

**Consejo de Evaluación del Desarrollo Social
del Distrito Federal**

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

Informe Final

Cristina Sánchez-Mejorada Fernández (coordinadora)

Lucía Álvarez Enríquez

Magdalena Ferniza Pacheco

México, D.F. Mayo de 2011

INDICE

INTRODUCCIÓN

I. DISTINTAS MIRADAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Teóricas e institucionales (organismos internacionales y multilaterales).....	1
II. LOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONALIZADOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL D.F.....	17
2.1. ANTECEDENTES. PRINCIPIOS Y EJES RECTORES DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL (1997-2006).....	17
2.1.1. <i>Gobierno 1997-2000.</i>	19
2.1.2 <i>Gobierno 2000-2006</i>	24
2.2 LOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONALIZADOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.....	28
2.2.1. <i>Marco jurídico de la participación ciudadana en el Desarrollo Social en el DF..</i>	28
2.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.....	53
2.3.1. <i>El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2007-2012).</i>	54
2.3.2. <i>La Participación en el Programa de Desarrollo Social.</i>	57
2.4 ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL	62
2.4.1. <i>Análisis de consejos, establecidos en el marco normativo del Distrito Federal</i>	62
2.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO SOCIAL.	74
2.5.1 <i>La participación ciudadana en el desarrollo social. Delegación Miguel Hidalgo</i>	78
2.5.2 <i>Participación ciudadana en el desarrollo social. Delegación Iztapalapa</i>	86
2.6 BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL EN LAS DELEGACIONES TRABAJADAS	98
III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS ORIENTADOS A LA PROMOCIÓN Y GARANTÍA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL.....	129

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

3.1 PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL.....	130
3.1.1 Antecedentes	130
3.1.2 Análisis del marco normativo que sustenta el programa.	133
3.1.3 Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia.	137
3.1.4 Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación.	147
3.1.5 El papel de los actores, liderazgos, modalidades de la participación.....	150
3.2 PROGRAMA DE COINVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL	165
3.2.1 Antecedentes.	165
3.2.2. Marco Normativo.....	168
3.2.3. Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación	170
3.2.4. Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia	175
3.2.5 El papel de los actores, liderazgos, modalidades de la participación.....	186
3.2.6 Trabajo en el territorio, fortalecimiento del tejido social y de lo público	189
3.2.7 Valoración Final.	190
3.3 PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO PARA LA ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL (PROFAIS), EN EL DISTRITO FEDERAL	199
3.3.1 Las características del programa y el procedimiento.....	199
3.3.2 Análisis del marco normativo que sustenta al programa	203
3.3.3 Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación	203
3.3.4 Análisis de la implementación: limitantes	205
3.3.5 Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia	206
3.3.6 Análisis de los Resultados: fortalecimiento del tejido social y de lo público.	207

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

3.3.7 <i>Ponderar el trabajo en el territorio y su articulación con comités vecinales y otros ámbitos o espacios de participación.</i>	208
3.3.8 <i>Valoración General</i>	208
3.4 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO A LOS PUEBLOS ORIGINARIOS (PAPO).....	210
3.4.1 <i>Las características del programa y el procedimiento</i>	213
3.4.2 <i>Análisis del marco normativo que sustenta al programa</i>	215
3.4.3 <i>Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación</i>	215
3.4.4 <i>Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia</i>	216
3.4.5 <i>El papel de los actores, liderazgos, modalidades de la participación.</i>	218
3.4.6 <i>Análisis de la implementación: fortalecimiento del tejido social y de lo público</i> ...	220
3.4.7 <i>Valoración</i>	222
3.5 PROGRAMA SOCIAL PARA LAS UNIDADES HABITACIONALES DE INTERÉS SOCIAL: OLLIN CALLAN, CON UNIDAD EN MOVIMIENTO.....	223
3.5.1 <i>Las características del programa y el procedimiento</i>	224
3.5.2 <i>Valoración</i>	231
IV. LA PARTICIPACIÓN NO INSTITUCIONALIZADA. Las agendas y las demandas de participación de los actores sociales.	234
4.1 DEMANDAS Y LOGROS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA DURANTE LOS GOBIERNOS PERREDISTAS.....	234
4.2 EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR.....	241
4.2.1 <i>La valoración de algunos actores sobre los mecanismos de participación</i>	245
4.2.2 <i>Las demandas de inclusión no atendidas.</i>	247
4.2.3 <i>La relación entre representantes y representados en las instancias de participación.</i>	251
4.2.4 <i>Los mecanismos existentes y la conveniencia o no de institucionalizarlos.</i>	251

