

EVALUACIÓN DEL DISEÑO, INSTRUMENTACIÓN Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO DISTRITO FEDERAL

PROPUESTA METODOLÓGICA

Agosto 2010

Cristina Sánchez-Mejorada Fernández
Lucía Álvarez Enríquez
Magdalena Ferniza
Patricia Ramírez Kuri

Introducción o punto de partida.

Las políticas públicas son conjuntos de decisiones y acciones intencionalmente coherentes, producto de la interacción entre las autoridades publicas y diferentes sectores económicos y sociales, orientadas a movilizar voluntades y recursos para resolver de manera oportuna un problema definido como público o para impulsar una propuesta programática de impacto sobre la vida colectiva.

La participación ciudadana es uno de los elementos constitutivos de la política social del gobierno del Distrito Federal, la Fracción X del artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del DF la define 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*. Por su parte, el Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012 establece que: “...la dimensión participativa constituye un componente de fundamental importancia. Dar voz y poder a las y los ciudadanos, a las organizaciones civiles y sociales, a las y los vecinos, a los barrios, las colonias, los pueblos, las unidades habitacionales y las zonas residenciales es crucial para llevar adelante un proyecto de ciudad con y para la gente, generadora de un desarrollo urbano y territorial más equitativo, más armónico y que integre a la ciudad como un todo diverso y plural.”

El propio Programa establece entre los objetivos de largo plazo del desarrollo social: Contar con una *democracia participativa consolidada y con instrumentos efectivos para darle carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana*; al que añade: Institucionalización de procedimientos que garanticen la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos. (citado en los Términos de referencia).

El diseño metodológico de los estudios de evaluación de políticas públicas parte de lo que ocurría antes de la intervención de la política pública y lo que ocurre después, es decir los resultados. Si bien estamos convencidas de que en sentido estricto *no existe propiamente una política de participación ciudadana en el Distrito Federal dirigida a dar voz y poder a las y los ciudadanos para contar con democracia participativa consolidada si existen una gran cantidad de acciones y programas dirigidos a fomentar la participación en el desarrollo social*.

La participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía, y esto ocurre al menos en tres dimensiones.

1. En la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones, de la emisión del voto al involucramiento de los individuos en ámbitos específicos del quehacer político y gubernamental.
2. En la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos, como requisito mínimo de la condición ciudadana, y propiciar, a través de la **injerencia** en los procesos decisorios, la promoción y vigencia de otros derechos: cívicos, económicos, sociales y culturales, mediante la intervención de los ciudadanos en la formulación de dispositivos legales y políticas que hagan efectivos estos derechos.
3. Finalmente, este tipo de participación, demanda la constitución de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan, sí, la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de vida pública. Esto remite directamente al tema de las obligaciones y los compromisos sociales, que son también componentes clave de la condición ciudadana.

De ahí que nos interesa responder a interrogantes cómo éstas ¿cuál es el sentido y cómo está estructurada la política de participación ciudadana? ¿en qué medida se da voz y sobre todo poder a los ciudadanos?, En qué medida con los instrumentos, prácticas y programas existentes se construye ciudadanía? ¿Cuáles son las dimensiones, niveles y la calidad de la participación? ¿En qué medida se construyen sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública?

Responder a estas preguntas implica “evaluar de manera integrada *el diseño, la implementación y los resultados de políticas, programas, acciones y omisiones* del gobierno del Distrito Federal para el cumplimiento de sus obligaciones en la promoción y garantía de la participación ciudadana en el desarrollo social a través de canales efectivos para la intervención en las decisiones públicas”

Por otra parte en los Términos de referencia se han establecido 4 componentes centrales:

- Los instrumentos institucionalizados para la participación ciudadana en la política social del DF.
- El funcionamiento de los programas orientados a la promoción y garantía de la participación ciudadana en el desarrollo social.
- Las agendas y las demandas de participación de los actores sociales
- Desafíos de la participación ciudadana en el ámbito territorial

De ahí que el análisis se realizará cruzando cada uno de los componentes los elementos centrales de una política. Hay dos formas de entrarle a un cuadro como el siguiente enfatizando el análisis a partir de los elementos de la política: diseño, implementación y

resultados o a partir de los componentes (ejes) analizar el diseño la implementación y los resultados. En caso de tomar esta última el análisis se instrumentaría de la siguiente manera (Cuadro 1).

