen y con la población. ⁵⁷

Entonces, mediante el análisis de las entrevistas se observa que el reconocimiento de los problemas y falta de acción de los consejos es una constante:

Nos falta por mucho, considerar como primer punto el instrumento que es la comunicación y la coordinación, eso es lo primero que se debe trabajar para que nosotros podamos unificar criterios y establecer líneas bien específicas de hacia dónde queremos ir. La segunda nos falta el proceso de gestión entre las mismas instancias que podemos recurrir como Consejo, y lo más importante como no tenemos consolidado esto, la capacidad de respuesta es poca. ⁵⁸

Otro problema compartido, es la falta de una coordinación interna clara y trabajo previo entre las reuniones formales:

Una de las cosas en las que tiene que tener claridad el consejo es en la operación, sobre todo en esta parte que tiene que ver con la secretaría técnica que es una parte formal en el consejo, de manera que no quede a la voluntad de los funcionarios y funcionarias y la creación de al menos de tres comisiones que le de fuerza a su trabajos. Una comisión que le de seguimiento y evaluación de acciones a nivel territorial de Tlalpan y la otra muy en lo territorial y que tiene que ver con acciones de coordinación de atención y prevención. Presupuesto para la operación del consejo. ⁵⁹

Aspectos relevantes según algunos miembros de los consejos delegacionales para la mayor funcionalidad y eficacia de este órgano de consulta, son:

- *Mayor autonomía y poder de decisión en el ámbito delegacional.
- *Un mayor acercamiento con la sociedad civil.

⁵⁵ Consejo de Atención y Prevención a la Violencia, Tlalpan. Julio, 2009.

⁵⁶ Consejo de los derechos de las niñas y niños, Xochimilco. Julio, 2009.

⁵⁷ Consejo para la asistencia y prevención de la violencia,

Coyoacán. Julio, 2009.

- *Mayor responsabilidad y compromiso de los titulares de las dependencias hacia los acuerdos generados en el consejo.
- *Mayores atribuciones.
- *Mayor compromiso de los miembros del consejo.

Conclusiones

La Administración Pública en el D.F. adolece de una perspectiva de gobernanza, entendida ésta como el establecimiento de una nueva relación entre Gobierno y sociedad, involucrando a sectores de ésta, en la toma de decisiones sobre aspectos que repercuten en su vida cotidiana.

A pesar de que el marco normativo existente en el D.F., al menos en materia de Desarrollo Social (,) incorpora diversos instrumentos de participación, el predominio de una visión burocrático tradicional que se traduce en poca o nula voluntad política para el aprovechamiento de las ventajas que trae aparejada la participación ciudadana en las políticas públicas, provoca que muchos de estos espacios de interacción Gobierno-sociedad terminen siendo, espacios de coordinación intragubernamental.

En este sentido, las limitaciones que se presentan, al menos en torno de los Consejos de Desarrollo Social, son graves; pero, fácilmente corregibles. Es decir, en primer lugar, cumplir con los preceptos de la Ley de Desarrollo Social del D.F., instalando los consejos, con la conformación plural que ésta estipula; establecer una agenda de trabajo y mantener los ritmos de sesiones, para alcanzar resultados. De otra suerte, los consejos se tornan, cuando llegan a conformarse, un mero ornamento, protocolo o fuente de legitimación, y no como espacios privilegiados de innovación y direccionamiento, compartido entre Gobierno y Sociedad.

⁵⁸ Consejo de salud, Iztapalapa. Julio, 2009.

⁵⁹ Consejo de Atención y Prevención a la Violencia, Tlalpan. Julio, 2009.

Agregación social, representación política y demanda ciudadana en la política social

En este apartado se caracteriza a los actores que intervienen en la PS del DF, con especial énfasis en las formas y métodos de intermediación ciudadanía-programas sociales que ofrece el gobierno del D.F. A diferencia del punto anterior en el que se percibe a la ciudadanía en relación con el gobierno, vía los canales institucionalizados, en éste se podrá observar la interacción con los destinatarios de los programas, con sus formas de mediación social.

Para entender a los actores de la PS en la ciudad, se requiere conocer los ámbitos y dinámicas en los que se desarrollan; retomar aspectos teóricos de las formas de agregación social, representación y formulación de demandas, además de analizar la normatividad en cuanto a participación ciudadana, mediante una investigación cuya metodología incluya instrumentos como: entrevistas, historias de vida y grupos de enfoque. Sobre estas bases se trabajó con participantes de los siguientes programas sociales: *Comunitario de Mejoramiento Barrial*, *Jóvenes en Impulso*, *Jóvenes en Situación de Riesgo* y *Coinversión para el Desarrollo Social*.

3.1 Normatividad de participación ciudadana e institucionalización de los actores

Para garantizar la participación de la ciudadanía, el gobierno ha normado las formas de hacerlo a través de leyes y reglamentos. Participación es un elemento *sine qua non* de la democracia; razón por la que el marco normativo en un gobierno democrático contiene leyes que la garantizan y fomentan. En el D.F., las más importantes son: Estatuto de Gobierno del D.F., Ley de Planeación para el Desarrollo del D.F., Ley de Desarrollo Social para el D.F., Ley de Participación Ciudadana del D.F., Código Electoral del D.F., Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el D.F., el Programa General de Desarrollo del D.F., el Programa de Desarrollo Social del D.F., ambos del 2007-2012 y las reglas y mecanismos de operación de los programas sociales.

En todo el entramado legal hay diferentes conceptos, actores, formas de entender y efectuar la participación ciudadana, lo que explica las diferencias entre los canales institucionales de los instrumentos de participación. Todo lo cual fue analizado en el apartado anterior. En este punto se exploran otras formas de participación ciudadana, social y política, que se dan al margen de la lógica institucional y son resultado de la vida cotidiana de los habitantes del D.F.

El artículo 122 constitucional que norma al D.F., y en especial el inciso h que menciona la participación ciudadana como una facultad en la que puede legislar la Asamblea de Representantes del D.F. Dos leyes son fundamentales para entender la visión de participación ciudadana en los programas sociales:

1) El Estatuto de Gobierno del D.F. en los artículos 21 y 22 en que conceptualiza y fundamenta los instrumentos de participación ciudadana. En el artículo 21 se aclara que éstos se regirán por el estatuto, leyes de la materia y sus reglamentos. En el 22, se menciona que la participación “[...]se desarrollará tanto de forma individual y colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana

⁶⁰ En el 2001 se realiza la primer consulta popular para conocer la opinión ciudadana sobre el horario de verano (participan 318 mil 304 personas), periférico y viaducto (participan 420 mil 536 personas), 2) se hace una consulta para sopesar la pertinencia de aumentar o no el precio del boleto de transporte público (participan 691 mil 619 personas), 2009 se efectúa una consulta ciudadana sobre el aumento en el costo del boleto de transporte público (participan 691 mil 619 personas).

en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general”, además se establece que “[...]contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.”

2) La Ley de Desarrollo Social del D.F., que establece en el artículo 4 fracción X, que uno de los principios de la política social es la participación, entendida como el *“derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello”*. En este artículo se justifica que los programas sociales incluyan elementos de participación ciudadana.

Las anteriores leyes precisan los conceptos y los fundamentos que justifican la obligación gubernamental de fomentar la participación ciudadana. Los instrumentos para garantía de su efectividad los podemos encontrar en:

- 1) Ley de Planeación para Desarrollo del D.F., artículo 58, que establece que la planeación se realizará mediante la participación ciudadana, a través de consulta pública, control, evaluación, concertación e inducción.
- 2) Ley de Participación Ciudadana del D.F. que brinda diversos instrumentos: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, red de contraloría ciudadana, recorridos del jefe delegacional y asamblea ciudadana.
- 3) Código Electoral del D.F., que garantiza las herramientas electorales de participación ciudadana, esencialmente para el voto en elecciones y en ejercicios de consulta de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana.
- 4) Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el D.F., que entre sus objetivos señala Fortalecer y fomentar el desarrollo social, regional y comunitario, así como el goce y ejercicio de los derechos humanos, entre otros.

Pese a la existencia de los mecanismos arriba mencionados, hay heterogeneidad en la efectividad de cada uno, ejemplo de ello son: la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el D.F. cuyos mecanismos de participación han tenido cierto grado de incidencia en las decisiones políticas. Caso contrario, la Ley de Participación Ciudadana cuyas figuras como plebiscito y consulta popular que se han usado sólo 6 veces en 11 años ⁶⁰, y siempre por iniciativa de las autoridades; en tanto que los comités de vecinos no se han renovado en más de una década (Contralínea; 2010).

Existe diversidad de opiniones sobre la efectividad de los mecanismos institucionalizados de participación, algunos consideran que no han servido para que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales, más bien han servido como intento para legitimar ciertos programas (Ziccardi 2010).

El programa General de Desarrollo y el de Desarrollo Social reconocen diversas funciones a los actores de la participación ciudadana, ambos ofrecen el marco de planeación en el que se establecen los compromisos y estrategias para la participación. Entre los ejes del Programa General de Desarrollo se encuentra: fortalecer los instrumentos de la ley de participación ciudadana, apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan a incrementar la eficacia del gobierno, asegurar su austeridad, transparencia y auspiciar su cercanía con el ciudadano, además de tratar de lograr una participación efectiva de los ciudadanos en temas como: salud, educación, seguridad, económica, cultura, medio ambiente, vivienda y transporte público.

El Programa de Desarrollo Social tiene dentro de sus 50 metas 2 referentes al fortalecimiento de la participación ciudadana: 1) crear un sistema de fortalecimiento de organizaciones civiles y 2) fortalecer a los diversos espacios territoriales temáticos de representación y participación, extendiendo y ampliando el involucramiento en los asuntos públicos, en el diseño y evaluación de políticas y en la contraloría social.

3.2. Desarrollo social, agregación social y representación política.

Este apartado pretende analizar no tanto la funcionalidad de los mecanismos institucionalizados de participación, sino los que realmente se desarrollan al momento en que los programas interactúan con la sociedad. Se pone el énfasis en:

- I. Los referentes sociales de los beneficiarios de algunos programas y sus intermedios;
- II. El tipo de demanda social no captada por los programas;
- III. Las formas de organización social emergente y sus demandas.

Este análisis se realiza en tres niveles:

- A) El de las formas de agregación social de los destinatarios de algunos programas de desarrollo social (jóvenes, pobladores y organizaciones civiles).
- B) El de sus formas de representación social y política.
- C) El de la formulación de sus demandas.

La relación entre estos tres aspectos, en la bibliografía más conocida suele reducirse a sólo dos abordajes: el liberal, que soslaya el problema al considerar solo a los actores institucionalizados en el régimen electoral: partidos y votantes y, en algunos casos, grupos de presión; o bien se les enfoca con el abordaje socialdemócrata, suponiendo la universalidad del Triángulo de Hierro (gobierno /trabajadores –empresarios/partidos). Ninguno alcanza a dar cuenta de la diversidad de formas de agregación social existentes en América Latina, producto a su vez de las transformaciones sociopolíticas experimentadas. A ello nos referiremos en los siguientes párrafos.

Sabemos que en la actualidad hay una crisis de representación, que se traduce en la pérdida de credibilidad en sus formas tradicionales, ya sea social (como los sindicatos) o política (como los partidos). Hay quienes ven esta crisis, no tanto como un asunto circunstancial, sino como el fin de una época (Kitschelt), sugiriéndose la analogía con lo ocurrido en el campo de la tecnología con la crisis del fordismo, que significó el fin de una etapa de organización del trabajo y de formas de producción. Algo similar habría ocurrido en la política, las formas tradicionales de organización y circulación del poder estarían en proceso de transformación de sus actores y de sus formas de relación. Otros rebasan este planteamiento y dirán que más allá de las transformaciones políticas y económicas lo que está cambiando es el propio vínculo social (Sue, 2001).

Los autores clásicos de la Sociología distinguieron dos formas de agregación social: la comunidad, y la sociedad. A la primera le corresponde la cultura (lo heredado por la tradición), a la segunda la civilización (que es producto del contrato). A la primera le corresponden los sentimientos y las emociones; a la segunda, la racionalidad. Las oposiciones que se establecen entre una y otra se pueden expresar así:

Comunidad	Sociedad
Cultura	Civilización
Comunidades jerarquizadas, cerradas	Individuos libres e iguales, autorregulados.
Comparten territorio, etnia, creencias	Diversidad étnica y de creencias
Comunitarismo	Individualismo
Holismo	Contractualismo

Elaboración propia

En la discusión contemporánea, la rigidez en la separación entre ambas y la preeminencia de la segunda, han sido seriamente cuestionadas. La visión de civilización del S. XX enfrenta hoy serios desafíos. Descansó a lo largo de ese Siglo, sobre tres vínculos esenciales: El económico (trabajo), el jurídico (contrato), el político-cultural (Estado- Nación). Vínculos que se han visto cuestionados por las transformaciones tecnológicas y del proceso de acumulación, entre las que se pueden señalar: la flexibilización de las relaciones laborales; la disminución de los trabajadores por empresa; la modificación de la vida cotidiana en las ciudades, con la consecuente transformación de las formas de convivencia, de las redes vecinales, del tejido social urbano, que a su vez tienen como consecuencia la transformación de las relaciones gobierno-sociedad con la complejidad de los actores participantes en las políticas públicas (Kitschelt, 1999).

Si en el S. XX los tres elementos centrales señalados se retroalimentaban, hoy entre los tres se debilitan mutuamente. El trabajo ya no es más el único elemento congregante de los actores sociales; la naturaleza del contrato oculta la asimetría, desigualdad e inequidad que revisten las relaciones sociales y políticas y, el Estado Nación ya no es más el elemento de sentido de pertenencia (protección, bienestar, defensa...) de los agregados sociales. Algunos plantean (Sue, 2001) que frente al comunitarismo y al individualismo se puede reivindicar el

asociacionismo, como una forma de articulación con base individual, pero que responde a la libre decisión de organizarse para alcanzar fines específicos y que antecede al contrato.

Si enfocamos esta situación de manera más próxima a la realidad latinoamericana, tendríamos que reconocer que el desplazamiento de la centralidad del trabajo, si bien obedeció a factores de carácter mundial, se vio precipitado por factores políticos asociados al autoritarismo del último tercio del S. XX, que incluso dieron lugar a la modificación del propio Estado en buena parte de los países, lo que a su vez implicó la entrada en la escena política de nuevas formas de agregación social:

"[...]muchas organizaciones ya existentes de la sociedad civil resucitan como tales y dejan, por lo tanto, de ser cascarones conquistados por el aparato estatal. Por eso mismo, pasan a ser campos de lucha en los que se dirime quien, y en apoyo de que, hablará desde ellas, dirigiéndose al público más amplio y no ya sólo a los vericuetos de la burocracia estatal [...] junto a esas viejas organizaciones emergen nuevas formas asociativas que son testimonio del dinamismo social que...el BA [Burocratismo Autoritario] no pudo suprimir. Comités de barrio, organizaciones de autoayuda, movimientos sindicales o barriales de base, instituciones populares de la Iglesia Católica u otras confesiones, son parte de una larga lista con la que –sobre todo– el sector popular destila el aprendizaje que dejó el duro período anterior." (O'Donnell: 184).

Con respecto a la representación

La modificación del tejido social lleva en consecuencia a la transformación de los mecanismos de representación. Siguiendo a Sartori (T. de la Democracia, p 181) se pueden distinguir tres niveles en el significado de la representación:

- 1) El de mandato, tiene que ver con el sentido jurídico, el representante es delegado o mandatario;
- 2) El de representatividad, tiene más bien que ver con el sentido sociológico, con la afinidad entre representante y representado, este último expresa rasgos o características importantes para sus representados;
- 3) El de responsabilidad, se refiere más a las formas representativas que implican rendición de cuentas a los representados.

Cada uno de estos aspectos puede ser analizado en la percepción que se tiene, por parte de los beneficiarios de los programas, de gobierno y agentes políticos. Es decir, habrá que captar información sobre la visión que tienen de su relación con los gobernantes, de su afinidad (o identidad) en tanto que representados y en consecuencia, sobre el grado de control que tienen o quisieran tener sobre el aparato de gobierno.

Estas diversas formas de intervención en la vida pública, tanto por los factores socioeconómicos –vinculados a la globalización–, como por los factores políticos recientemente señalados, constituyen el marco analítico en el que tenemos que ubicar las transformaciones en la estructura social del DF, sin aislarlas de lo ocurrido en el ámbito nacional, de ello nos ocupamos a continuación.

⁶¹ El corporativismo es definido por Schmitter como " un sistema de representación de intereses en que las unidades constituidas están organizadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus resp

Cambios en la estructura social durante la transición política mexicana.

México estuvo por más de 70 años con un régimen de partido hegemónico, estructurador principal del corporativismo ⁶¹, formalmente federal y materialmente centralista. Durante ese período los mecanismos democrático-electoral servían más para fines de legitimación que de selección de autoridades. La forma de participación de la ciudadanía se realizaba de manera clientelar y corporativa⁶².

El clientelismo y corporativismo se constituyeron a lo largo de décadas en pilares fundamentales de una gobernabilidad autoritaria, que incorporaba y atendía las necesidades y demandas de diferentes grupos y sectores sociales en la medida en que fueran promovidas de modo subordinado y disciplinado a través de procedimientos, organizaciones e intermediarios, cuyo reconocimiento por la autoridad tenía como requisito fundamental la adhesión colectiva al partido del gobierno (Duahu).

El rompimiento del régimen político descrito ha sido prolongado, entre otros efectos, tuvo el que las decisiones sobre la transición democrática se concentraran más en las reformas electorales, que permitieran una competencia equitativa entre partidos, que en el fortalecimiento de la participación ciudadana.