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

4.3. INTERLOCUCIÓN Y DEMANDA DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES DE Y POR LOS DERECHOS HUMANOS.....	252
4.3.1 <i>Su participación y articulación en el proceso electoral</i>	253
4.3.2 <i>Su interlocución con el gobierno de la ciudad.</i>	256
4.4. TENDENCIAS MÁS FRECUENTES CON RELACIÓN A LAS DEMANDAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA NO INSTITUCIONALIZADA.	267
V. LOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO TERRITORIAL.	270
5.1 LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONFORMACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN EL 2010.	277
5.2 CONSTRUYENDO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. LA SUBSECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANAS.	301
CONCLUSIONES	309
RECOMENDACIONES.....	347
BIBLIOGRAFÍA.....	370
HEMEROGRAFÍA.....	374

ÍNDICE DE CUADROS

C 2.1. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS	101
C 2.2 SENTIDO, INSTRUMENTOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN ESTABLECIDOS POR LAS LEYES Y REGLAMENTOS DEL DISTRITO FEDERAL	104
C 2.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO 2007-2010	109
C 2.4 LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GDF POR DEPENDENCIA	113
C 2.5 LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GDF Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	116
C 2.6. INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS	122
C 2.7. ATRIBUCIONES Y ACTIVIDADES DE LOS CONSEJOS E INCIDENCIA EN LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL DF *	125
C 2.8. ORIENTACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS ANALIZADOS Y CANTIDAD DE VARIABLES POR MATERIA.	128
C.3.1.1 PCMB TIPO DE PROYECTOS REALIZADOS POR AÑO	139
C. 3.1.2 PROYECTOS RECIBIDOS, APROBADOS Y RECURSOS EJERCIDOS POR EL PCMB, 2007-2010.....	143
C.3.2.1 PC PROYECTOS SOLICITADOS Y APROBADOS POR AÑO ENTRE EL 2001 Y EL 2010	194
C.3.2.2 COINVERSIÓN TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS POR DEPENDENCIA O INSTITUCIÓN ENTRE EL 2001- 2010	195
C.3.2.3 COINVERSIÓN NÚMERO DE PROYECTOS FINANCIADOS Y RECURSOS INVERTIDOS POR INSTITUCIÓN PARTICIPANTE ENTRE 2007 Y 2010*	196
C. 3.2.4 PROYECTOS APROBADOS Y RECURSOS INVERTIDOS POR EJE TEMÁTICO E INSTITUCIÓN COINVERSIONISTA, 2009	197
C.3.2.5 PROYECTOS APROBADOS Y RECURSOS INVERTIDOS POR EJE TEMÁTICO E INSTITUCIÓN COINVERSIONISTA, 2010	198
C.3.5.1 RECURSOS ENTREGADOS DENTRO DEL PROGRAMA SOCIAL DE UNIDADES HABITACIONALES	227
C.3.5.2 INDICADORES DE EVALUACIÓN PARA MEDIR EL DESEMPEÑO DEL PSUH	231
C. 5.1. ORGANIZACIONES CIUDADANAS REGISTRADAS POR DELEGACIÓN.....	285
C.5.2 TOTAL DE COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE LOS PUEBLOS POR DELEGACIÓN.....	289
C.5.3 PRESUPUESTO ASIGNADO A LOS COMITÉS CIUDADANOS POR DELEGACIÓN EN EL D.F.....	293
C.6.4 RUBROS ESPECÍFICOS GANADORES A NIVEL DEL DF EN LA CONSULTA CIUDADANA.....	298

INTRODUCCIÓN

La política de participación ciudadana tiene sentido en función de generar las condiciones para que la participación de los individuos en la vida política local no quede circunscrita a la emisión del voto y al ámbito de una democracia representativa que, aún siendo imprescindible, no parece resultar hoy suficiente para la expresión de la amplia pluralidad de la sociedad capitalina, y concentra el poder de decisión en funcionarios públicos y representantes partidarios. Se trata de tender vínculos entre representantes y representados, entre el aparato de gobierno y los ciudadanos para que éstos puedan involucrarse en distintos grados y momentos del ejercicio de gobierno, y contribuir a la eficacia y democratización de la gestión pública.