	Instrumentos	Programas	Agendas	Desafíos
Diseño	XXXXXX	XXXXXXX	XXXXXXX	XXXXXX
Implementación	XXXXXX	XXXXXXX	XXXXXXX	XXXXXX
Resultados	XXXXXX	XXXXXXX	XXXXXXX	

1. Los instrumentos institucionalizados para la participación ciudadana en la política social del DF.

1.1. Con respecto al **diseño** tiene por objetivo analizar el grado de congruencia entre el diseño de las políticas y programas de fomento y garantía a la participación con la normatividad derivada de la legislación del DF, los pactos y convenios internacionales en la materia y el Programa de Desarrollo Social del DF, ubicando su consistencia interna, su pertinencia y suficiencia para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos. (TdR)

Dimensiones: Soporte conceptual y metodológico, hipótesis, objetivos, estrategias, actores, mecanismos, instrumentos y diseño institucional

Variables: Congruencia, Consistencia, pertinencia y suficiencia

1.2. Con respecto a la **implementación** analizará el desempeño de las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, procura, promoción y garantía de los derechos a la participación en el desarrollo social, la claridad en la identificación de sus funciones, su coordinación, el manejo de los recursos para cumplir con eficiencia sus funciones y atribuciones, la sistematización de la información que generan y los procesos de evaluación que realicen, el logro de sus metas y la valoración de los resultados alcanzados en función de los recursos utilizados y las metas previstas (eficacia y eficiencia). Contrastando el diseño con la operación. (TdR)

Dimensiones: sentido de la participación, entidades, coordinación institucional, recursos, cumplimiento de metas, transparencia.

Variables: desempeño, claridad, manejo de recursos (volumen, suficiencia y eficiencia), mecanismos de coordinación y actores institucionales y sociales (motivaciones, espacios y modalidades de participación, capacitación, etc.)

1.3. Con respecto a los **resultados** contrastará los propósitos con lo logrado, analizará las causas de las diferencias entre unos y otro. Ponderará la importancia de lo logrado para favorecer y garantizar la participación en el desarrollo social.

Dimensiones: impacto en los programas de desarrollo social, impacto institucional y en el tejido organizativo y calidad de la participación

Variables: contribución al logro de metas, actitudes, coordinación, estructura organizativa y espacios de participación, fortalecimiento de líderes y organizaciones, interacción entre actores y con las autoridades.

La participación ciudadana es un eje transversal en el Programa de Desarrollo Social. Por lo que debería de cruzar todos los programas sectoriales. Se propone analizar:

1. Leyes y Programas Sectoriales: Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Alimentación, Nutrición y Abasto y Asistencia y Protección Social
2. Programas Delegacionales. Se hará una descripción general de los programas de las 16 delegaciones. Se analizarán a fondo en 2 delegaciones.
3. Programas Específicos: Infancia, Juventud, Personas Adultas Mayores, Personas con Discapacidad, Pueblos y Comunidades Indígenas, Diversidad Sexual, Personas en situación de abandono, Violencia de Género Violencia en las Familias, Maltrato Infantil, Adicciones y Mejoramiento de Barrios.

Se pondrá énfasis en el análisis de las instancias de representación y participación en el ámbito sectorial y pero también en el territorial (balance a partir de los análisis hechos). Se incorporarán aspectos tales como: características de las atribuciones establecidas en instancias e instrumentos a los ciudadanos, alcances de objetivos de corto, mediano y largo plazo, continuidad y discontinuidad de las acciones, avances y retrocesos, nivel de incidencia y construcción de ciudadanía. Así como la existencia, o no, de instrumentos para el control y la exigibilidad de los derechos sociales.

2. El funcionamiento de los programas orientados a la promoción y garantía de la participación ciudadana en el desarrollo social.

Si bien como ya se señaló la participación ciudadana es transversal a la política social, existen algunos programas que ponen énfasis en la participación, interesa poner atención específica a los diseños, implementación y resultados, así como en la congruencia entre estos tres aspectos, en los siguientes: programas

- 2.2.1. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB)
- 2.2.2. Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal - Financiamiento a la Asistencia e Integración Social.
- 2.2.3. Programa de Apoyo a los Pueblos Originarios (PAPO)
- 2.2.4. Programa Social de Unidades Habitacionales OLLIN CALLAN (PSUH)

Ello implica analizar de entrada los contextos normativos, institucionales, políticos sociales y culturales, los cuales constituyen el “marco general de la acción pública” que sirve de referente a la política de participación ciudadana en lo general y a los programas específicos en particular.