En el DF esta situación tenía el agravante de que su gobierno no era siquiera formalmente electo, sino designado por el Ejecutivo Federal, sin órgano parlamentario alguno de representación. Todo lo cual pudo haber agudizado las prácticas clientelares; pero, tal vez precisamente por ello, generó una sociedad civil demandante de democracia y de participación, que empezó a ganar presencia pública independiente a partir de fenómenos sociales como el movimiento de 1968, la solidaridad con las víctimas del temblor de septiembre de 1985, el movimiento para la elección de autoridades que culminó con el plebiscito ciudadano de 1993, que mucho contribuyó a que en 1997 –después de las consecuentes reformas legislativas–, se eligiera por primera vez Jefe de Gobierno, optando para ello en un candidato de oposición. Esta mezcla paradójica de clientelismo exacerbado y sociedad civil fuerte constituye una de las claves explicativas del presente.

Con las modificaciones realizadas al Estatuto de Gobierno del D.F. en el año 1997⁶³, se establecieron algunas disposiciones en cuanto a la participación ciudadana. Destacan: 1) la incorporación de figuras como el plebiscito en el régimen jurídico de la ciudad, 2) en el artículo 68 se fijan reglas para que el jefe de gobierno pueda consultar a los electores, 3) en los artículos 113 y 114 se prescribió que los delgados tenían que realizar recorridos periódicos en su jurisdicción, y se otorgó a los ciudadanos la capacidad para solicitarles audiencia pública. El primer gobierno electo se comprometió a modificar las formas de participación clientelares, para lo cual se hicieron reformas que fortalecían figuras territoriales, en lo cual destacan tres procesos que pretendían la reconfiguración de actores e intermediaciones en la Ciudad de México:

1) La inclusión en 1998 y su elección en 1999 de los comités vecinales, / sin embargo, el bajo número de votantes fue un indicador inequívoco de la falta de credibilidad de la ciudadanía hacia esta figura, esta estrategia que pretendía dismantelar las formas de participación

clientelares, terminó fortaleciendo en muchos casos a antiguos liderazgos que se habían constituido desde hace más de veinte años en la ciudad. Ante esta realidad en 1999 se decidió no hacer otra elección vecinal, lo que tuvo por consecuencia que las delegaciones y el gobierno central se quedaran sin un mecanismo de representación para acercarse a la ciudadanía (Ziccardi; 2008).

2) La participación de las Organizaciones Civiles. Estas ampliaron su influencia porque recogían demandas sociales que el gobierno olvidaba, algunas contaron con ayuda de la academia, otros con un trabajo de campo que fortalecía a las comunidades o al ejercicio y promoción de derechos económicos, sociales y culturales, de tal suerte que logran ser reconocidos como actores de interés público –a partir de una estrategia de relación con el GDF impulsada principalmente por la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México–, tanto en la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el D.F. como en la Ley de Desarrollo Social del DF.

3) La vinculación de una parte significativa del Movimiento Urbano Popular a las acciones del nuevo gobierno de la Ciudad, ya sea que algunos dirigentes se convirtieran en funcionarios, o bien, como interlocutores de los programas de desarrollo socio– urbano.

Con lo anterior, entre otros procesos, la participación ciudadana se volvió un derecho reconocido por el Estatuto de Gobierno; su implementación se realizaba de acuerdo con las Leyes de: Participación; de Desarrollo Social; de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el D.F. Así, desde lo institucional se creó un entramado de participación ciudadana que fructifica en lo operativo, en una subsecretaría para tal fin.

No obstante los avances que estos procesos significaron, estuvieron lejos de erradicar la relación clientelar. Algunos sectores del partido gobernante desarrollaron estrategias (en su mayoría informales) que daban paso al clientelismo; mantenían a amplios sectores de la población, sobre todo de los núcleos empobrecidos, a merced de gestores comunitarios locales, figura que incluso se ha fortalecido (Álvarez). En ciertos casos, esta estrategia resultó un buen recurso para realizar carrera política y demostrar “compromiso” con la comunidad vía trabajo político de base, como se podrá ver en los análisis que realizamos. En la vida cotidiana y en la implementación de programas sociales, este tipo de mecanismo continúa reflejándose. En muchos casos, múltiples caudillos representantes de la forma más tradicional de gestión, han contribuido a sustentar la legitimidad de esa forma de concebir la acción pública que la democracia no ha podido desterrar. Coexiste con diversas formas de participación ciudadana, impulsada por variadas formas de agregación social; coexistencia que tal vez sea una de las peculiaridades de la gestión de la PS en el DF.

Visto lo anterior, preguntarse por los participantes en la PS del DF implica conocer no sólo sus formas de representación y sus demandas, sino la naturaleza del vínculo social que mantienen, o que están construyendo, y las formas de gestión social en las que se encuentran inmersos.

⁶² En el clientelismo, de acuerdo con Duahu, podemos encontrar tres elementos:

==> El cliente que no satisface sus necesidades básicas por medio del mercado, dando como moneda de cambio para lograr sus fines, su voluntad

==> El intermediario que son instituciones estatales, muchas veces resultan ser la única, al menos una vía fundamental de acceso a bienes y servicios de cuyo consumo

==> El elemento que está en contrapartida del cliente es el gobernante y/o funcionario que se encuentra en el intercambio clientelar con sectores sociales desfavorecidos y con posibilidades de utilizar a la misma como base de maniobras proselitista

3.3. Las formas de agregación social.

En el país, la Ciudad de México tal vez sea la entidad federativa que de manera más brusca ha resentido los cambios en el modelo de acumulación. Durante las décadas del despegue industrial, la zona metropolitana y en particular la Cd. de México constituían el eje del crecimiento. Todavía para 1980, la contribución de la producción industrial del DF al PIB era del 47%, y para 1998 este aporte había caído a sólo el 29% (Parnreiter, Christof). "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global", cit por Escobar). La población de la Ciudad dejó de tener un fuerte sello obrero, el sector terciario ganó terreno, ya para 2009 la población ocupada en el sector secundario fue de sólo 17.2% frente al 82.2 en el terciario; pero como sabemos no se trató de sólo el traslado de mano de obra de uno a otro sector productivo, sino que este proceso también expresa la precarización del empleo, sólo el 37% de la población ocupada goza de prestaciones y contrato por tiempo indeterminado, el 54% de la población trabajadora se encuentra subocupada (Escobar).

Los cambios señalados surtieron efecto en la estructura social y en las formas de agregación de la sociedad del D.F. Se diversificaron las formas de organización social, y muy particularmente en las que se relacionan con los programas sociales de la Ciudad. Razón por la que en este trabajo se eligieron tres de las de agregación, aunque no cuantificadas socioeconómicamente, a saber: territorial-comunitaria, civil, y etárea-. En éstas, los actores que están lejos de la centralidad del trabajo: para los jóvenes, la aspiración a éste que aparece como algo irrealizable –incluso en el futuro–; en los barrios, la costumbre y el intercambio ilegal que suelen sustituir a la norma, y en ambos casos se desdibuja el sentido de pertenencia a la Nación y a la comunidad política de la Ciudad.

No puede dejar de tomarse en cuenta que la construcción de nuevas formas de articulación social puedan percibirse por la distancia que guarden respecto de los tres ejes tradicionales (trabajo, contrato, Estado).

Un asunto difícil de apreciar cuantitativamente, pero que puede suponerse válido para los territorios en los que se encuentran asentados los casos estudiados, es el de la emigración hacia el D.F., que contribuye a la complejidad de la composición sociológica de los actores.

Hacia una operacionalización de los nuevos actores sociales.

Sin lugar a duda, es muy extensa la bibliografía sobre actores sociales. Muchas reseñas se han hecho sin que ninguna alcance un verdadero consenso. La transformación de la sociedad capitalista en el siglo XX, propició la atención sobre actores cuya fenomenología iba más allá de las derivadas de los análisis centrados en la clase social cuyas demandas no siempre se ubicaban, o se limitaban, a la modificación del marco económico–institucional, poniendo de relieve aspectos de la conflictividad social que no estaban en el centro de las ciencias sociales, –como las étnicas, las de género, generacionales y/o religiosas, entre muchas otras–. Si estas situaciones añaden complejidad a las categorías para el análisis de los sujetos sociales, (elaboradas por lo general en el llamado *mundo desarrollado*), cuando se aplican a América Latina, las dificultades resultan obviamente mayores. No se trata tan sólo de la aparición de nuevos actores frente a las clases generadas por el capitalismo industrial, sino por los fenómenos resultantes de la combinación de aquél con las formas productivas y las estructuras sociales latinoamericanas. Y, en estas últimas, no siempre se desarrollaron las categorías pertinentes. Ante esto, las adaptaciones de las categorías del *primer mundo* no siempre dieron los mejores resultados.

Para mostrar la operacionalización de los nuevos actores sociales, se tomó en cuenta la visión de Casquete, en cuanto se refiere a la relación entre la democracia y los movimientos sociales. Según él, estos últimos desempeñan las siguientes funciones:

- I) Identificar situaciones de riesgo y/o problemas;
- II) Representar intereses de grupos discriminados;
- III) Ejercicio de contrapoder crítico;
- IV) Propuestas de alternativas;
- V) Educación en la democracia.

Aunque puede resultar muy útil sondear si se cumplen estas funciones (particularmente en las OC's, a las que podría añadirse a la segunda función: *ampliar derechos*), es probable que aparezcan otras formas de agregación –y cabe preguntarse si también de intermediación–, que no desempeñen dichas funciones, y sí las siguientes:

- I) sentido de pertenencia (territorial, generacional, simbólica);
- II) formas de bienestar/sobrevivencia (actividades lucrativas o remunerativas);
- III) visión de lo público (justicia/injusticia; protección/agresión; participación/exclusión sentido comunitario–individual.)

4.1 Sobre la formulación de la demanda.

La demanda que interesa en un enfoque de políticas es la conocida como *demandas politizadas*, entendiéndolo por ello: aquella cuya satisfacción se exige a la autoridad pública. No se trata entonces de cualquier tipo de demanda, sino de aquella cuya resolución se ubica justamente en el campo de lo público. Entonces, resulta pertinente preguntar:

- I) ¿Es posible que haya demandas de los destinatarios que actualmente ubiquen su solución en el campo de lo privado, por desconocimiento de derechos; pero, que a través de un proceso de politización, puedan ser ubicadas en el campo de lo público?

II) ¿Es posible que ante la frustración por la respuesta de las autoridades haya un proceso de despolitización de las demandas, recurriendo para su satisfacción a mecanismos cuasi-privados?

En el siguiente cuadro se presenta solo una aproximación al esquema analítico.

Ámbito	Categorías	Posibles indicadores
Agregación social	<p>Cultura vs Civilización</p> <p>Perspectiva civilizatoria</p> <p>Función de sus asociaciones</p>	<p>En sus mecanismos de asociación: Identidad (f) territorio, "profesión" Identidad individual o comunitaria.</p> <p>Ubicación ante: Trabajo, normatividad, Estado</p> <p>Identificar riesgos ó problemas; Reivindicar derechos propios de terceros. . .</p>
Representación política	<p>Delegación</p> <p>Representatividad</p> <p>Control</p>	<p>Visión de la autoridad, ¿a qué actores se les asigna esta función?</p> <p>Qué elementos de identificación ubican</p> <p>¿Es necesario?, ¿cómo podría darse?</p>
Intermediación social	<p>Institucional</p> <p>Funcional</p> <p>Formal</p>	<p>Gestión de demandas dentro o fuera de los cauces institucionales.</p> <p>Formas de agregación, mecanismos, periodicidad de reuniones, afiliación (o articulación de la instancia de participación con otras).</p> <p>Reglas de la organización. Institucionalización de los intermediarios.</p>

Elaboración propia

Las formas de agregación social de los referentes de los programas

Las políticas públicas que implementan los gobiernos tienen como meta realizar cursos de acción que retoman problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de interrelación entre actores diversos y que incluyen mecanismos de participación de la sociedad. Cuando estos mecanismos funcionan, realmente contribuyen también a desarrollar las capacidades y los derechos de los ciudadanos.

Los programas sociales se orientan a disminuir la exclusión, a aumentar la equidad entre los ciudadanos, a fortalecer la estructura social y a reconocer la diversidad. En el D.F., las leyes actuales sobre esta materia buscan garantizar la cobertura universal con el Estado como garante de los derechos fundamentales, para reafirmar la participación de la ciudadanía en el proceso de gestión y control de los programas. Lo anterior, con énfasis en la integralidad, equidad y la perspectiva de derechos humanos. Luego entonces, puede señalarse que dichos programas se consideran desde la denominada *óptica emergente*, como lo propone Susana Sottoli (2002).

Con el componente de participación ciudadana ya como parte de los programas sociales, se construyó una tipología que describe actores e intermediaciones que están presentes en ellos. La naturaleza de cada uno de los programas analizados tiene un referente distinto en cuanto a forma de agregación –comunitaria, civil y de autoayuda–. La relación con formas gremiales y clasistas es inexistente en los programas analizados, y podría suponerse que en el conjunto de la PS del gobierno, incluso en la política laboral, no se ha priorizado la relación con las organizaciones clasistas (cfr. Saúl Escobar, Informe de Evaluación de la Política Laboral del DF, EvalúaDF, 2009.)

5.1 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PMB)

En 2007 surgió el PMB, con la finalidad de desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, –en particular donde se presentaban altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana, o bien, donde estaban clasificados como de media, alta y muy alta marginación–.

Cabe señalar que entre sus prioridades, el PMB promueve además la participación en el diseño, ejecución y evaluación de la PS del D.F., en el ámbito de desarrollo urbano; la construcción de infraestructura social; la recuperación de los espacios públicos, e impulsa el ejercicio del derecho a la ciudad. Pretende mejorar las condiciones de vida, así como las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana. (Sandoval, 2008)

También desde el 2007, ciertas organizaciones sociales y civiles, organismos autónomos y autoridades locales se conformó un comité promotor, con el objetivo de consolidar lo que se conoce como derecho a la ciudad. La iniciativa Hacia la carta de la Ciudad de México; “POR EL DERECHO A LA CIUDAD”, afirma que ésta es un derecho colectivo de los habitantes. Y sobre esta base, busca que el disfrute de la misma se haga en los principios de sosten-

⁶⁴ Esta iniciativa parte de la oportunidad que representa, construir con la participación de todas y todos, un instrumento que permita la incidencia de los derechos humanos en la ciudad. 2. Función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad. 3. Gestión democrática de la ciudad. 4. Participación de la ciudad y su entorno. 6. Disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

tabilidad, democracia, equidad y justicia social. Así, la atención prioritaria se centra en personas y grupos mayormente vulnerados, con el fin de alcanzar una vida digna y plena para todas las personas. Esta propuesta no solo consigna todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales), reconocidos internacionalmente y ratificados por México, sino también reivindica otros: el agua, la tierra, el transporte y la energía.⁶⁴

Por su parte, el PMB incorpora a sus acciones un nuevo esquema de participación ciudadana, en el que no solo en el diseño de proyectos, sino también en la ejecución de los mismos, la población colabora. Esto, consecuentemente, genera tensiones al propiciar que los diferentes actores comunitarios se activen, y con ello aparezcan las formas de gestión, intermediación e intereses diversos que conviven en la comunidad. Circunstancias que se analizan en este trabajo.

En la *democracia participativa*, el ciudadano no es un actor pasivo a quien el gobierno debe solucionarle sus problemas. La lógica es que si participa de manera constante y dedicada, tanto en la toma de decisiones, como en la ejecución de los proyectos, éstos tendrán mejores resultados, puesto que son los ciudadanos los que le dan un mayor rendimiento a los recursos y se apropian del espacio público. Para dar cause institucional a la participación ciudadana, el PMB establece formas y procedimientos que pretenden garantizar la buena ejecución y resultado de los proyectos. No pretende solo transferir de forma directa recursos públicos al ciudadano, la participación conlleva un proceso. Éste se inicia cuando el o los ciudadanos presentan un proyecto ante la asamblea comunitaria. Se vota para elegir uno. La subsecretaría de participación ciudadana del D.F. hace llegar al o los encargados del programa y al comité técnico mixto, los resultados de la Asamblea. Se revisa el proyecto en términos técnicos y de integración, para ver si cumple con las características mínimas –viabilidad jurídica, necesidad social; que la colonia, pueblo o barrio lo requiera–, y una vez aprobado, en otra asamblea se elige a 9 personas que conformarán los comités que se encargarán de su realización.

Los actores institucionales que intervienen son:

- 1) Secretaría de desarrollo social.
- 2) Secretaría de obras y servicios.
- 3) Secretaría de desarrollo urbano y vivienda.
- 4) Instituto de vivienda del DF, a través del Programa de Mejoramiento de Vivienda.
- 5) Subsecretaría de participación ciudadana.
- 6) Comité técnico mixto.

El PMB es el que se acerca más a las formas comunitarias, justamente en su dimensión territorial–barrial. El principio de identidad es el territorio, y al rescate y mejoramiento de éste se dirige el programa. Participan en él ciudadanos convocados por los gestores comunitarios, o bien, ciudadanos organizados en colectivos –no siempre formalizados–, que también pueden estar vinculados a redes más amplias, que involucran a diversas formas de mili-

tancia en los partidos políticos. Estos ciudadanos proceden y están en los estratos sociales medios–bajos y bajos. La relación con el gobierno se establece a través de un conjunto de instrumentos y actores, entre los que destacan:

A).- Caudillismos Tradicionales. Prácticas de intermediación que dependen en lo fundamental de los vínculos personales del caudillo en dos variantes: i) sin vínculos directos con el partido en el gobierno; y ii) con vínculos con el partido gobernante.

El caudillismo tradicional sin vínculos directos con el partido en el gobierno.

Figura que durante años ha jugado el papel y rol de gestor social, representando a personas menos favorecidas. Tiende a construirse una historia de defensa y promoción social (con elementos de realidad y ficticios), matizándola con circunstancias de violencia, legitimando con esto, su forma de *liderear* o gestionar, dando paso a lo que marca la tradición y cultura: a un héroe mítico y mesiánico, que retoma en su beneficio ideologías y problemas sociales, que le son útiles para generar oportunidades lucrativas, de las que será el principal beneficiado, más que la comunidad o grupo que representa. Así lo denotan algunos casos analizados:

“Soy la directora, conserje y hago de todo” “Nosotros nunca hemos jalado con la delegación, hasta dinero de nuestra bolsa poníamos para ... hacer la cancha” “También participamos a los 18 años ayudando campesinos en Chihuahua, ya a los cuarenta estábamos en Chimalhuacán, buscando servicios sociales fuimos fundadores de ODAPAS”. “A la ‘Loba’ XXX, le quitamos un cachito para la escuela, no quería dar nada, nos costó pero nos los dieron[...]