La participación ciudadana siempre ha sido considerada el medio de influencia social por excelencia, sobre todo cuando la ciudadanía puede beneficiarse de un enfoque más político del control. Lo que se destaca actualmente es que la participación ciudadana comienza casi a constituirse en un lugar común del discurso de la reforma del Estado. Sin embargo, cuando es promovida e institucionalizada desde el Estado, se revela especialmente la paradoja de la participación ciudadana: ella puede servir para corporativizar aun más las decisiones públicas o puede promover su democratización e incluso, contribuir a su calidad. El que el péndulo se mueva de un lado a otro naturalmente depende del régimen y las fuerzas políticas que la impulsen; pero también depende de sus diseños institucionales (Fung, 2003; Cunill, 1997).

Por otra parte, la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía. La ciudadanía alude a la pertenencia de individuos y grupos a una comunidad social; y alude también a la plena competencia de éstos ante su comunidad. Se trata de una condición que remite por principio, como se reconoce comúnmente, a derechos y obligaciones, a la existencia de reglas compartidas y observadas y a la vigencia de la igualdad de los individuos ante las leyes y las instituciones. Pero el asunto de fondo de la ciudadanía es el de la inclusión. La pertenencia y la plena competencia de los individuos se registra y verifica en la capacidad inclusiva e integradora que ofrecen la comunidad, el estado, el régimen político; en la capacidad de integrar a los diferentes, de distribuir beneficios, de compartir atribuciones, de atender los asuntos comunitarios y de construir en común; y se verifica también en la capacidad de los individuos

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

para tomar parte en las exigencias de la vida pública. Refiere a prácticas y condiciones que de ida y vuelta, en una doble dirección, idealmente promueven y afirman una inclusión integral, que trasciende los contornos de la exclusiva igualdad individual ante la ley.

De ahí que la construcción de ciudadanía, desde la perspectiva que nos interesa en este trabajo, ocurre al menos en tres dimensiones:

1. En la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones, pasar 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.

Y son precisamente éstas dimensiones las que estarán presentes y guiarán esta evaluación, desde luego siguiendo los términos de referencia establecidos en la convocatoria.

Propuesta y Desarrollo de la evaluación¹

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

¹ La propuesta técnica aprobada se encuentra en los anexos.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

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.

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.*

De ahí que nos interesa responder a interrogantes cómo las siguientes: ¿cuál es el sentido y cómo está estructurada la política de participación ciudadana?, ¿se mantiene y sustenta esa orientación a la hora de implementar los programas sociales?, ¿el diseño institucional de la participación acota o fomenta la participación y excluye o incluye las múltiples expresiones de la sociedad civil que apelan al derecho a participar en las decisiones públicas?, ¿cómo se comportan éstos canales?, ¿cuál es la agenda o demandas pendientes? ¿qué papel juegan los diversos actores sociales en cuanto a su incidencia en las decisiones de gobierno e implementación de los programas sociales, así como en los espacios en los que se desenvuelve y desarrollan las políticas públicas?, ¿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 permite cumplir con el objetivo establecido en los Términos de Referencia de la Evaluación: “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” (TR, 2010)

Partiendo de la idea de que las políticas son conjuntos de decisiones y acciones intencionalmente coherentes, producto de la interacción entre las autoridades públicas 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. Las políticas públicas tienen un ciclo que se ha centrado fundamentalmente en tres elementos: diseño, implementación y resultados.

De ahí que el análisis se realizó cruzando los elementos centrales de la política pública: diseño, implementación y resultados con cada uno de los componentes de la misma (instrumentos, programas, agenda y desafíos) establecidos en los términos de referencia².