Estos servirán como base para profundizar, por un lado, en los alcances, límites, aciertos y omisiones de la política de participación ciudadana –valorando la participación en el diseño, implementación, evaluación y control de la misma- y por otro en los resultados en torno al fortalecimiento de la participación. Interesa aquí valorar si se cumple el objetivo de estos programas de generar participación, centrándonos en la manera como se involucra la comunidad y en general los actores sociales, el tipo de compromisos que se asumen y el seguimiento y evaluación que se le da al proceso.

En este apartado nos interesa resaltar:

La capacidad de empoderamiento efectivo y de construcción de ciudadanía que genera esta política de participación ciudadana. Ello implica considerar y analizar elementos tales como: autonomía, empleo de instrumentos para la transparencia y la rendición de cuentas, instrumentos para la intervención en todas las fases de las políticas públicas – puesto que algunos programas bien pueden considerarse como política pública,- capacidades técnicas, políticas, organizativas, de argumentación y de arraigo; así como la asunción de compromisos individuales y colectivos (Canto, M. et. al., 2007

Siguiendo con el proceso: diseño implementación y resultados en torno a la participación en cada uno de los programas.

- Análisis del Marco normativo que sustenta al programa
- Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación
- Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia
- El papel de los actores, liderazgos, modalidades de la participación. Momentos y niveles en las fases del programa en el que participan, características, fortalezas y limitaciones, etc.
- Fortalecimiento del tejido social y de lo público (construcción de ciudadanía)
- Ponderar el trabajo en el territorio y su articulación con comités vecinales y otros ámbitos o espacios de participación.

2.3. La participación no institucionalizada. Las agendas y las demandas de participación de los actores sociales

La participación no depende sólo de la oferta gubernamental sino también de las estrategias y luchas que se dan desde la sociedad organizada. Se trata de un proceso en el que distintas

fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

El objetivo de este apartado es dar cuenta de las distintas estrategias de lucha y mecanismos de participación no institucionalizados, por un lado, y por el otro las demandas en cuanto a su inclusión y la apertura de canales de participación, que se desarrollan en el marco del desarrollo social.

- Caracterización de los procesos y mecanismos no institucionalizados
- La valoración de algunos actores fundamentales para el desarrollo social sobre los mecanismos de participación;
- Las demandas de inclusión no atendidas;
- La relación entre representantes y representados en las instancias de participación;
- Los mecanismos existentes y la conveniencia o no de institucionalizarlos.

Se propone el análisis de dos casos movimiento de mujeres y urbano popular (sujeto a discusión)

2.4. Desafíos de la participación ciudadana. (A manera de Conclusión y propuestas)

En este apartado abordaremos los dos ámbitos sobre los que hemos estado trabajando en los rubros anteriores: el sectorial y el territorial.

En ámbito el sectorial los desafíos derivaran de las conclusiones de los puntos anteriores.

En el ámbito territorial

Ante la nueva elección de representantes ciudadanos (comités ciudadanos, antes comités vecinales) es necesario valorar los escenarios y restricciones de estas instancias de representación

2.4.1 Antecedentes y condiciones actuales para el desarrollo de las instancias de representación y participación en el ámbito territorial

2.4.2 Asuntos comunes y prioritarios a ser abordados por las nuevas instancias de representación;

2.4.3 Restricciones y posibilidades

CONCLUSIONES y PROPUESTAS (Sujeto a Discusión con el Comité)

Finalmente cabe señalar que las conclusiones se presentaran a partir de las cinco vertientes de análisis propuesta técnica aprobada:

- a) la institucionalización de mecanismos, procedimientos e instancias de participación ciudadana,
- b) los alcances y limitaciones de la política de participación ciudadana en el ámbito del desarrollo social,
- c) la valoración de los niveles, características y calidad de la participación de los distintos actores en las distintas fases de la política, desde su gestación hasta su implementación, enfatizando en sus resultados. (Análisis de los programas)
- d) la capacidad de empoderamiento efectivo y construcción de ciudadanía que genera esta política de participación ciudadana y,
- e) los mecanismos no institucionalizados de participación y las demandas no satisfechas.

Cronograma (con base a lo establecido en la propuesta técnica)