“[...]Nos venimos a vivir a la unidad en el 90 producto de la lucha magisterial del 89, entonces todo se lo robaban otros, pero resultado de la lucha magisterial a nivel nacional, ganamos la secretaría de vivienda...”⁶⁵

Esta figura no encaja en las formas y espacios de participación institucional, planteados en los programas actuales de desarrollo social, por el contrario, al pretender estos caudillos mantener el control sobre los recursos y las decisiones, se generan pugnas por el territorio y los recursos con los esquemas de colaboración participativos y abiertos, como lo son asambleas y comités vecinales.

Estos caudillismos tradicionales se abrogan la representación de la comunidad, como podemos ver en un segundo caso:

La persona es señalada por los habitantes de la unidad habitacional como representante del Comité Vecinal. Desde hace 10 años realiza gestiones a nombre de la unidad territorial, además la ubican como una persona conflictiva y violenta que se siente dueña de espacios comunitarios:

[...]“Cuando nos aprobaron el proyecto de mejoramiento barrial, el asesor técnico tiene que tomar medidas con su personal, y la señora XXXX salió de su casa como rayo diciendo: ‘está prohibido tomar medidas tienen que hacer la solicitud por escrito al comité vecinal porque son invasores de los Panchos Villa’. El ingeniero le respondió: ‘No señora, somos del proyec-

⁶⁵ Historia de vida Programa Mejoramiento Barrial.

to de Mejoramiento Barrial'. Ella respondió: 'Ah sí y quién dijo que se hiciera aquí algo'. Total que salimos a apoyar al ingeniero que tenía miedo. Le dije: ¿qué pasó XXX?, ella dijo: 'están midiendo, cómo es posible'. Yo respondí: pues es para el proyecto de mejoramiento barrial [XXX añadió]: 'aquí no se puede hacer nada sin que el comité vecinal esté involucrado'. Entonces yo le aclaré: aquí lo que se necesita es ser ciudadano y condómino para promover un proyecto, no te piden que pertenezcas a un comité vecinal, además, actualmente la mayoría de unidades territoriales no tienen comité vecinal. Y Terminó diciendo: 'pues yo tengo la representatividad le guste a quien le guste y no van a tomar medidas'."

Este esquema de caudillismo tradicional se fue gestando a todo lo largo del proceso de administración centralizada del DDF:

"[...]Todos los años de autoritarismo que vivió la ciudad, crearon muchísimos cacicazgos políticos y de facto; políticos y no políticos... son personajes que nunca han estado involucrados necesariamente en un partido, pero creen que es su territorio, cuando llega un proyecto estos actores saltan...sienten invadida su propiedad, son gestores o coyotes, que históricamente se dieron en donde un ciudadano de un sitio marginado desconocía el funcionamiento de gobierno y para tramitar algún servicio, recurrieron a estos personajes.." (Alberto Martínez/Coordinador de PMB)

El caudillo - cuadro partidario.

En otro caso, el gestor comunitario es aquél que lleva tiempo siendo un cuadro partidario y le resulta difícil distinguir entre la función partidaria y la función de gestor social de la comunidad. Las relaciones con el gobierno son atravesadas por esta misma continuidad que establece entre sociedad–partido–gobierno. Adquiere la figura de gestor comunitario, que suele ser reconocida por la comunidad por dedicarse de manera cuasi profesional a la promoción:

"[...]recogemos papeles y los llevamos a donde corresponde, somos gestores, también para el CURP, nosotros juntamos 10 personas y las llevamos. ...se supone [que] hay módulos, le dicen trae tu documentación y los dejan ahí todo amontonado, nada más no lo hacen, la idea es que lo hagan rápido." ⁶⁶

Suele adoptar, para fines de la gestión de los proyectos, la forma de organización civil o comunitaria, misma que es conocida por la comunidad; pero, que en los casos analizados, no se da la militancia o afiliación de los habitantes del barrio, aparece más como una necesidad jurídico–administrativa, que como un mecanismo organizativo o de intermediación de las demandas comunitarias. Su relación con la comunidad adquiere una dimensión patrimonialista, a la pregunta "¿de quién es el módulo?" [de atención a la ciudadanía en el que ofrece sus servicios a la comunidad), la respuesta es clara: "Es mío, pero la organización es XXX, es una A.C. tiene registro". La iniciación en los trabajos de gestoría fue por invitación de un dirigente político poniendo sus capacidades organizativas al servicio de sus campañas, y así sucesivamente desde 1997 ha entrado en interacción con diversos dirigentes políticos en acciones no solamente organizativas:

⁶⁶ Grupo Focal con dirigentes.

"andábamos apoyando en su campaña, a nosotros nos mandaron hasta la sierra, luego trabajamos con XXX, nos subíamos en los camiones a lo que daba y órale a trabajar, nos tocaba defender y sacar a los caciques, por eso nos tocaban mero los trancazos..."

La relación que mantienen con el gobierno no está orientada por un proyecto social ni político, sino por una relación de intercambio cliente–patrono:

"[...]ahora vemos como llegamos aquí, por eso ahora nos presentamos con el funcionario que mandan para ayudarnos, pues revisamos y vamos a ver, le decimos va, vas a estar arriba pero, ¿qué onda cabrón que les vas a dar a ellos?, así lo manejamos y con quien esté, órale vas a estar pero qué nos vas a dar, a todos no nada más a nosotros"

En su propia percepción lo determinante para los buenos resultados de su gestión son las relaciones establecidas a través de su trabajo de militancia: *"[...]lo que cuenta para que se apruebe el proyecto es el trabajo político."* Los procesos participativos establecidos en el propio programa para tomar decisiones son más requisitos a cumplir que valores a realizar: *"[...]se trata entonces de hacer los votos necesarios para obtener el proyecto [a la pregunta de qué significa "hacer los votos"] sí, llevar gente para obtener la mayoría."*

En esta reunión participaron también los miembros de los comités del proyecto, a las diversas preguntas sobre los aspectos técnicos, las miradas de los interrogados se dirigían al caudillo en búsqueda de respuestas, quien sin recato demostraba una y otra vez que él es el que sí sabe.⁶⁷

B).- Los nuevos liderazgos. A diferencia de los anteriores, no fueron constituidos en los tiempos de falta de elección de las autoridades de la Ciudad, sino que su involucramiento en los programas de desarrollo social, y en la política de la Ciudad, tienen una ruta diferente, ya sea por haber surgido desde la demanda ciudadana, o por haber surgido de la militancia partidaria, como medio para la realización de un proyecto Sociopolítico más amplio. Al igual que en el caso anterior, se perciben las variantes de pertenencia y no pertenencia al partido gobernante.

El liderazgo ciudadano.

Lo ejercen las personas que iniciaron su participación en la gestión de una demanda específica, y a partir de su trabajo fueron teniendo el reconocimiento de la comunidad, hasta ser aceptado su liderazgo. La intermediación inicia cuando un ciudadano logra poner en marcha un programa de gobierno y activa a otros habitantes para tratar un problema en concreto. En un caso, la promotora inició su participación porque quería que sus hijos tuvieran un espacio para jugar fútbol. Así es que, junto con otros vecinos, sometió al programa de MB un proyecto para la construcción de cancha de fútbol rápido, mismo que obtuvieron y ejecutaron con éxito. A éste, siguieron otros proyectos que cuentan con el apoyo de la comunidad. Si bien ha hecho esfuerzos por mantenerse al margen de las acciones de los diversos partidos que actúan en su comunidad, su liderazgo atrae la atención de quienes están en la búsqueda de apoyo electoral:

"Me han invitado mucho a hacer labor política, no es lo que más me gusta. A mí esto de que te busque el delgado y esas cosas, se convierte en una bolsa de trabajo, ya no es apo-

⁶⁷ Grupo Focal con dirigentes

yar al candidato o al delegado porque me convence o porque le creo, es porque a ver qué chamba me da, y se termina su periodo de gobierno y te quedas sin trabajo.”

Esta perspectiva de la participación, la lleva a tener expectativas que rebasan la gestión de proyectos de mejoramiento barrial, es decir, la coloca en el umbral de proyectos sociales e incluso a redimensionar la acción política:

“A mí me gustaría que hiciéramos un proyecto productivo que nos dé trabajo más allá de unos años de tal o cual gobernante. Yo no busco a la política pero ella me llama a mí, porque finalmente andar juntando y llamando a la gente es política. Estar en asambleas y reuniones es política, o sea no es mi fin, pero no podemos salirnos de la dinámica.”

El conocimiento de los procesos de gestión les crea un cierto sentido de reivindicación de dignidad ciudadana frente a los procedimientos que llega a traducirse en control de la autoridad:

“En otra ocasión se molestó [un funcionario de la administración] que porque no le llevábamos a tiempo una documentación y entre broma y broma salió el soborno. Dijo ‘si tu no me traes una torta, y fijate somos tres en la oficina, y yo tomo coca y café de una marca y si no me lo traes no voy a apoyar para que la liberación salga rápido’. Yo les dije a mis compañeras con la pena pero yo no voy a participar en esto, a mí me recibe las cosas como debe de ser.”⁶⁸

Incluso en este tipo de casos, la reivindicación de la autonomía frente al gobierno es fundamental. Otro entrevistado:

“Vamos a poner las cosas claras, a mí no me interesa quedar bien con el jefe de gobierno ni con el jefe delegacional; a mí me interesa quedar bien con mi comunidad. Ellos como funcionarios dieron apoyo, sí, pero es su chamba, no me hicieron ningún favor, hicieron su trabajo, yo hice mi trabajo junto con el grupo promovente”[...] “Mi interés es que, sí me gustaría quedar en el comité ciudadano, me gustaría recuperar espacios, lanzar un proyecto que beneficie a la comunidad”[...] Teniendo en cuenta que se tiene que andar con mucho cuidado de no ser absorbida por el sistema[...]”; “[...]no abanderes y yo no soy tu gente, estamos trabajando como vecinos y tu grupo y tu nombramiento de funcionario en la delegación déjalo aparte y si vamos a trabajar es bajo esa condición”⁶⁹

El militante partidario con proyecto político.

Es otro tipo de gestor comunitario, cuyo desempeño parte de una identidad y de un proyecto social y político claro, que distingue los ámbitos –social de gubernamental– y que es crítico de las acciones clientelares de los dirigentes políticos.

La historia de vida de este caso es la de un estudiante universitario de ciencias sociales; más preocupado por la acción que por el conocimiento; que recorrió los principales ámbitos de militancia de un joven en los años 90, y se involucró en diversas iniciativas, –incluyendo trabajo en la administración pública, en el área de desarrollo social–, hasta llegar a la comunidad en la que es promotor. Su sustento lo obtiene del trabajo que realiza en

⁶⁸ Grupo Focal con dirigentes

⁶⁹ Historia de vida de participante de un comité de Mejoramiento Barrial.

un proyecto productivo ajeno a su ámbito de militancia. Al estar hablando de su experiencia con algún líder político afirmó:

"Pero creer que XXX permitiría que se organizara a la gente, era algo casi imposible; aunque vale la pena decir que sí la organizó, pero a su modo, y nada más para lo que le funcionó. El usó mucho la técnica de estar casa por casa, calle por calle, generó sus propias brigadas, compuestas por muchos líderes sociales de XXX y obviamente se apoyaba en la delegación, pues en ese entonces XXX estaba en la delegación o como diputado federal; pero él ayudaba, eran más líderes sociales, no había casi funcionarios. La participación en ese momento era muy alta y entusiasta. Participaban líderes sociales y en la gente había mayor disponibilidad de colaborar, después de pasar XXX por la delegación... y después de pasar XXX, se vino abajo todo porque XXX traicionó mucha gente. Traicionó en el sentido de que prometía muchos puestos y no los daba; metió a gente que no había apoyado antes, durante su campaña. La metió después a operar dentro de lo político y en la delegación. Entonces ya había mucha gente que lo que le interesaban era los puestos,...]ese [es el] vicio [que hacaba con] la participación ciudadana..."⁷⁰

No obstante la militancia partidaria, se alcanza a tener claro que la gestión social y la militancia son ámbitos diferenciados, como puede apreciarse en uno de los tres casos analizados vía grupos focales y entrevistas. En los otros dos sí aparece esta red mediando, si no la gestión específica del proyecto en el programa, sí el entorno organizativo y de formulación de demandas de la comunidad. Este tipo de relación depende de la gestión de pequeños grupos o a veces de líderes, que muchas veces operan para obtener algún puesto gubernamental:

"La forma de operar es través de una institución de gobierno y desde ese lugar buscar como tener recursos para mantener el trabajo de base y político dentro del partido. Se ubican personas que pueden desarrollar sus actividades de la institución y que de manera simultánea realicen trabajo de campo para seguir manteniendo fuerza dentro de lo político del partido, es así como yo colaboro en lo administrativo colaboro en una institución tengo un puesto bajo, trabajo con una horario definido y ya en lo político hago otras cosas..."⁷¹

C.- Otros Mecanismos de Intermediación

Junto a los mecanismos de intermediación vinculados de manera permanente a la comunidad receptora del proyecto, hay otros cuya presencia es significativa, si bien no son los que más interesaban a este estudio (centrado en las formas de representación social), no debe dejarse al margen la mención de algunos de sus rasgos principales.

El promotor gubernamental oficioso.

No forma parte de los instrumentos y procedimientos definidos formalmente en el PMB. Se trata de personas que si bien trabajan en la administración pública, no lo hacen en funciones vinculadas a los programas analizados. El trabajo que desempeñan los provee de información y vínculos políticos que se ofrecen como elementos facilitadores para la obtención de recursos públicos, a través de los programas, sin que pueda afirmarse que efec-

⁷⁰ Historia de vida de de un estudiante universitario de ciencias sociales (creación).

⁷¹ Historia de Vida de uno de los gestores de los proyectos de Mejoramiento Barrial

tivamente influyan en la decisión gubernamental. Sin embargo, en su mente, los gestores comunitarios consideran que tienen esa capacidad. Por lo general pertenecen a cuadros políticos de algunos de los dirigentes del partido en el gobierno, y el beneficio que procuran no es tanto el económico –por lo menos así se pudo percibir en los dos casos en que se tuvo contacto con ellos–, sino el beneficio político de adhesión a su dirigente, por parte de la población que recibe el proyecto.

La organización civil asesora.

En la medida en que la presentación de proyectos y su misma ejecución requiere de elementos técnicos, los promotores comunitarios acuden a la asesoría de OC's para la elaboración y, en algunos aspectos, ejecución de los proyectos, estas organizaciones se desempeñan como consultoras, si bien en algunos casos intervienen en el proceso pedagógico y organizativo con la comunidad. A diferencia del anterior, éste sí es un mecanismo previsto en el diseño del PMB, cuyo análisis a fondo requiere de mayor información.

Podemos decir que en la relación de los programas de desarrollo social con las formas comunitarias de agregación social, aparece todo el complejo político–administrativo de soporte del gobierno, mismo que es puesto por la comunidad, aunque tendencialmente no formen parte de él. Hay diversos niveles de organización social, en su dimensión funcional. Fue posible constatar la existencia de diversos grupos comunitarios, desde los que tienen una vida orgánica estable, es decir con formas permanentes de asociación y cierta división del trabajo, hasta los que son más bien individualidades que se congregan exclusivamente para la procura de un beneficio específico colectivo, –pasando, incluso, por aquellos que reconocen y aceptan las diversas formas de gestión de los intermediarios, sin necesariamente estar afiliados a las mismas, en caso que aquellos respondan a alguna organización política–.

Esta diversidad del vínculo comunitario no implica tampoco una identificación del objetivo e instrumentos de los programas específicos; es más, tienden a expresarse peticiones que nada tienen que ver con los objetivos del programa. En las entrevistas a los participantes del programa de MB, uno de los entrevistadores hizo la observación siguiente:

“Es de tomar en cuenta las diferentes percepciones que existen sobre el cómo se pueden mejorar las condiciones de vida de la población; pues en algunas otras entrevistas denotan mayor necesidad de alimentos, casa, vestido, en este proyecto el cambio fue la modificación de toda una calle, que no tenía luz ni servicios.”⁷²

En este programa coexisten diversas formas de gestión, que no dependen sólo de las cualidades del dirigente, sino también del propio proceso social. En aquellos casos en los que predominan los caudillajes tradicionales –estén o no vinculados al partido gobernante–, se trata asentamientos con mucha historia, pero con escasa organización social. Se percibió que los habitantes son proclives a aceptar el intercambio clientelar de sus dirigentes, y que los mecanismos democráticos no son más que requisitos administrativos que hay que cumplir a fin de obtener el beneficio esperado.

⁷² Notas de observación a entrevistas de participantes en el PMB

Casos en los que predominan los nuevos liderazgos: en uno, se trata de un ambiente de trabajadores de cuello blanco, de bajo nivel salarial; pero, que tal vez, por la naturaleza del trabajo, les exige mayor nivel relativo de escolaridad. En el otro, se trata de un asentamiento menos antiguo, pero con tradición de organización y lucha social.

Sin temor a equívocos, proceso y personas interactúan, por eso cabe preguntar, ¿qué se podría hacer desde la PS para minimizar las tendencias clientelares y maximizar las oportunidades de participación con proyecto social? Pregunta que sin duda se han hecho quienes conducen estos programas. Lo que queda claro en la revisión de las RO, –en las que por un lado se da mayor participación a la ciudadanía en el control de sus propios promotores; pero, que por otro, seguramente sin pretenderlo, ponen tales exigencias que se requeriría de *ciudadanos de tiempo completo*, para actuar, que podría favorecer el efecto perverso no deseado: que la participación esté solo al alcance de los *profesionales* de la gestión social.

Qué se ha hecho con las Reglas de Operación del PMB, intentando ubicar la racionalidad que les es imputable. Para ello, se analizaron las RO últimas y las del año anterior. En ellas se observan cambios importantes que impactan en el funcionamiento y la relación entre los actores involucrados en el programa. Las tendencias fundamentales en los cambios son:

- Establecimiento de “candados” en lo que se puede hacer con los proyectos.
- Búsqueda de mayor transparencia en el uso y aplicación de los recursos.
- El establecimiento de la figura del Comité de Desarrollo Comunitario, como un nuevo gestor e impulsor del desarrollo en el barrio.
- En la ejecución de iniciativas de infraestructura para beneficio de la comunidad, se propician canales de generación de consensos entre los habitantes.

No obstante los avances anteriores, llama la atención que no se modifique la falta de transparencia en el Comité Técnico, ya que las formas, tiempos y criterios aplicados para selección de proyectos y toma de decisiones, no aparecen reguladas.

En las RO para el 2010, es notorio que la gran mayoría de cambios, implica nuevas atribuciones, responsabilidades y actividades para los beneficiarios directos (Comités) y operadores (ejecutores de obras y servicios), además de nuevas limitaciones en la ejecución de proyectos, no así, en las responsabilidades de las distintas instituciones de gobierno implicadas. Esto puede ser contraproducente al generar menor participación ciudadana en el programa, ya que no se dan incentivos para ello. Las modificaciones introducidas requieren de la intervención de amplio número de miembros de la comunidad, a saber: 3 miembros del comité de administración, 3 del Comité de Supervisión y 3 del Comité de Desarrollo Comunitario. En total 9 personas colaborando de manera permanente en una iniciativa; eso, sin tomar en cuenta que existen dos suplentes para cada uno de los comités, lo que implica nombrar a 15 personas en una asamblea.

Quizás, la pretensión de estas modificaciones sea el impulso a procesos más participativos, en los que la comunicación y organización sean una constante. Sin embargo, toda vez que la participación en este programa es voluntaria y por iniciativa personal, sólo puede estimular con resultados concretos y pronto, por parte de las autoridades. Por contra, llenarla de

responsabilidades y obligaciones podría generar desánimo y limitar el involucramiento de los ciudadanos en el desarrollo de la comunidad.

Un dilema. En ambos casos, el resultado es poco alentador.

"...la gente van tres a la primer asamblea, [cuando] empiezan a ver máquinas y material ya van diez, cuando se está terminado van 20, cuando ya se terminó van 100, y cuando se les vuelva a invitar, esperemos vallan(SIC) más..."⁷³

Con la información recabada en entrevistas, grupos focales, historias de vida y encuestas, así como con el resultado del análisis documental, se derivan algunas sugerencias útiles para alguna futura revisión del PMB:

- En términos generales, se mencionó el asunto de tiempos y recursos como un problema constante. Retrasos en la entrega de la primera y sobre todo de la segunda ministración, cuestión que afecta directamente a la ejecución y resultado de los proyectos.

Se sugiere agilizar los trámites técnicos, administrativos y financieros (de las distintas instituciones involucradas), para llevar a buen término y de acuerdo con lo programado, las diversas iniciativas.

- Al Comité Técnico Mixto, órgano responsable de la revisión técnica y financiera de cada uno de los proyectos presentados a dictamen, se plantea tenga presente:
 - o Informar los criterios que utiliza para evaluar proyectos.
 - o Publicar –hacer público–, el nombre de cada una de las personas que integran este comité, con síntesis de su trayectoria, a fin dar mayor transparencia al procedimiento y evitar suspicacias por la aprobación o no de iniciativas (Información de funcionarios y participantes de sociedad civil)
 - o Señalar y respetar los tiempos que tiene dicho órgano para dar respuesta sobre la aprobación de los proyectos.
 - o Comunicar a los interesados, según corresponda, sugerencias para ejecución y/o razones por las que no se aprobó el proyecto.
- Al Comité de Desarrollo Comunitario, compuesto por tres personas y figura responsable de la promoción del desarrollo social en el barrio:
 - o Encontrar el perfil necesario para cumplir con las actividades establecidas ya que requiere de mucha información y habilidades para relacionarse con otras personas e instituciones que operan programas y proyectos en el mismo territorio, teniendo dentro de sus responsabilidades la complementariedad de acciones de desarrollo social con el proyecto de Mejoramiento Barrial que promueve.
 - o Las acciones, responsabilidades y participación en general de las personas de este Comité, pareciera que requerirán de demasiado tiempo, así como de características de análisis y coordinación no tan comunes en la mayoría de los habitantes de esta ciudad.
 - o Si los miembros de éste y los otros comités realizaran todo lo que implica su participación en el programa, tendríamos ciudadanos de tiempo completo; pero, sin ninguna paga. Se requiere simplificar los mecanismos y tomar de la experiencia de la población para hacerlos más eficientes.
- El mantenimiento y funcionamiento de las diversas instalaciones resultado de este

⁷³ Grupo Focal con dirigentes.

programa queda bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social. Sería importante tomar las experiencias de los participantes para institucionalizar formas comunitarias y sociales para hacer sustentables esos espacios por ser resultado de una apuesta colectiva. Hablan diversas personas:

"Por ejemplo las ligas en sí mismas son un negocio, la idea es que de ese cobo mínimo por el uso de la cancha se le pague al árbitro, al de la limpieza y cosas que faltaron como es el alumbrado... lo que nosotros hicimos fue acordar con los chicos que grafitean fue darles un espacio que es la parte de adentro, les dimos sus espacios, y la parte de afuera la gente de gobierno y de la comunidad ayuda a cuidarla... Ahora sabemos que ya existen otros proyectos en dónde se cobra algo mínimo para poder mantenerlos, pues no queremos construir un elefante blanco."; "De hecho así se manejan los centros comunitarios, es autogenerado, las actividades tienen un costo pequeño. No se haría ningún daño ya que son actividades que ya se perciben y manejan así...".⁷⁴

Consideramos que lo fundamental es responder a la interrogante **¿qué podría hacerse desde la PS para minimizar las tendencias clientelares y maximizar las oportunidades de participación con proyecto social?** Seguramente que introducir en la evaluación de los proyectos variables e indicadores de democratización, incorporando sus resultados como un elemento que favorezca el dictamen aprobatorio de proyectos de continuidad, contribuirá a fortalecer las prácticas democratizadoras y, como resultado colateral, la misma eficacia de los proyectos.

5.1 Las Organizaciones Civiles y el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del D.F.

Si el PMB hay que analizarlo sin perder de vista los rezagos democráticos y los remanentes de las prácticas clientelares de la relación entre gobierno y sociedad, construidas a través de décadas de gobiernos de la Ciudad no democráticos, el Programa de Coinversión Social (PCIS en adelante), habrá que analizarlo sin perder de vista, tanto los reclamos democráticos de la época, como su posterior evolución hasta el presente.

Como se señaló en la introducción teórica, frente a la crisis del vínculo social algunos autores tienden a destacar las oportunidades que ofrece el vínculo asociativo (Sue). Éste se refiere a las formas de agregación civil, es decir por contrato, en tanto que la agregación no se da en función del territorio ni del vínculo de clase, sino en función de la reivindicación de derechos de terceros. Por ello, hablar de la agregación, de representación y de intermediación de este tipo de organismos presenta características *sui generis* que no pueden dejar de tomarse en cuenta. Son diversos los términos utilizados para denotarlos (Ong's, tercer sector, organizaciones sin fines de lucro), por nuestra parte preferimos el término de organizaciones civiles (OC's en adelante).⁷⁵

El principal desafío de la participación de las OC's a la reflexión sobre la política es la intervención de lo privado en los asuntos públicos. Privado, no entendido como empresarial, sino como la condición que comparte el conjunto de ciudadanos. Se trata en síntesis de una nueva visión sobre lo público, no reducido al gobierno, sino como ámbito del interés

⁷⁴ Grupo Focal con dirigentes.

⁷⁵ GPara una discusión más amplia de las implicaciones y sentidos de los diversos términos utilizados ver: Canto, Manuel: La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político – ideológico. En: J. Cadena (coordinador) Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy, MAP – UNAM, México, 2004.

colectivo y de las diversas posiciones que al respecto se tienen. Sin duda que en todas partes, la intervención de las OC's en la vida pública es algo polémico. Desde la izquierda, habitualmente, se les había visto con desconfianza; pero, la historia reciente de AL mostró una dimensión distinta de estas organizaciones:

“La primera generación de ONG en América Latina surgió típicamente como una solución ad hoc cuando existían escasas alternativas como centros provisionales de investigación que se desarrollaban al margen de universidades sometidas a las presiones del estado autoritario, como centros de educación popular fuera de la red oficial de escuelas, como grupos que daban apoyo a movimientos sociales emergentes sin vínculos con las organizaciones políticas legalmente autorizadas...” (Fernandes: 75).

Desde el proceso electoral que llevó al primer gobierno electo de la Ciudad en 1997, se manifestó el interés en desarrollar políticas públicas con participación de las OC's, por parte de éstas en el mismo proceso, se manifestó el sentido con el cual querían participar en las políticas:

“Consideramos que debe de quedar atrás la idea y el hecho de que los sectores no gubernamentales sólo participen en la ejecución de las políticas públicas, dejando que el gobierno sea quien decida todo el proceso de las mismas. Creemos que las organizaciones civiles, por su experiencia y profesionalismo, tienen mucho que aportar en la agenda, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.” (Red de Redes, 1977, cit. Por CAM 2001).⁷⁶

Estas tendencias influyeron para que desde el inicio de la gestión del primer gobierno electo de la Ciudad, se diera una amplia comunicación con las OC's que se expresó en los *Acuerdos de Corresponsabilidad*, suscritos entre el entonces Jefe de Gobierno y la *Plataforma de Organizaciones Civiles del Distrito Federal*. De estos acuerdos surgió el impulso a la iniciativa de las OC's, de una *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social que Realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil* y la participación de estas últimas en la conformación de la *Ley de Desarrollo Social del D.F.*, aprobadas ambas por unanimidad en la ALDF, en marzo del 2000.

De menor alcance, pero sin dejar de tener consecuencias de importancia, fue la participación de personas provenientes de estas organizaciones, tanto en el gabinete del primer como del segundo gobierno electos.

En este contexto se crea el Programa de Coinversión Social, inicialmente por un acuerdo entre la agencia de cooperación holandesa Novib y el GDF, en su primera etapa (1998 – 2000). A partir del 2001 tuvo un proceso de crecimiento y de institucionalización, su propósito fundamental se estableció como *“construir una nueva relación gobierno-sociedad, en el marco de la corresponsabilidad, para el impulso de acciones, proyectos, programas y políticas de desarrollo social que abatan la desigualdad, eliminen la exclusión y la discriminación de grupos sociales en condiciones de desventaja y promuevan el respeto y el reconocimiento de la diversidad”*.⁷⁷

⁷⁶ La Red de Redes fue el antecedente de la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México.

⁷⁷ Documento de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, cit. por De León y De la Maza.

Una Evaluación realizada en 2004 concluía que: *El Programa de Coinversión Social constituye una experiencia nueva tanto para el estado mexicano, como para las organizaciones civiles y la cooperación internacional en el país. Los organismos civiles cuentan con su experiencia previa en ejecución de proyectos, pero no con una práctica previa de relacionamiento con organismos públicos e incidencia en políticas públicas. En el caso del GDF se trata de un Programa que acompaña en proceso de democratización, resultando altamente innovador respecto de la práctica política previa en el DF. De tal modo que los avances y dificultades deben ser contextualizados en relación con el carácter innovador e inédito de la iniciativa*.⁷⁸

Esta relación se transformó, no solo en la ciudad, sino en nivel nacional e incluso latinoamericano, por varios factores. Entre los principales:

- La consolidación de las nuevas fuerzas políticas en los gobiernos que les llevaron a prescindir de las expresiones civiles;
- El retiro de apoyo, o cambio de prioridades, de las agencias internacionales de cooperación progresistas a las organizaciones que impulsaban los procesos de democratización;
- Tal vez como consecuencia de las dos anteriores, la pérdida de capacidad de articulación y de influencia políticas de las OC's.

Con los alcances y restricciones señaladas llegamos al momento de 2009, en el cual nuestros instrumentos captaron lo siguiente en cuanto al PCIS.

La relación de las OC's con la política social del GDF se desarrolla, fundamentalmente, en el programa de Coinversión Social, si bien existen otros vínculos como el Consejo de Desarrollo Social en la cual hay participación de las OC's, que ya ha sido analizado en el capítulo anterior. La identidad de los participantes se da en torno de la promoción de algún derecho o demanda específica de terceros (niños, capacidades diferentes, educación cívica, derechos sociales...). No se aprecian, en las organizaciones estudiadas, formas de articulación entre las mismas, con el fin de influir en la política social de la Ciudad. En el aspecto de la gestión colectiva de sus demandas y propuestas, se aprecia cierto retroceso en la actualidad con respecto de otro momento estudiado (98 – 2000).⁷⁹

La ley que fundamenta el programa de Coinversión Social es la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil en el D.F. En esta ley y en la promoción inicial del propio programa de Coinversión participaron activamente diversas formas de articulación de las OC's, en particular, *la Plataforma de Organizaciones Civiles del D.F.* entre 1997 y 2001. Sin embargo, algunos años después ninguna de las organizaciones que participaron en el grupo focal –seleccionadas por ser participantes en el programa de Coinversión–, tenía conciencia de este importante antecedente.

Podemos decir entonces, que la relación se da sin intermediarios; pero tampoco sin formas de articulación de los participantes. Es una relación directa entre OC individual y GDF. Esto lleva a las OC's a percibir una suerte de impotencia para influir en los objetivos y en las formas de operación del programa, sintiéndose incluso arrastrados por los requerimientos gubernamentales que tienden a desplazar las estrategias de atención a los destinatarios del

⁷⁸ De León y De la Maza

⁷⁹ Canto, Manuel (coordinador) Entre lo Cívico y lo Gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el DF. CAM A.C., México, 2000.

trabajo de las organizaciones. Años atrás del aprendizaje de la relación con el gobierno quedaba en claro que para el éxito de las OC's era necesario, puesto como recomendaciones:

"Vaya en colectivo a negociar... Tenga una base social de apoyo...para un adecuado desempeño la capacidad técnica es indispensable...saber cómo funciona por dentro la maquinaria del gobierno...No espere a que lo inviten a participar en alguna acción con el gobierno. Tome la iniciativa...Coordínese con otras organizaciones sobre la base de experiencias previas...Sistematice, le será de mucha utilidad, por lo menos para no repetir algunas cosas." (CAM 2000: 21).

Veamos las percepciones de las OC's diez años después.

La identidad de las OC's

Diversas organizaciones manifestaron que entre sus propósitos principales está el influir en políticas públicas, lo que corrobora datos anteriores.⁸⁰

Se les cuestionó qué tanto incidían en política pública. Al respecto, respondieron lo siguiente:

"...yo no sé si incidimos en política pública, yo creo que más bien somos como amortiguadores de los problemas sociales, sí, que amortiguamos estallidos sociales, porque somos evidencia de que sí hay atención en diferentes campos y que bueno seguramente cada uno de nosotros tratamos de que en lo particular nuestra incidencia no se amortiguadora, sino en lo particular, nuestra incidencia ¡ toque conciencia, hable de compromisos y hable de un cambio, pero genéricamente visto como todo, como somos muy fragmentados precisamente por lo que estaban diciendo, pues entonces, lo único que somos son los amortiguadores," (Grupo Focal con OC's).

El programa de Coinversión se diseñó para que gobierno y OC's interactuaran en el desarrollo social, abriendo a la vez una vía para que las OC's influyan en política pública. A través de este fondo económico, donde colaboran algunas instancias gubernamentales, se financian propuestas elaboradas por organizaciones sociales y civiles del D.F., cuyas actividades y proyectos están encaminados a la construcción de una cultura de equidad de género en los temas de derechos humanos de las mujeres, salud integral, política pública, cultura y arte y medios de comunicación, entre otros.

Este programa busca el aprovechamiento de los conocimientos y metodologías de las organizaciones sociales y civiles, basados en el intercambio de experiencias y recursos múltiples, se busca generar una relación de mayor corresponsabilidad entre gobierno y sociedad organizada. Al parecer, dicha relación, se fue trasladando de la realización de proyectos dirigidos a la comunidad, a la realización de proyectos para proporcionar servicios al propio gobierno:

"...estamos siendo presionadas y requeridas para apoyar y fortalecer el proceso de la institucionalización de la perspectiva de género... las instancias de gobierno ya no son suficientes para la capacitación y entonces tú tienes y tú analizas cuáles proyectos de Coinversión?..."

⁸⁰ En un estudio realizado por el Movimiento Ciudadano por la Democracia en 2004 se encontró que el 75% de las organizaciones participantes en Coinversión definían como su objetivo principal influir en políticas públicas. Si bien el entendimiento concreto de lo que eso significaba resultó bastante difuso. MCD, 2004.

*la mayor crítica que nosotras tenemos y estamos muy molestas por esto es que, han sido discusiones muy fuertes no sólo nosotras sino en otras instancias, con otras mujeres, es que hay un porcentaje muy alto de proyectos que están haciéndole el trabajo al gobierno y eso implica que tú estás viendo hacia el gobierno y no estás viendo hacia las mujeres,”*⁸¹

Esta situación no es privativa del área de trabajo referida. Las organizaciones que trabajan con jóvenes, señalan que enfrentan problemas como el adultismo en la administración pública, lo que ha planteado a las a las organizaciones el reto de:

*“fortalecer la visión gubernamental sobre juventud, en las diferentes instancias, con el objetivo de generar junto con ellos condiciones y darles herramientas para que puedan entender y avanzar en la atención de jóvenes.”; “Algo de lo que nos hemos dado cuenta durante varios proyectos, es que en ocasiones los servidores públicos, no son sensibles frente a las temáticas que trabajan las organizaciones o desconocen el territorio, características y necesidades de la población de la cual están a cargo y este desconocimiento o falta de sensibilidad complica los trabajos y propuestas de las organizaciones”*⁸²

Desde tiempo atrás en las OC's fue avanzado la perspectiva de influir en políticas públicas, lo cual implica trabajar con el gobierno, pero en una relación equitativa. La percepción actual es que el nivel de participación que se alcanza es bajo y subordinado a las decisiones gubernamentales⁸³, que no corresponde a la identidad construida. Con relación a otro sector de la actividad, otro participante manifestó:

*“las organizaciones civiles si podemos trabajar con instituciones gubernamentales y al revés, y de verás que esto no lo creía esto es aprendizaje, y creo que podemos hacerlo, pero de una manera digna y reconocida, no como que le estamos haciendo la ‘talacha’ [...] nos presentamos como los que ejecutan esta obra de ustedes, y esto a mí me parte el hígado, creo que ésas son cosas que no tenemos que aceptar las organizaciones y que también creo que están estas definiciones claras de las directivas de las organizaciones, es decir, a ver qué vamos a aceptar, ¿les vamos a hacer la ‘talacha’, les vamos a agachar la cabeza, vamos a aceptar esto en nombre de la ‘lana’? porque al fin y al cabo es en nombre de la ‘lana’, si necesitamos el recurso y yo sí creo que existe una vocación en las organizaciones civiles y que yo no soy experta en políticas públicas, ni en incidencia, y que yo creo que ahí esa sería nuestra manera de poder incidir en la política de Coinversión, y no andar trabajando para pedir que se nos reconozca como sujetos, sino exigir nuestro papel como sujetos, somos sujetos de transformación social.”*⁸⁴

Todo lo cual influye en la percepción de pérdida de autonomía de las OC's frente al gobierno, de lo cual no dejan de sentir también responsabilidad propia: *“hemos observado, que hay una pérdida de autonomía de las organizaciones civiles... hay una actitud muy pasiva de las organizaciones civiles, en esta relación con el gobierno.”*

No se puede omitir el hecho de que esta pérdida de autonomía también se transforme en violación de las propias reglas del Programa. Con el fin de asegurar transparencia en la asignación de recursos, se invita a miembros de las OC's –de entre quienes no sean solicitantes en la convocatoria específica–, a realizar los dictámenes. De acuerdo con las perso-

⁸¹ Grupo Focal con OC's

⁸² Entrevistas a OC's

⁸⁴ Grupo Focal con OC's

nas participantes, algunos funcionarios llegan a ejercer presiones para favorecer a algunas organizaciones sobre otras:

“A mí me tocó estar en comisión evaluadora...[entre] la gente con la que yo trabajé había, alguien... que era como el representante de la oficina, cuando estuvimos haciendo la discusión de la dictaminación, pues llegamos todos a tiempo y pusimos una serie de reglas, de cómo íbamos a trabajar para dictaminar, y sí me tocó que me tiraron línea, hubo un proyecto que me tocó a mí dictaminar... hablaba de... apegado a la convención de la ONU... cuando tú lees y vez toda la redacción, [se ve] de entrada que no han entendido la Convención y están usando términos que la convención ya está limitando totalmente...entonces yo decía qué bueno, pues si está con la convención tendría que demostrarse, o sea ser coherentes...en ese momento entonces yo sí recibí un así como ‘¿y usted por qué? usted no puede decir eso...”

Estas percepciones también se acompañan de una queja sobre la prepotencia de los funcionarios al interactuar con las OC's, cuyo aspecto más relevante no sería la actitud en sí misma, sino como un reflejo de la manera en cómo se estaría percibiendo la relación con las OC's, de socias en la atención a los problemas públicas, a subordinadas. Es decir se podría estar transitando en este ámbito del desarrollo social de una relación *contractual* a una relación *tutelar*⁸³. En el caso de una acción conjunta entre gobierno y una organización civil después de haber manifestado las fricciones en la inauguración de la acción convenida, una persona de una organización participante añadió:

“...lo mismo fue en la clausura, se acordó un mes antes qué día se iba a clausurar, la víspera a las 11 de la noche, llaman diciendo que la Directora de XXX decide que no se haga la clausura, que se haga el día siguiente y que se suspende porque ella no iba a poder estar y que es porque ella tenía que dar todos los diplomas.” [...] Mira yo he estado en reuniones donde se nos ha solicitado, nos han dicho claramente, necesitamos que sus proyectos casi, casi los cambien, y yo he visto organizaciones que ahí cambian, como si fuera el mandato, como si papá gobierno te dijera lo que tienes que hacer, pero ¿qué es esto?, es patético el nivel al que se ha llegado, compañeras, compañeros, amigas, amigos, o sea hay un problema muy grave en la relación, y eso va en detrimento de nosotros, de los trabajos que hacemos porque yo estoy de acuerdo, porque el proyecto de Coinversión es fundamental, es un derecho que tenemos hay que mantenerlo, pero si tenemos que hacer la reflexión, porque esos actos intimidatorios autoritarios de los funcionarios, los permitimos nosotros, porque no decimos que no nos gusta, y mientras no digamos que no nos gusta, nos van a seguir haciendo sus tonterías.”

Por supuesto que para tener una captación completa de la perspectiva con la que las OC's participan en las políticas de desarrollo social, se requiere analizar qué es lo que ellas mismas perciben como horizonte:

“yo creo que el programa de Coinversión tiene que trascender por el trabajo de las Organizaciones, del gobierno y en provecho de la población. Y comento esto porque yo siento que algo que se le está yendo al programa de Coinversión es eso, el tejer esa red, nosotros como organizaciones de la sociedad civil... no es sólo que te den, porque no es un apoyo, es una coinversión, tenemos que entender lo que es una coinversión”

⁸³ Se considera que pueda haber diversos niveles de participación en las diversas etapas de las políticas, gráficamente puede representarse en la siguiente matriz:

Tipos de sus roles Niveles de Participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agencia						
Análisis de Alternativas						
Operación						
Implementación						
Evaluación						

En: Canto, Manuel Introducción a las políticas públicas, en: Canto, M. y O. Castro (coordinadores) Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD, México, 2002.

Cambio en las prácticas gubernamentales.

“En el año 2001, sí se llevaron a cabo reuniones por ámbitos, todos los que participaron o fueron beneficiados del programa por ámbitos, había un representante y nos reuníamos, a mi me parece que era un ejercicio excelente y yo creo que inédito, porque en aquél tiempo te dabas cuenta de los problemas que tenía, de muchas cosas y ese era un ejercicio de rendición de cuentas también, cuando en el DF no se hablaba de nada de eso, entonces entendías porque los retrasos, entendías porque los cambios, etc., etc., entonces no estabas aparte, como representante ya podías hablar con tu grupo y decir: mira esto está pasando, esto se está viviendo, entonces yo ignoro si se siguen realizando esas actividades, pero si sería bueno como decían tener esa comunicación.”

“Coinversión nuevamente pero para trabajar con gobierno, no para trabajar en su institución, no a favor de su institución, yo creo que seguimos siendo la beneficencia, yo no creo que se esté cambiando, suena muy bonito en el papel, suena muy democrático, suena muy convincente en la cuestión de los géneros, en las preguntas y en lo que quieras, pero al fin de cuentas sigue siendo beneficencia.”

“Yo creo que simplemente en el programa de Coinversión se tiene que mejorar, el año pasado si no mal recuerdo cumplieron 10 años y festejaron, pero yo creo que cuando inicio el programa con sus lineamientos y sus formas de operar, hace 10 años les funcionaban pero ahorita hay gran demanda, infinidad e ejes estratégicos entonces se tiene que revisar eso, si los lineamientos son acordes al crecimiento,”

Al parecer este diagnóstico está muy lejos del que formularan, en 2004, los evaluadores:

“En términos de resultados, observamos riqueza en todos los proyectos seleccionados. La gran mayoría está en consonancia con los criterios de selección del programa: atiende problemáticas de relevancia en la ciudad, trabaja directamente con grupos marginalizados o especialmente vulnerables, desarrolla metodologías y estrategias innovadoras y busca incidir con su trabajo en la formulación de programas y políticas públicas. Este hecho permite valorizar positivamente lo acumulado por el Programa en términos de intervención concreta y de vínculo con organismos civiles.”⁸⁶¿Qué fue lo que cambió?

El desempeño de los funcionarios.

En el proceso de investigación no solamente se captó la opinión de las OC's, también la de los funcionarios que interactúan con ellas. En síntesis, los planteamientos que hicieron son los siguientes:

- a) Es posible que los funcionarios responsables de la atención directa y seguimiento a las organizaciones, en muchas de las ocasiones no tengan ni el perfil ni la experiencia necesarios; incluso, podría darse el caso de personal que no esté satisfecho en su cargo.
- b) Las contralorías ciudadanas son una buena iniciativa; sin embargo, enfrentan la necesidad de capacitación tanto de funcionarios como de personal. Si no es de esta forma, no cumplirá el cometido para el cual fue creada. Este tipo de proyecciones requiere de funcionarios y ciudadanos dispuestos a trabajar más colectiva-

⁸⁵ Se pueden distinguir tres formas de relación gobierno-sociedad: i) la tutelar, en la que los gobiernos establecen las normas y vigilan el desempeño de los gobiernos establecen algunas normas con el fin de evitar el menoscabo de la competencia para que todos compitan en un plano de igualdad; ii) la de cada uno sus aportes. Para este tema se puede ver también: GAUDIN, Jean Pierre, 1999

mente, partiendo del mutuo reconocimiento y escucha.

c) El nombramiento de funcionarios en múltiples consejos, es contraproducente, los satura; y esto repercute en una menor colaboración en espacios de análisis y propuestas, como lo son los propios consejos.

d) El programa de coinversión y las múltiples iniciativas que apoya requieren de mayor visibilidad. Es necesario que se promuevan y se den a conocer sus resultados a mayor número de población.

e) Al comparar la relación GDF-OC's de este periodo con la que existía en los anteriores, se observa un descenso considerable.

f) Es difícil el trabajo de varias instituciones de gobierno en un solo fondo de apoyo financiero (Coinversión), porque implica establecer consensos sobre los criterios comunes para la convocatoria y selección de proyectos que presentan organizaciones de la sociedad civil. Es en sí mismo un ejercicio complejo que requiere de tiempos, recursos, personal adecuado y disposición política para llevarlo a cabo.

g) Para tener una participación ciudadana que dé resultados, es necesario partir de que el ciudadano necesita contar con un trabajo fijo y seguro, que después le brinde la oportunidad de colaborar en iniciativas por el bien de otros.

Modificaciones en las RO del programa (2009-2010), su análisis y algunas sugerencias (ver anexo):

- Reducción de metas.

El número de convenios y proyectos disminuyeron del 2009 al 2010, como lo evidencia el INMUJERES-DF, y repercute en el fondo de recursos destinado a las organizaciones. La cantidad destinada para todo el programa en el 2010 se vio afectada y fue menor a la del año anterior, pues cuentan con \$718, 000,00 pesos menos. El impacto en los recursos pudo ser mayor; sin embargo, en el presente año, sobresale la reciente incorporación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, institución gubernamental participante, con un aporte monetario que ayudó al techo financiero de todo el programa.

- Se generaron nuevas obligaciones para las OC's. Es obligatoria la asistencia de una persona de la organización a una capacitación sobre derechos humanos y manejo general de un proyecto, que imparte personal responsable del programa de coinversión.

Algunos elementos que pueden mejorar el programa de coinversión, de acuerdo con las propias palabras de organizaciones entrevistadas son: ⁸⁷

"[...]la publicación de la convocatoria al programa debe salir con tiempo y plazos definidos para que las organizaciones tengamos tiempo suficiente para desarrollar propuestas factibles, [...] el tiempo que se requiere para la dictaminación y la publicación de los resultados es mucho y finalmente se va restando a la ejecución del proyecto. En algunos casos también se complica la ejecución de los proyectos debido a los retrasos en la entrega de recursos[...]."

"Todas las cuestiones administrativas, retrasos en los depositos, perdida de documentos y

revisiones, a veces innecesarias, afectan la operación de nuestros proyectos, hemos tenido una ocasión en la que faltaba un mes para terminar el año y aún no recibíamos el depósito de la segunda ministración del proyecto, esto afectó en la operación y en la ejecución de actividades comprometidas en el mismo.”

“... abrir una vertiente dentro del programa de coinversión con una reducida cantidad de recursos, los cuales fueran destinados al apoyo de grupos o colectivos que tienen interés en conformarse como una organización civil constituida legalmente, el programa puede ayudar al fortalecimiento de las organizaciones”.

“... revisar de forma permanente el número de organizaciones que buscan ser beneficiarias de este programa y el monto total de recursos con los que cuenta el programa, pues cada día son menos los recursos y más las organizaciones que participamos”.

Mejorar el desarrollo del programa dando paso a la “elaboración de mecanismos que tengan como objetivo que las distintas organizaciones que participamos, podemos si fuera necesario quejarnos o denunciar irregularidades dentro del programa, con esto se podría dar mayor claridad en la relación. No se trata de incorporar elementos que confronten o desalienten el trabajo conjunto, por el contrario, el fin es tener espacios que permitan el diálogo respetuoso que de paso a la generación de mejores iniciativas de trabajo.”

Por lo visto, lo que ha sucedido en el PCIS puede ser representativo de lo ocurrido con el proceso de innovación en el desarrollo social. La rutina en muchos comportamientos, si bien ha ganado en institucionalidad, ha perdido en eficacia. Articulación, nueva relación gobierno–OC’s, revisión del diseño en función de los cambios por el tiempo transcurrido, son todos ellos objetivos factibles en el marco de relaciones actuales y con los recursos disponibles. Este sector de la PS, más por la significación que alcanza en la relación gobierno–sociedad que por su cobertura, es un indicador de lo que acontece en la relación PS–público usuario, y es un campo de experimentación sin igual para operar innovaciones necesarias y productivas.

5.1 Los programas de jóvenes (en Situación de Riesgo y en Impulso).

No está de más tener en cuenta que si para el programa de MB hay que mantener la óptica de la conformación de las prácticas políticas en la Ciudad de México, y si en el PCIS hay que considerar los retos a la democratización en el presente, en los programas de jóvenes no se puede perder de vista los retos de la democracia y el desarrollo para el futuro inmediato. Para el caso que nos ocupa, se efectuó el análisis en dos programas que guardan cierto grado de vinculación: Jóvenes en Situación de Riesgo (PJSR) y Jóvenes en Impulso (JI). El primero, es un programa cuyo énfasis radica en dos características principales: ser considerado joven infractor, que implica una relación directa con la Dirección Ejecutiva de Tratamiento a Menores Infractores (DETM), y ser *joven proclive* de caer en el consumo de drogas o actividades delictivas. Esto último porque se trata de un programa de carácter preventivo que precisa como beneficiarios importantes a jóvenes que estudian (preparatoria o universidad), y que viven en zonas consideradas de alta marginación o de riesgo. En ambos casos, se otorga una beca mensual y, en ocasiones, la tarjeta de apoyo al transporte,

⁸⁶ De León y De la Maza: 48. ⁸⁷ Entrevistas con colaboradores de OC’s, agosto, 2009.

mediante la que puede viajar de forma gratuita en el metro y en los camiones del DGF. En cuanto se refiere al apoyo económico, se da solo en los meses en los que los jóvenes participan en actividades de desarrollo comunitario.

Como en todos los casos, se preparó una batería de instrumentos: cuestionario, entrevista abierta, grupo focal. Se optó por manejar con discreción todos los datos resultantes del cuestionario, principalmente por las dificultades que desde el diseño muestral implicó el ejercicio, la falta de información precisa sobre beneficiarios y la reticencia de las y los jóvenes a dar información –fuera vía cuestionario u otros instrumentos *riesgosos para y según ellos*–. Ejemplo de la resistencia a colaborar fue la de los participantes en el PJSR, que resulta comprensible dada la situación particular de su población objetivo. En el caso del JI, hubo más participación, respuestas más consistentes y descriptivas. Sin embargo, la aplicación del número de cuestionarios fue menor a la esperada, y se optó por manejar la muestra como aleatoria, no representativa estadísticamente.

En lo que hace a las entrevistas en profundidad, la misma resistencia que en el PJSR. Por tanto, el desarrollo se circunscribe al JI –con quienes pudieron realizarse los tres instrumentos–, haciendo algunas referencias al PJSR, cuando fue pertinente y siempre con base en la información *captada* en las entrevistas a tutores y coordinadores zonales del PJSR.

Si bien la óptica elegida en esta investigación fue privilegiar la composición social, la representación y los referentes sociales de los destinatarios de los programas de Ciudadanía Activa, hay que considerar en el diseño de políticas “A diferencia de otros actores emergentes, ‘los jóvenes tienen una condición *sui generis*: su identidad, en efecto, es transitoria’. Siempre hay jóvenes, pero no son siempre los mismos. Esto hace que esta población sea muy cambiante y que las políticas, tanto desde el punto de vista de su formulación participativa como de su ejecución, rápidamente se vuelvan obsoletas.”⁸⁸

El término “juventud” de forma general se refiere al “periodo del ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, durante el cual se producen cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales”. (CEPAL-ONU)

Demográficamente, se considera a los jóvenes por su edad, entre los 15 y los 29 años. Con base en esto, se identifican a su vez dos rangos de edad. El primero, el inferior, en donde se desarrollan las funciones sexuales y reproductivas que representan el tránsito de la niñez a la adolescencia. El segundo o superior, es el rango que presenta el cierre del ciclo educativo formal y se ingresa al mercado laboral. Sin embargo, esta concepción requiere que se consideren las circunstancias específicas que se presentan en los diversos contextos sociales y culturales.

No es suficiente una definición con enfoque biológico, es necesario también considerar criterios como el de la cultura, que permite poner en la discusión el tema de la identidad juvenil, como eje de la caracterización de los jóvenes en cuanto grupo social. Por otra parte, criterios procedentes de la sociología –como la pertenencia a determinado sector social–, muestran que el periodo de juventud se vive de diversas formas, dependiendo del contexto en que los individuos crecen y maduran. Desde esta perspectiva, la juventud se concibe como una construcción social e históricamente determinada.

⁸⁸ Memoria Seminario Virtual REMISOC, abril, 2010.

Es importante distinguir desde qué concepción de "juventud" se construyen las políticas públicas dirigidas a este grupo, ya que de esto dependerá su enfoque. Es así, que a partir de tres formas se han generado en América Latina cuatro modelos de Políticas de Juventud.

Las tres formas desde las que se puede referir sobre la concepción de este grupo:

1. Como una etapa transitoria de la vida: el paso a la vida adulta. Esto tiene como consecuencia negativa que se piense al adulto como el sujeto que determina lo que debe hacer y ser el joven.
2. Como un grupo social que se identifica con parámetros como la edad. Lo que deja de lado aspectos socioculturales que también son centrales en la concepción del joven.
3. Como un conjunto de actitudes –vitalidad, participación, solidaridad, rebeldía, etc. –, que bien lo idealizan o estigmatizan; pero, sobre todo, a homogeneizarlos sin considerar importancia a los aspectos sociales, económicos o culturales.

Los Modelos que se desprenden de estas formas son:

A) Educación y tiempo libre con jóvenes integrados. Se desarrolló en los años cincuenta, en el marco de los procesos de industrialización. Pone énfasis en incorporarlos a los sistemas educativos, –primordialmente enfocado a educación básica y en la ocupación del tiempo libre en actividades deportivas, recreativas y culturales–. Parte de dos supuestos: que los jóvenes dividían su tiempo entre la escuela y el tiempo libre; y que todos los jóvenes estaban incluidos en el proceso educativo formal. Ambas suposiciones no necesariamente correspondían a la realidad.

B) Control social de jóvenes movilizados. Durante la década de los setenta, los movimientos estudiantiles iniciados a fines de la anterior, empezaron considerarse problema para los gobiernos. La política de juventud entonces se caracterizó por control y represión.

C) Enfrentamiento a la pobreza y prevención del delito. A partir de la década de los ochenta, por los cambios en el modelo económico mundial, se incrementó la pobreza, sobre todo en Latinoamérica, y repercutió incluso en los jóvenes al ser excluidos sobre todo del sistema educativo y del mercado de trabajo. Surgen entonces políticas asistenciales para combatir la pobreza y el analfabetismo. Pero, además, se generan primordialmente programas enfocados a la prevención del delito que, en la mayoría de los casos, no implementaban instituciones de la juventud.

D) Inserción laboral de los jóvenes excluidos. Programa que se preocupa, fundamentalmente, por insertarlos en el mercado laboral. Para lo cual, el Estado se limita a proporcionar la capacitación necesaria para que puedan insertarse en este mercado como mano de obra. El Estado no se convierte en generador de empleos, sino a ser el enlace entre estos jóvenes capacitados y las empresas que necesitan mano de obra. El modelo deja fuera a los jóvenes cuyas expectativas no corresponden a los intereses de las empresas.

El análisis de las políticas de juventud también puede hacerse considerando los distintos tipos de políticas de juventud. De acuerdo con Sáez Marín, hay cuatro tipos:

- a) Para la juventud. Se caracteriza por el paternalismo y control que ejerce hacia la juventud;
- b) Por la juventud. Su objetivo principal es la movilización de los jóvenes, y en muchos casos su adoctrinamiento en provecho del sistema;
- c) Con la juventud. Pretende la participación juvenil, la corresponsabilidad y la solidaridad dentro del grupo; y

d) Desde la juventud. Políticas diseñadas por los mismos jóvenes de autogestión, y de ser necesario, con subsidios estatales.

En un estudio realizado por la CEPAL (2008), se sostienen las siguientes conclusiones:

- Los jóvenes iberoamericanos son innovadores en formas de participación; crecieron con el imaginario de la democracia y los derechos humanos y son la generación más sensible a la cuestión ambiental y a los reclamos históricos de minorías de distinto tipo. Pero no confían mucho en las instituciones políticas y tienen dificultades para visualizar la democracia como el orden en que de manera representativa se negocian proyectos colectivos. (11)

- En la oferta de políticas no encuentra una contraparte pública para establecer claros puentes con sus aspiraciones y lenguajes. (11)

- Se parte de la base de que cuanto mayor son las brechas de bienestar, activos y accesos, menor o más difuso se vuelve el sentido de pertenencia... [en los jóvenes hay] más educación y menos empleo; más información, pero menos poder; más consumo simbólico, pero menos consumo material; más expectativas de autonomía, pero más dificultades para formar hogares propios y transitar fluidamente por el ciclo de vida. (12)

- Si bien el mayor manejo que tiene la juventud de las tecnologías de la información y de las comunicaciones no se ve reflejado en su acceso y presencia en “la” política, por otra parte está en juego su capacidad para redefinir “lo” político. De este modo, la preocupación por lo público se recrea, no se difumina. Y lo hace en espacios locales, en redes virtuales, en movilizaciones en torno de nuevas agendas, en formas flexibles de (13) acción colectiva.

- La propia juventud está redefiniendo lo que se entiende por inclusión social. Para muchos jóvenes ésta no radica exclusivamente en el empleo y la educación formal, sino cada vez más en participar de la comunicación a distancia, poder integrarse a nuevos espacios físicos por medio de la migración, gestionar recursos y servicios de manera colectiva por medio del uso estratégico de información, participar en redes donde la expresividad y la estética constituyen los campos de reconocimiento recíproco y formar parte de movimientos sociales y asociaciones de pares generacionales para los más diversos fines (Hopenhayn, 2008). Menos estable y más diversificada, la juventud redefine también el sentido mismo de la inclusión social y el sentido de pertenencia. (14)⁸⁹

Confianza en instituciones, políticas con correspondencia a su lenguaje y simbología, brechas entre capacidades y oportunidades, influencia en lo político y sentido de pertenencia, son algunos de los atributos específicos adicionales que se indaga en los destinatarios de estos programas.

En la actualidad en el D.F., las orientaciones de la política de juventud se establecen por lo menos en las siguientes leyes locales:

I. Ley de Desarrollo Social para el D.F. En esta Ley si bien no se establece de manera explícita el tema de la juventud si se asienta (,) en el Artículo 1 (,) sobre el objeto de la Ley (,) en el punto VII (:): “Implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en situaciones de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra”.

⁸⁹ CEPAL (2008) Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar LC/G.2391. Octubre, 2008 Santiago, de Chile

II. Ley de las y los Jóvenes del D.F., que en su artículo primero establece como su objeto "normar las medidas y acciones que contribuyan al desarrollo integral de las y los jóvenes del D.F., así como regular el funcionamiento del Instituto de la Juventud del D.F."

Define a los jóvenes a partir de criterios de edad, dividiéndolos en dos grupos:

- a) Mayor de edad. El rango entre los 18 y los 29 años de edad cumplidos, identificado como un actor social estratégico para la transformación y el mejoramiento de la ciudad;
- b) Menor de edad. El rango entre los 14 años cumplidos y los 18 incumplidos, identificado como un actor social estratégico para la transformación y el mejoramiento de la ciudad (Artículo 2)

Esta ley reconoce a los jóvenes derechos a:

- 1 Trabajo (se hace énfasis en el Primer Empleo);
- 2 Educación;
- 3 Salud;
- 4 Sexuales y Reproductivos;
- 5 Cultura;
- 6 Recreación;
- 7 Deporte;
- 8 Fortalecer las identidades juveniles;
- 9 Reintegración y reinserción social;
- 10 Plena participación social y política;
- 11 Organización juvenil;
- 12 Información;
- 13 Medio ambiente sano; y a todos los
- 14 Derechos humanos

Además establece las características, responsabilidades y atribuciones del Instituto de la Juventud del D.F.:

- I) Elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Juventud (Capítulo III, de la Ley en comento);
- II) Crear mecanismos de coordinación con todas aquellas instancias gubernamentales y civiles que realizan trabajo con jóvenes o tengan relación con las temáticas juveniles;
- III) Promover, potenciar, mejorar y actualizar permanentemente el desarrollo integral de la juventud del D.F., y
- IV) Coordinar y desarrollar un sistema de información e investigación sobre juventud del D.F.

Asimismo, se precisa que "Los jóvenes de la ciudad de México viven continuamente los problemas relacionados con el desempleo, la inseguridad ciudadana, la falta de apoyo para la educación y la capacitación, la escasez de vivienda que genera una creciente incertidumbre frente a su porvenir".

Y se establece como acciones prioritarias:

- Focalizar el gasto social, para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, en las unidades territoriales más marginadas y se atenderá en particular

a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes;

- Eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre-, y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales;
- Transformar la ciudad en un lugar favorable para el crecimiento y desarrollo de todos los niños, niñas y jóvenes, que brinde confort a los adultos mayores y que sea amable con la población con capacidades diferentes;
- Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.

Para lograrlo, se establece que “Se instrumentarán mecanismos para revertir la exclusión social de los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, del empleo, del acceso a la vivienda, de alternativas de recreación y de creación cultural.”

Diagnóstico

La visión de lo público

Uno de los aspectos distintivos de la juventud que participa en los programas es su particular visión de lo público que se construye, paradójicamente, sobre un valor de solidaridad al tiempo de profunda desconfianza en las instituciones públicas. Es el afán de hacer algo por los demás y la constatación de la indiferencia y la corrupción reinantes.

“cuando entramos todos [a la escuela] fue bonito porque todos tenemos así la ilusión de cuando seamos esto y los maestros te empiezan a hablar de cuando vayas a salir, pero en realidad somos pocos lo que tenemos la ilusión de que cuando salgamos vamos a cambiar el mundo, y muchos queremos, pero te empiezas a dar cuenta de que no, que muchos son corruptos, que muchos pretenden o tiene la idea de dar dinero cuando salgan y dicen que cuando salgan lo primero que dicen es cuando salga me voy a comprar una casa grandota con un carro y me voy a ir a viajar, pero nadie se preocupa por decir quiero quedarme aquí y ayudar o seguir impulsando a otros alumnos o algo así.”⁹⁰

Situación que va más allá de las ideologías, pues se constata que aun las instituciones que comparten los mismos principios, terminan corrompiéndose. Y en lugar de caer en la indiferencia los conduce a pensar en una nueva forma de servir a los demás, desvinculada de la política:

“hay por decir un partido político, donde tienen las mismas ideas que tú tienes, pero a la vez, esas ideas se corrompen, por buscar un dinero o un poder, cuando puedes buscar, en vez del poder, ayudar a la gente, no necesitas el poder, necesitas ayudar a la gente sin poder.”

Expresión de desconfianza en las instituciones que se consta en las respuestas al cuestionario, en especial, a la pregunta ¿en quiénes confías?:

⁹⁰ Grupo Focal Participantes del Programa Jóvenes en Impulso (JI)

Lugar de mayor aceptación (descendente)	Institución	Confian Mucho%	Confian Poco%	No confían	Rechazo Descendente
14	Partidos Políticos	4.08	44.89	51.02	5
15	Diputados y Senadores	2.04	40.81	57.14	2
15	Presidente	2.04	44.89	53.06	4
8	Jefe de Gobierno	20.40	51.02	28.57	10
9	Delegado	18.36	34.69	46.93	7
11	Gobierno Federal	12.24	55.10	32.65	8
7	Gobierno DF	22.44	63.26	14.28	11
9	Org. Vecinos	18.36	32.65	48.97	6
9	ONG	20.40	51.02	28.57	10
12	Sindicatos	10.20	44.89	44.89	8
11	Jueces	12.24	55.10	32.65	9
15	Policía	2.04	32.65	65.30	1
6	Ejército	24.48	46.93	28.57	10
1	Prom. Soc.	57.14	28.57	14.28	11
5	Mov. Pop.	26.53	44.89	28.57	10
2	Serv. Salud	40.81	51.02	8.16	13
4	Periódicos	32.65	53.06	14.28	11
3	Radio	36.73	53.06	10.20	12
13	TV	6.12	42.85	51.02	5
10	Iglesia	16.32	28.57	55.10	3
2	Profesores	40.81	48.97	10.20	12

Elaboración propia

Como puede apreciarse, después de la policía –organismo que directamente hostiga a los jóvenes–, las instituciones políticas son las más rechazadas, y entre ellas las federales ocupan el primer lugar pues, por lo menos, de las locales reciben una beca o una tarjeta de descuento ocasional.

Quienes tienen mayor aceptación por estar más en contacto con ellos ofreciendo algún tipo de servicio son los promotores sociales, los de salud y los profesores. El medio de comunicación que les da mayor confianza es la radio, seguramente por la frecuencia con la que la escuchan.

Y es probable que el rechazo que les generan las instituciones públicas, sea porque el derecho, en su particular percepción, no juega un papel fundamental, ni siquiera sus propios derechos, los que ven más como discurso que como realidad:

“Nos dicen que tenemos derechos, pero realmente no hemos investigado cuáles.”

La visión de lo gubernamental y de la autoridad.

Los jóvenes destinatarios de los programas analizados, si bien en una proporción elevada esperan la resolución de los problemas que enfrentan del gobierno (3 de cada 5), esperan más de sí mismos o de sus familias; (4 de cada 5), no esperan mucho de la comunidad y menos de la sociedad civil. Después de haberlos interrogado sobre los principales problemas que enfrentan, se les preguntó quién debe de resolverlos. Las respuestas en porcentaje, fueron las siguientes:

QUIÉN DEBE RESOLVER ESTOS PROBLEMAS	Cada persona o familia	Gobierno	La Comunidad	Todos	La sociedad civil	Otro
%	84.6	65.3	20.4	16.3	10.2	4.0

Elaboración propia

Esto lleva a sondear en el grupo focal de jóvenes, el concepto de autoridad que se tiene; tal vez por la edad, la idea más próxima es la que proviene de la familia: *quien corrige*.

“La autoridad es el que evita que te equivoques muchas veces”.

“Siempre hay alguien que es autoridad, podríamos decir que como autoridad máxima el padre, pues es aquel que tenga algún poder sobre ti, policía, profesor, gobierno, alguien que te está deteniendo, no. solamente hay como distintos tipos de autoridades.”

“Lo que pasa es de que la autoridad en vez de solamente decir que no, te podría guiar, sabes que puedes evitarlo, porque te puede pasar esto, no solamente el no de tajo, porque si solamente se da el no, pero no te dan el porqué y la oportunidad de hacerlo...”

Pero también a la que se desafía:

“Cualquier autoridad que esto tenga, tú la vas a querer desafiar, pero la autoridad es la que te limita, nada más, inclusive uno mismo se crea sus autoridades...”

La visión que se tiene de la autoridad pública es la que da seguridad y servicios básicos:

“[...]seguridad principalmente, educación salud, prevención.”

Pero es también la que tiene que regular la vida pública, vía la educación:

“[...]capacitación, puede ayudar también a que la sociedad sea igualitaria, a que haya un equilibrio tanto económico, personal, tiene que haber una concientización.”

La agregación social

De lo anterior puede desprenderse que no se tiene una visión positiva de la comunidad, sólo una quinta parte espera que ésta solucione problemas; tampoco hay una visión de la estructuración social; por el contrario, la percepción es de rechazo y se expresa en la discriminación:

“[...]nos ven como a mi compañero así o como me ven a mí y pues nos pueden hacer a un lado, por más que tengamos las ganas de trabajar, o que tengamos las ganas de hacer las cosas, te ven así, aunque estemos capacitados, tenemos la capacidad de estudio y todo eso, pero dejamos con algo sencillo: el cómo nos vestimos es suficiente como para que te cierren la puerta.”

"[...]si traes un tatuaje, ya se acabó todo; cuando en otros lados, no importa si estás tatuado todo el cuerpo, lo que importa es la capacidad y cómo vas a reaccionar en el trabajo; yo digo que también la sociedad se fija más en lo que ve que en lo que uno conoce o lo que sabe"

"[...]pasan cosas bastante curiosas, de hecho a nosotros, nos contó un amigo que trabaja en un taxi, entonces no subía chavos así que se veían muy gandayas, subió un chavo trajeado y el chavo trajeado lo asaltó, entonces ahí se aprenden muchas cosas, realmente ahí dejó de discriminar, se dan cuenta de que no solamente porque te vistas así o te perfores o algo, no tiene nada que ver."

"[...] por mi parte yo estoy peleado con lo que es la sociedad, porque les gusta discriminar, entonces simple y sencillamente, yo me intento apartar de esa sociedad, o sea, yo sé que la sociedad es uno con todos, con los demás, no solamente son los demás, entonces el chiste es de que tú no vayas con la sociedad, no discrimines, al principio es, dar oportunidades como decimos todos aquí."

Su espacio de socialización no es necesariamente el territorio. Los jóvenes se relacionan más desde la identificación sectorial, por interés particular y muchas veces de forma temporal. En cualquier caso, tampoco lo es la articulación contractual para obtener una finalidad o realizar un valor común. Por el contrario, parece no estar presente la percepción del colectivo. A la pregunta ¿con quiénes te reúnes?, se ofrecieron las siguientes respuestas:

"Yo ahorita no estoy estudiando, mi círculo es con las compañeras de la brigada y por donde vivo pues casi no le hablo a nadie, porque siento que no es de mi círculo o sea que siento que no tienen las mismas ideas que yo tengo, entonces así esta mi situación."

"Pues casi con los que tengan tu mismo interés te vas juntando, ideas afín, sí, porque no te vas a juntar con alguien fresa, elitista, de acuerdo alguien elitista, en ese sentido, conociendo más a menos que tengan la misma idea o parecer."

Contrastada esta última respuesta en el grupo focal con lo obtenido en el cuestionario. Sólo el 6% de los encuestados participa en alguna organización o colectivo; frente a éstas, se tiene más bien desconfianza porque termina corrompiéndose al pretender utilizarlos para fines distintos a los inicialmente compartidos. Algunos de los jóvenes entrevistados ya han tenido experiencias en este sentido. Y a la pregunta de si conocen a alguien que esté haciendo algo por cambiar las cosas, las respuestas fueron:

"Sí, pero son pocos, y los que son pocos y los que tratan en un principio se desaniman, y entonces es cuando se pierde mucho de lo que se pretendía."

"[...]la misma política se va desgastando, todo eso, la gente se cansa, pero la gente no se informa a la vez y también los problemas, a veces se preocupa por su propia familia o por sí mismo, pues ahora, yo me quiero superar, pero de qué forma no, uno no tiene la consciencia de que no es uno sino todos, si te afecta a ti le afecta a los demás ¿no?"

"La verdad es que realmente son muy pocos los que quieren hacer algún cambio."

“No, pues como lo han mencionado mis compañeros, siempre se interesan nada más por uno mismo y por los que tiene cerca, lo que sienten, algún afecto...”

Acerca de la función que tienen los programas para los jóvenes, su percepción es que, aparte de la beca, promueve actividades con las que se sienten a gusto e incluso orgullosos:

“Sí es bonito o es padre, el luego pasar por la avenida que recuperaste y dices, ‘yo la pinte, yo pinte esa línea’, porque antes estaba sin señales o estaba sucia. Por ejemplo: Eduardo Molina, la avenida, limpiamos el camellón estaba muy feo y lleno de arbustos; encontramos muchas cosas tiradas entre el pasto, y después verla limpia, es muy bonito.”

“Mi experiencia ha sido muy, muy padre, muy diversa; el trato con jóvenes, directamente, ha sido el empleo de verano; también es muy padre, tratar de darles a los chavos de 15 a 21 años a conocer el medio ambiente; pero más allá de ir solo a plantar, porque muchos van y plantan porque sí o más que nada por la beca que les dan, pero es padre cuando tú les haces conciencia a los chavos, porque mi experiencia propia, dice que ya no plantas por plantar sino plantas y lo cuidas como si fuera una experiencia para tu vida con tu propia vida ya sea con tus hijos desde una planta te da a entender una propia vida externa interior, es muy interesante y muy padre y muy difícil a la vez cuando sales a la sociedad.”

El programa se convierte en un ámbito de socialización para los jóvenes. Sin embargo, aparece como espacio limitado, tanto porque no se aprovecha la oportunidad de usarse para una verdadera socialización de intercambio y diálogo sobre problemas de fondo, como también porque no aprovechan sus capacidades creativas. Por el contrario, se les dirige en todo. Desde el propio diseño de los programas de juventud, ya está ubicado en qué y cómo participarán los jóvenes. No hay posibilidad de innovar, de proponer nuevas formas de organización, ni de plantear nuevos espacios o temas. No tienen espacios de comunicación e intercambio constante para los jóvenes beneficiarios; mucho menos, para su interacción con otros jóvenes (no beneficiarios), ni para la comunidad en general.

A la pregunta de si conviven con otros jóvenes en las brigadas:

“Sí, acabamos de hacer una en diciembre. Las hacemos en diciembre o cuando cumplimos años de la brigada; lo que hacemos es organizarnos y llevar algún platillo entre todos, compartimos todo, y sí nos hablamos entre los demás compañeros. Igual no somos tan amigos, pero sí hay un trato. Quieras o no, nos tenemos que tratar, porque alguna herramienta que te la presten, o algunos se encargan de dibujar y otros de pintar, entonces sí hay un trato.”

(a la pregunta de si se conocían) *“Había veces, más que nada por algunas cosas, que llamaban a todas las brigadas y teníamos que estar todos juntos y de una u otra forma nos medio conocíamos, aunque sea de vista y nos conocíamos.”*

[a la pregunta si en el programa pueden compartir lo que piensan o sienten] *“Bueno yo sí me acuerdo que alguna vez hubo como junta respecto de qué opinábamos o si conocíamos a los demás compañeros y qué opinábamos del trato de los promotores y si se relacionaban*

bien. Sí me acuerdo que sí hubo una plática... del por qué no nos juntábamos con los del otro promotor y no había tanta comunicación."

"Ahora sí que sólo con tu círculo social es a los que les comentas, por ejemplo: cómo vas en la escuela, qué es lo que piensas, así, pero grupalmente, así formalmente no."

"[...]me parece buena idea que los jóvenes opinen y que los demás escuchen y que aprendamos a escuchar y a opinar para ampliar nuestra cultura hasta cierto sentido y ser hasta cierto punto también tolerantes con los demás."

Por lo regular, una acción gubernamental se juzga por lo que se hizo bien o se hizo mal; pero, pocas veces por lo que se dejó de hacer. En estos programas parece que son más las omisiones, y es lo que habría que lamentar.

En las entrevistas con los tutores del programa JSR, la constante fue la observación de que sus opiniones, como tutores y figuras centrales del programa, no son tomadas en cuenta para el diseño y operación del mismo. Y puede inferirse que no existe una perspectiva de construcción de ciudadanos politizados, ni críticos, donde –paradójicamente–, hay un terreno más fértil para ello.

El objetivo del programa, si bien es loable en cuanto a ofrecer apoyos económicos y espacios de socialización limitada, no atiende los dos problemas más sentidos por los jóvenes: la discriminación y la falta de oportunidades para el primer empleo –el más sentido entre ambos–. Por tanto, la brecha entre capacidades y oportunidades, señalada ya al comentar el informe de la CEPAL, se vuelve cada vez más lacerante:

"...no dar oportunidad a los jóvenes, no escuchar nuestros puntos de vista, que muchas veces son muy valiosos y dan buenas ideas, porque están, ahora sí que, viviendo el presente, no son el futuro, no son el pasado, sino son el presente; [...] que la sociedad escuche más a los jóvenes y les brinde más, que les brinden más oportunidades, que les den una oportunidad, aunque sea para demostrar de lo que son capaces, ya depende del joven, si sabe demostrar que es lo que sabe hacer."

"Yo Salí del CETIS, después de estudiarlo, quería entrar a trabajar, entonces ellos me dijeron: 'pues tú sabes esto, eso, aquello, el otro'; unas cosas sí las sabía, otras no, dicen: 'no, es que así no te podemos admitir aquí'; o sea no nos dan oportunidades de aprenderlo, si no lo sé, me lo vas enseñar tú, y voy a ver mi capacidad, 'pero en los trabajos estás cero, no tienes tú experiencia, o sea no puedes trabajar' [...] cómo quieren que nosotros tengamos experiencia si no nos dan una oportunidad." "Sí el primer empleo, darnos oportunidad".

Ésta parece ser la principal demanda de los jóvenes, que refleja lo objetivamente lacerante del problema en el D.F., tal y como lo puso de relieve la evaluación de la Política Laboral del D.F. "En 2009 (II trimestre), el 43.6 por ciento de los trabajadores desocupados contaba con estudios de educación media superior y superior. Al mismo tiempo, el 42 por ciento de los desocupados, tenía entre 20 y 29 años de edad." (Escobar 2009). Esta situación, hasta ahora,

no ha sido atendida por los programas hechos para los jóvenes. Seguramente que con programas hechos desde ellos, las cosas podrían cambiar.

No se puede ser muy optimista respecto de lo anterior, la desconfianza en las instituciones, la carencia de mecanismos e instrumentos de representación, hacen suponer que, en las condiciones actuales, las políticas que se diseñen sean "para los jóvenes" y no "desde los jóvenes".

*"El programa se pensó con la finalidad de que los jóvenes pudieran acceder a un nivel diferente de vida, superando la situación de riesgo y la problemática comunitaria; adquiriendo habilidades, conocimientos y capacitación para conseguirlo."*⁹¹

El diseño e implementación de dos Programas Sociales dirigidos a los jóvenes.

A continuación, se presenta una síntesis de los programas ya mencionados para jóvenes: el de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo PAJSR y el de Jóvenes en Impulso PJI; así como un ejercicio comparativo sobre las RO de los mismos, consignando cambios en el diseño entre los años 2009 y 2010. Por último, una serie de reflexiones y sugerencias, cuyo objetivo es mejorar y fortalecer dichos programas.

El PAJSR, promueve la integración social de jóvenes entre 14 y 29 años de edad, con la idea de prevenir y protegerlos de la violencia y el delito. Trata de generar espacios amplios de convivencia familiar y comunitaria.

Pretende brindar a los jóvenes algunas alternativas de educación, capacitación y cultura, entre otras, que mejoren su calidad de vida. Cuenta con un sistema de acompañamiento basado en la figura de tutores, cuya labor es estar al pendiente de los jóvenes. Como beneficios ofrece la tarjeta *Soy Joven* y permite participar en prácticas comunitarias (*ecoguardas, ola naranja, protección a la comunidad, fundación centro histórico, entre otras*), en ellas realizan labores comunitarias de bienestar social y, por su participación, reciben un apoyo de 800 pesos mensuales.

El programa PJI busca que los jóvenes entre 15 y 24 años, que viven en la ciudad de México, y su interés es ingresar, continuar o concluir sus estudios a niveles medio superior y superior, no abandonen la escuela. Ese es su principal eje de trabajo. Por tal razón, no solo reciben una beca mensual escolar (800 pesos), sino además, la tarjeta de transporte *Soy Joven*, a cambio de participar en alguna de las brigadas comunitarias ya establecidas.

En cuanto al diseño de los programas (ver Anexo), la participación es mínima, tanto de los jóvenes como de tutores y promotores. En ambos programas la juventud es beneficiaria estática. Su colaboración es solo con la idea de que ante un apoyo, tiene que hacer algo en respuesta, dar algo a cambio a la comunidad. *"Si ellos reciben un beneficio tienen que hacer un sacrificio"*⁹².

Por su parte, los tutores –pieza fundamental del programa PAJSR, además de su labor como articuladores con el programa JI, en los niveles superiores–, parece que se les considera

⁹¹ Coordinador Zonal Iztapalapa-Tláhuac.

solo operadores, sin conceder que posiblemente sin su trabajo, no se implementarían los programas. El reconocimiento para ellos proviene de algunos responsables intermedios del programa:

*“Los programas del instituto se relacionan entre sí a través de la figura del tutor[...] Se reconoce que la figura de tutor social y la labor de los coordinadores zonales son las personas que tienen el vínculo directo con la comunidad. Ellos tienen solvencia moral, son personas respetadas y realizan la búsqueda, detectan y hacen propuestas de jóvenes que podrían ser beneficiarios.”*⁹³

En entrevistas hechas a los propios tutores afirmaron:

“Creo que deberíamos participar nosotros, pues conocemos a los jóvenes” “No hay espacio de participación en el programa. En pocas ocasiones es en donde acordamos el funcionamiento de algunas actividades” “Es necesario mayor apoyo institucional a los tutores”.⁹⁴ “Los jóvenes, [los] tutores, ni la coordinadora tienen una influencia en cuanto a las prácticas, por lo que el programa está diseñado “de arriba hacia abajo”... “La Dirección y subdirecciones definen la estrategia y las prácticas comunitarias.”⁹⁵

Podemos decir, que es en el nivel de promotores y tutores de programas donde está la clave para la implementación de los mismos, ya que son ellos quienes realizan la intermediación entre las acciones de gobierno y la población juvenil. Es de tomar en cuenta que conocen las zonas y los problemas que tienen los jóvenes en territorios específicos.

Por lo que se refiere a los recursos, en 2009, el PAJSR operó con \$36,320,077.00 (Treinta y seis millones, trescientos veinte mil setenta y siete pesos 00/100 m.n.), para 2010 se recibieron \$35,480,000.00 (Treinta y cinco millones cuatrocientos ochenta mil pesos 00/100 m.n.) El programa sufrió una disminución de más de un millón de pesos; cantidad que de acuerdo con la información presentada en la matriz de comparación, afecta directamente en el monto destinado a becas para tutores que, como se sabe, son fundamentales en la ejecución de este PS. La circunstancia anterior explica un cambio importante en las RO del PAJSR, pues se estableció que la figura de tutor es VOLUNTARIA. Lo que parece tener relación directa con el recorte presupuestal hecho en el rubro de becas a tutores. En años anteriores parece había tutores que realizaban sus actividades también de forma voluntaria, pero sin aparecer nombrados así desde las RO del programa.

Sobre el programa Jóvenes en Impulso (PJI). Los cambios del 2009 al 2010, como se aprecia en el comparativo, presentan una multiplicidad de modificaciones en la redacción de sus RO. Podemos decir que se reelaboró en su totalidad, ahora se dan detalles que buscan solucionar las dificultades que se presentaron al momento de ejecutar el programa:

“Cabe señalar que existe falta de coordinación y comunicación entre promotores de las brigadas y coordinadores del programa, dando como resultado que los jóvenes se confundan o no realicen sus compromisos como parte del programa.”⁹⁶

En las RO de los programas JI y JSR, no aparece textualmente señalado que sean excluyentes, aunque están pensados para jóvenes en distintas circunstancias y se priorizan ciertas

⁹² Coordinador Regional PAJSR. ⁹³ Coordinador Regional Iztapalapa-Tlahuac (PJSR). ⁹⁴ Entrevista a Tutores del PAJSR.

⁹⁵ Coordinadora zonal de tres Delegaciones PAJSR.

edades. Podría darse el caso de que un mismo joven reciba beneficios y apoyo desde ambos programas, y funcionar éstos como programas complementarios.

Por último y de forma general, se presentan algunas reflexiones en dos sentidos: el de la política de juventud que tiene a su cargo el Instituto de la Juventud, y el del Injuve, como institución gubernamental y administrativa.

Sobre el primero ubicamos, cómo los cambios hechos al PJI y al PAJSR no aportan mayor claridad al quehacer del Instituto de la Juventud, órgano responsable de la política de juventud. No presentan elementos innovadores en el quehacer cotidiano de la institución, por el contrario, manifiestan poca definición en términos de política pública juvenil.

*“El instituto de la juventud, tiene un perfil más operativo, pragmático generando acciones y programas que vienen de años anteriores y solo algunas actividades coyunturales a temas o perspectivas que pueden catalogarse como de moda”*⁹⁷.

*“Hay un documento rector que es el Plan Estratégico del Instituto donde tú puedes encontrar de hecho la nueva concepción de las y los jóvenes no ha partir de este nombre, que nos puede encajonar como en una visión de antaño de los jóvenes.”*⁹⁸

La sensación de considerar al joven como minusválido o como un posible delincuente con el programa de PJSR se mantiene como parte de la estrategia del instituto. A pesar de manejar discurso y elementos de derechos humanos de los jóvenes, aún no se construye ni consolida una política desde este enfoque:

*“Nosotros concebimos al joven como un sujeto de derecho que tiene la posibilidad de desarrollar sus potencialidades y que nosotros tenemos la potencialidad de también generarle el mejor panorama para que las desarrolle, acercarle factores protectores que le pueden ayudar para desarrollarse. Dichos factores son las actividades que nosotros intentamos acercar a los jóvenes a partir de convenios, y actividades propias del Instituto que se diseñan con la finalidad de generarle a la población, por lo menos a la que atendemos.”*⁹⁹

Sobre el INJUVE.

Con el diseño de programas, entrevistas realizadas a beneficiarios, tutores, algunos funcionarios y responsables de dicho instituto, que tuvieron lugar como parte de este ejercicio, se puede decir, que enfrenta un momento complicado, pues la falta de identificación con el sentido profundo del Instituto, con sus estrategias y programas y la forma en que éstos se implementan, aunado a un presupuesto menor, hace evidente dicha circunstancia.

*“No hemos logrado hacer reflejar una política integral en el tema de juventud.”[...]“Para tener un presupuesto en materia de juventud necesitamos dos cosas, uno, voluntad política y el otro capacidad técnica”[...] “No existe la transversalidad en política de la juventud, no hay mecanismos, para pedir que se etiquete transversalmente, o que se defina el monto y se dé seguimiento y los esfuerzos delegacionales son mínimos.”*¹⁰⁰

“Los programas deben complementarse. El caso de Prepa Sí es un programa preventivo

⁹⁶ Coordinador Zonal Iztapalapa-Tláhuac. ⁹⁷ Eli Evangelista/ Antiguo director del Instituto de la Juventud.

^{98/99} Miriam Cruz de la Torre/ Subdirectora del Instituto de la Juventud del D. F.

de seguridad social, para evitar que el joven caiga en riesgo de calle, o de no estudiar o no trabajar, para eso se da dinero.”¹⁰¹

“Necesitamos ampliar el recurso para el Instituto eso implica[...] el Instituto opera con 86 millones de pesos, para la atención a jóvenes y para la propia estructura del Instituto, los prestadores de servicios, más los becarios que son los tutores y el nivel de responsabilidad”[...]“La reforma institucional tendría que ser una cirugía mayor, ya hay una propuesta que hemos venido haciendo desde hace rato, no solo en la parte administrativa que es muy importante. Yo estoy convencida que si resolvemos la parte administrativa, podríamos aumentar la calidad de la atención y tener mayor eficiencia en la cuestión de los ingresos de los jóvenes.”[...]“No podemos mantener Autonomía sin presupuesto. Por un lado autonomía y por el otro al no depender de nadie directamente somos sectorizados además a Desarrollo Social. Entonces D.S nos toma en cuenta. Pero hay actividades propias del Gobierno Central donde luego nosotros ni enterados, por lo mismo, estamos considerados aparte y efectivamente estamos en una citación difícil de sobrellevar.”¹⁰²

“Se necesita una instancia coordinadora, orientadora, estratégica. Éstas serán actividades del instituto, no operar solo unos programas y desarrollar unas cuantas acciones.” [...]“Hace falta mayor articulación y coordinación de los activos de la población juvenil, asociaciones civiles, grupos organizados de jóvenes, legisladores y autoridades del gobierno local y delegacional que discutan y profundicen este esfuerzo.”¹⁰³

Todo lo anterior, son elementos que evidencian la necesidad de revisar más a fondo qué está pasando con el Instituto de la Juventud, pues pareciera no cuenta con un amplio margen para manejo de actividades y presupuesto como institución, y algo más complicado es que denota poca claridad sobre sus objetivos y sentido político. Para saber qué es lo que está sucediendo y generar alternativas de solución, será necesario hacer un diagnóstico y análisis a mayor profundidad. Por lo pronto, deja una serie de llamados importantes a tomar en cuenta.

CONCLUSIONES

1) Es normal, pero no razón para asumirlo como irremediable, que con el tiempo y la permanencia de un partido en el gobierno, los impulsos innovadores iniciales tiendan a disminuir. Esta tendencia se manifiesta en los tres programas analizados, aunque con distinta intensidad. Esta tendencia habrá que enmarcarla en los tres elementos contextuales encontrados:

- I) las herencias corporativas y clientelares en las formas comunitarias;
- II) la pérdida de fuerza y de capacidad de articulación de las organizaciones civiles;
- III) las tendencias a la dispersión (discriminación, falta de oportunidades laborales, disolución de los espacios de socialización) en los mecanismos de agregación de los jóvenes.

2) Las distintas formas de agregación social plantean dificultades diversas a los programas en cuestión; pero no aparecen, o por lo menos no alcanzamos a verlo, desafíos de magnitud diferencial a la “governabilidad” de la PS. El reto principal es más bien a la “governanza”,

¹⁰⁰ Dip. Fernando Cuellar Reyes/ Integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

¹⁰¹ Víctor Gabriel Varela/ Diputado Asambleas Legislativa del DF

a la inclusión de los diversos actores en el desarrollo de los programas, desde su mismo diseño hasta su evaluación. Esto implica pensar en nuevas formas de gestión de la PS, que den paso a la inclusión de la creatividad social.

3) Si bien los elementos de contexto nos ubican mejor los alcances y restricciones de la participación en la PS, no hay que desconocer que un esfuerzo realmente democratizador requiere de la voluntad de transformar el contexto. Lo contrario ocurre cuando desde algunos sectores del partido gobernante, pretenden utilizar la PS como elemento de intercambio político con sus clientelas y no como instrumento para transformar la propia estructura social. Asumirla en el segundo sentido, es la única manera de hacerla eficiente y eficaz en el logro de los objetivos que la normatividad de la Ciudad establece. Implica una discusión a fondo entre el gobierno y la sociedad, acerca de cómo sería posible utilizarla para la transformación democrática y el fortalecimiento de la estructura social. Y por tanto, de la reorganización de sus formas de gestión.

¹⁰² Miriam Cruz de la Torre/ Subdirectora del Instituto de la Juventud del D.F.

¹⁰³ Eli Evangelista/ Antiguo director del Instituto de la Juventud.

Generales

El resultado del análisis en los procesos de planeación deja ver que en la PS del GDF, persiste:

I).-La distancia entre los criterios de orientación, diseño e implementación. Aunque el remedio común contra este tipo de problemas ha sido y es el control de gestión, hoy en el DF se enfoca más al uso correcto de los recursos (eficiencia), para evitar lo más posible las desviaciones.

No obstante, las modificaciones a la legislación en el DF, procurando la estructura normativa necesaria para enderezar la convivencia, hay un déficit de operación que obedece, entre otras razones, a:

a) herencias (ya que el DF, no era entidad autónoma); b) falta de complementariedad gobierno central-delegaciones, y de articulación entre las instancias del gobierno central; c) sobrepolitización en la asignación de cargos que compite con los méritos tecno- burocráticos; d) debilidad tanto en los mecanismos de control de gestión, como de seguimiento de la planificación; e) cultura burocrática inercial; f) escasa intervención social en la planificación-ejecución.

II).- El control sobre las burocracias en la gestión de la PS, ante situaciones similares, plantea la conveniencia de utilizar los esquemas en boga en América Latina (comúnmente identificados como la Nueva Gerencia Pública), que más allá del asunto histórico de ser correlatos administrativos de las reformas inspiradas en el Consenso de Washington, han pretendido solucionar los problemas de control, con mecanismos estandarizados que tornan más rígida la administración pública. Por otro lado, genera entre los funcionarios, la idea de pertenecer a un área administrativa específica, y no a un gobierno. En consecuencia, se percibe que las políticas son más de agencia que de gobierno. Y la escasa referencia a lo público, que a su vez origina que los mecanismos existentes –en su propósito de coordinar-, se vuelvan más bien obligaciones con valor negativo por costo tiempo-beneficio de resultados.

Con base en el análisis y resultado de la información recabada, la innovadora salida para la gestión de la PS en el DF, requiere más bien aprovechar la enorme experiencia de la mayoría de los operadores. Aproximarse a lo que ya desde hace tiempo Kliksberg veía como uno de los componentes de la Reforma del Estado: la valoración de la autoimagen y de la imagen pública del funcionario:

“La crisis no puede ser encarada con funcionarios con un hondo sentimiento de marginación, minusvalía y desidentificación. Se requiere crear una mística de la función pública, revalorizando el rol del funcionario ante su propia visión y la del país.” (Kliksberg 1989: 25).

Dichos cambios tendrían que estar en el marco más amplio de un modelo de gestión, antes de plantear alguna de sus características posibles.

III) La participación ciudadana, que en su desarrollo social ha experimentado un proceso

de vaciamiento en los instrumentos diseñados para impulsarla, se ha vuelto más instancia de reunión de funcionarios, que de diálogo con la representación social. Déficit de representación, porque algunas categorías importantes –entre ellas, las de tipo comunitario, no aparecen en la tipología de organizaciones que deben estar representadas, particularmente en los CDDS. En estos últimos, la ineficacia de los mecanismos de participación se vuelve, -paradójicamente- más aguda, porque la cercanía haría suponer mayor coincidencia entre funcionarios y miembros de la sociedad civil. La experiencia internacional señala los celos entre los funcionarios que se encargan de la relación más próxima con la ciudadanía, y las organizaciones civiles de carácter público, que además de considerar escasos los recursos públicos disponibles para esas tareas, no debieran ocuparse para acciones de las OSC (Théry 1999). Las interacciones público-sociales debe ser otro de los componentes de un nuevo modelo de gestión de lo social.

IV).- La sociedad con la que interactúan los programas de desarrollo social del DF es aquella cuya tradición de relación de Gobierno–Sociedad está marcada por décadas de relación clientelar populista (en la que la movilización social era a demanda del gobierno- patrón). Si bien hay liderazgos emergentes, producto de la acción de la ciudadanía, aún las formas corporativas tienen un peso importante, al ser alentadas en muchos casos por la propia dinámica del partido gobernante en la Ciudad. Lo que origina que, en no pocas ocasiones, los programas sociales puedan ser *capturados* por los liderazgos tradicionales. En sentido contrario, hay programas con un enorme potencial para generar tejido e innovación social, particularmente los dirigidos a jóvenes que están inhibidos por las prácticas rutinarias; gracias a la preocupación por mantener un piso de sobrevivencia, sin ver hacia el techo. Son *políticas para los jóvenes*, no desde los *jóvenes*. La inercia del ejercicio de gobierno parece tragarse la capacidad de innovación.

Lo anterior también es válido para lo que hace a la presencia de nuevos agentes de desarrollo social. Las organizaciones civiles han visto disminuir su perfil, no solo en su capacidad para influir en las políticas de la ciudad, sino también en cuanto a la valoración gubernamental, de ser agentes de innovación. Hoy son vistas como organismos técnicos ejecutores, al servicio del gobierno, que llegan a donde éste no puede llegar con eficacia. Sin capacidad de autonomía ni propuesta.

La PS no solo puede contribuir a reestructurar el tejido social, sino fortalecer a la ciudadanía, si desde su propio diseño se establecen los instrumentos que lo propicien, y que en su implementación haya voluntad institucional para lograr su eficacia.

En esta perspectiva, particularmente en algunas RO, hay claros intentos de avance, aun cuando las iniciativas están moldeadas por la identidad gubernamental que pretende la participación ciudadana con los parámetros de las agencias de gobierno, no con los de la ciudadanía misma. Es más, esa posibilidad aún no se incorpora en la agenda de gobierno, a pesar de que hay sectores de la sociedad en los que el tema está presente.

No hay que olvidar que la PS puede considerarse como una forma de reflexividad política:

"[...] las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social." (Herrera y Cas-tón 2003: 26).

V).- El asunto de la debilidad en la planificación no es ajeno, se retroalimenta con la propia de la participación social. Un gobierno es eficiente cuando responde a la demanda ciudadana; la eficacia gubernamental es producto, en condiciones de democracia, de una efectiva participación de la ciudadanía en las decisiones, sea a través de la discusión pública de los temas, sea en la intervención directa en la gestión de la política.

Urge repensarse, sobre la base de lo mucho que se ha alcanzado, en nuevas orientaciones, nueva institucionalidad y nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

En el DF, la política intenta rebasar la línea dominante en América Latina de transferencias monetarias condicionadas, mediante programas universalizados y/o dirigidos a sectores específicos que reivindican la democracia de la diferencia. También hay instrumentos para la participación de la ciudadanía en la PS. Es necesario reforzar el concepto de desarrollo social para la Ciudad en tanto vínculo democrático, a fin de que sea la propia Ciudad de México la que ponga el ejemplo al conjunto del país, de los avances en el combate a la crisis, con una política social innovadora, CON la sociedad y NO SOLO PARA ella. Es decir, una forma de gestión social sobre bases sólidas, con los siguientes alcances, características y condiciones:

a) *Que "los procesos tendientes a promover la coordinación pro-integralidad de las intervenciones estatales en materia de programas y políticas sociales (así como su alcance), están fuertemente condicionados tanto por ciertas características de la institucionalidad formal e informal (política en general y social en particular) como por algunos rasgos del entramado de actores que operan de un modo directo o indirecto en la gestión pública de lo social." (Repetto 2005: 41). Por tanto...*

b) Como una gestión en la que intervienen múltiples actores con relaciones horizontales, rompiendo la lógica dominante de la relación *autoridad-beneficiario*. Su reto principal es "... dar forma a las interacciones entre los múltiples actores que participan en la identificación, el diseño y la puesta en práctica de una política. (Brugué 2004:33)

c) Modelo de gestión inclusivo, capaz de contender con la mayor complejidad y diversidad de la sociedad del DF, cuyo punto de partida sea el diálogo. *"Una administración que -retomando cierta tradición académica-, hemos llamado **deliberativa**."* (Brugué 2004: 44)

d) Una gestión sin partido, con instrumentos que permitan la intervención del público; que sea principal garante de innovación con el que los partidos que ocupen circunstancialmente el gobierno, puedan competir para satisfacer las necesidades y requerimientos de la ciudadanía en tiempo y forma; es decir, con el más amplio, creativo, funcional y oportuno uso de recursos.



- Abramovich, Víctor.(2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo." *Revista de la CEPAL*, n° 88 (abril 2006).
- Aguilar Villanueva, Luis F(2006). "Gobernanza y gestión pública". México: Fondo de Cultura Económica.
- Baño, Rodrigo.(1998) "Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en Una Ciudadanía que crece." Chile: FLACSO.
- Barba, Carlos. (2004) "Régimen de bienestar y reforma social en México". Serie políticas sociales #92. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. BID – Planeta, México, 2006.
- Brugué, Quim (2004). *Modernizar la administración pública desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. En revista: *Reforma y Democracia* # 29. CLAD, Caracas.
- Canto, Manuel. (2008) "Gobernanza y participación ciudadana en la política frente al reto del desarrollo." *Política y Cultura (UAM-X)*, n° 30 9-37.
- Casquete, Jesús. (2003). *Movimientos Sociales y Democracia*. Cuadernos Bakeaz, No. 55, Febrero. Bilbao.
- CEPAL (2008). *Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. CEPAL LC/G.2391. Santiago de Chile.
- Correa Flores, Rafael, (2007), "El Estado y la democracia participativa: los consejos comunales venezolanos como instancias del poder popular", XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.
- Dowbor, Ladislau (2003), "Brasil: tendencias de la gestión social" en *Nueva Sociedad* 187, Septiembre / Octubre 2003, Friedrich Ebert Stiftung.
- Duhau Emilio, (1999), "Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo", en el Congreso: gobiernos locales; el futuro político de México, septiembre 23 y 24 de 1999 Guadalajara, Jalisco.
- Fernandes, Rubem César. (1994) "Privado y público a la vez: el tercer sector en América Latina" en *Ciudadanos. En construcción de la sociedad civil mundial*. CIVICUS-Asamblea mundial para la participación de los ciudadanos, Estados Unidos.
- GAUDIN, Jean Pierre (1999): *Gouverner Par Contrat. L'action Publique en question*. Pre-eses de Sciencies Po. Paris.
- Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii, y J. Castillo. (2009)"Origen, espacio y niveles de participación ciudadana." *Daena: International Journal of Good Conscience.*, Marzo 2009: 179-193.
- Guimarães, Roberto.(2008) "Estado, mercado y democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática." *CLAD. Reforma y Democracia*, Febrero 2008: 1-13
- Herbert, Kitschelt, (1999) "Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI" en *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, año/vol. 2, número 001, Santiago de Compostela, España. Pp7-25.
- Herrera, Manuel y Pedro Castón (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel, Barcelona.
- Jacobi, Pedro, (1992), "Movimientos sociales en Brasil. Desafíos en la construcción de la Ciudadanía", *Nueva sociedad* nro.111 enero- febrero 1991, pp. 54-62.
- Kliksberg, Bernardo (1989). *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. FCE, México

- Mayntz, Renate. (2000), "Nuevos desafíos de la teoría del Governance: Instituciones y Desarrollo". IGG, noviembre 2000.
- Milani, Carlos, Carlos Arturo y Germán Solinís.(2002) *Democracia et Governança Mundial*. Porto Alegre: UFRGS – UNESCO.
- Nájera Rodríguez, Martin, (2008), "Proyecto de investigación: participación ciudadana para el mejoramiento barrial. Los planes comunitarios de mejoramiento barrial en la ciudad de México", UAM-A, México.
- ONU.(2007) "Guía de orientación de políticas públicas". Nueva York: Naciones Unidas DAES.
- Peters, Guy. (2004) "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles." En *De la administración pública a la gobernanza*, de María (Comp) Pardo, 69-101. México D.F.: El Colegio de México.
- Repetto, Fabián (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. BID – INDES. Guatemala.
- Sánchez, Mayela (2010) "Participación ciudadana del DF, un engaño" Artículo, *Revista Contralínea*; N0, 179, 25 de Abril 2010.
- Sandoval, Georgina (2008) "Para construir el derecho a la ciudad: Experiencia del mejoramiento barrial en México."; *Casa y Ciudad*, A.C., Octubre 2008, México.
- Sartori, Giovanni (1989^a) "Teoría de la Democracia: El Debate Contemporáneo", Editorial Alianza Universidad, Tomo I, México.
- Schmitter, Philippe (1974) "Still the Century of Corporatism?" *Review of politics*, 36, p.93.
- Sottoli, Susana (2002). "La política social en América Latina: Diez Dimensiones para el análisis y el diseño de políticas", en *papeles de población*, Octubre-diciembre, Núm.34, UAEM, pp 43-63.
- Sue, Roger (2001) "Libertad, igualdad... asociación", artículo publicado en francés por *Transversales*, febrero 2001, y en castellano en *Iniciativa Socialista*, primavera del mismo año. Universidad de Caen y de Paris. Entrevista realizada por Philippe Merlant.
- Théry, Henri (1999) *L'évolution du rol des associations*. En Francois Bloch-Lainé. *Faire Société. Les associations au coeur du social*. Syros, París.
- Ziccardi, Alicia, (2000) "Diseño e instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal". México,
- - (2000) "Los actores de la participación ciudadana", Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- - (2008). "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI", *papeles y población*, Vol. 14, Núm. 58, octubre – diciembre, pp. 127-139, UAEM, Toluca, México.
- Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán, (2005) "POBREZA URBANA, PROGRAMAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA", IV CONGRESO DE IGLOM RETOS DE MODERNIZACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO, Guanajuato.
- *Leyes y Programas Sociales Código Electoral del Distrito Federal*, Última reforma publicada DODF10/01/2008, Revisada en <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010805000004.pdf> 21 de abril del 2010.
- *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Última reforma publicada DOF 24/08/2009, Revisada en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> 20 de abril del 2010
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Última reforma publicada DOF 28/04/2008, Revisada en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf> 21 de abril del 2010.
- *Ley de planeación*, Última reforma publicada DOF 13/06/2003, Revisada en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf> 20 de abril del 2010.
- *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, Última reforma publicada DOF 09-02-2004, Revisada en <http://www.cddhcu.gob.mx/>

LeyesBiblio/pdf/266.pdf 20 de abril del 2010.

- Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal Última reforma publicada DODF 27/01/2000 14/01/2008, Revisada en <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000033.pdf> 22 de abril del 2010.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal Última reforma publicada DODF 23/05/2000 11/02/2009, Revisada en <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000010.pdf> 22 de abril del 2010.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Última reforma publicada DODF 30/12/2009, Revisada en <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000032.pdf> 22 de abril del 2010.
- Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, Última reforma publicada DODF 06/01/2006, Revisada en <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000015.pdf> 23 de abril del 2010.
- Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012, Revisada en http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_0712.pdf 23 de abril del 2010.
- Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012, Revisada en http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/prog_des_soc_07-12.pdf 23 de abril del 2010.
- Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2010, Revisada en <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta.php?gaceta=2804> 20 de enero 2010
- Lineamientos y Mecanismos de Operación que regirán al Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2010 y Convocatoria para el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2010, revisada en <http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/4bc69020b2a03.pdf> 29 de enero 2010
- Reglas de Operación de los Programas Sociales del Instituto de la Juventud del Gobierno del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010 , revisada en <http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/4bc69020b2a03.pdf>
- Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal Reglas de Operación 2009 (julio 2009), Secretaria de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, Impreso en México, DF.
- Tercer Informe de Trabajo, (2009) Secretaria de Desarrollo Social, agosto 2009 Gobierno del Distrito Federal, Impreso en México, DF.