Considerando los Términos de Referencia y la propuesta técnica que elaboramos presentamos los resultados en seis capítulos. Iniciamos con el primero que denominamos **Distintas Miradas sobre la Participación Ciudadana** en el que incorporamos lo que se constituye en el marco teórico de referencia de la evaluación, a la vez que incorporamos las distintas visiones de los organismos internacionales, para identificar en qué medida han incidido en las propuestas de participación ciudadana en la ciudad.

En el segundo capítulo **los instrumentos institucionalizados para la participación ciudadana en la política social del DF**, hacemos fundamentalmente un análisis del **diseño**, aunque también se valoran la implementación y resultados, de los distintos instrumentos normativos, para identificar su grado de congruencia, consistencia interna y su pertinencia para garantizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos concernientes al Desarrollo Social

Iniciamos haciendo un rápido recuento de lo que ha sido la política de participación ciudadana en el Desarrollo Social a partir de 1997, año en el que el Partido de la Revolución Democrática accedió al poder, con objeto de tener claros los antecedentes y los procesos que, en ese sentido, se han dado y explican en buena parte la construcción del marco normativo que rige la participación ciudadana actual. Para este efecto, en el segundo

² Para profundizar en esto revisar la Propuesta Técnica de la Evaluación en Anexos.

apartado de este capítulo, consideramos pertinente hacer una revisión general del conjunto de leyes y programas sociales, valorando con más cuidado los principios, lineamientos, mecanismos e instrumentos definidos para el fomento de la participación ciudadana en la Ley, Reglamento y Programa para el Desarrollo Social del D.F., así como la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles y la propia Ley de Participación Ciudadana. Por ser los Consejos Consultivos el mecanismo o espacio privilegiado para establecer la relación entre el gobierno y la sociedad nos detuvimos en su análisis a la vez que decidimos valorar lo que ocurre en este sentido en los programas delegacionales de desarrollo social, de dos delegaciones políticas, por muy diversas razones antagónicas entre sí: Miguel Hidalgo e Iztapalapa.

Siguiendo los términos de referencia en el Capítulo III nos abocamos al análisis del **funcionamiento de los programas orientados a la promoción y garantía de la participación ciudadana en el desarrollo social**. Si bien se considera a la participación ciudadana como un eje transversal de 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: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB); Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal; Programa de Financiamiento a la Asistencia e Integración Social; el Programa de Apoyo a los Pueblos Originarios (PAPO); y el Programa Social de Unidades Habitacionales OLLIN CALLAN (PSUH).

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.

Por lo mismo para el análisis de los programas consideramos los siguientes aspectos: 1. Antecedentes del programa; 2. análisis del marco normativo que sustenta al programa; 3. consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación; 4. análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia; 5. 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.; 6. fortalecimiento del tejido social y de lo público (construcción de ciudadanía);y, 7. Ponderación del trabajo en el territorio y su articulación con comités vecinales y otros ámbitos o espacios de participación.

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. Es por ello que el capítulo IV nos hemos detenido a valorar **La participación no institucionalizada. Las agendas y las demandas de participación de los actores sociales.** El objetivo de este capítulo 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. En ese sentido decidimos dar cuenta de los procesos y mecanismos no institucionalizados, la valoración de los actores sobre los mecanismos de participación, las demandas de inclusión no atendidas y la relación entre representantes y representados en las instancias de participación, de tres movimientos sociales: el del movimiento feminista, el urbano popular y el de las organizaciones civiles por los derechos humanos.

Desde los años setenta, el énfasis se ha puesto en la participación ciudadana en el ámbito territorial. La Ley de Participación Ciudadana se centra en dos instrumentos o mecanismos de participación, los instrumentos de democracia directa y los que tienen con ver con la organización en el territorio y la representación vecinal. Es por ello, que en los términos de referencia, también se consideró necesario abordar los **Desafíos de la participación ciudadana en el ámbito territorial.** Capítulo V en el que además de hacer un balance de lo que ha ocurrido en este ámbito, ante la nueva Ley de Participación Ciudadana y la elección de representantes ciudadanos (comités ciudadanos y consejos de los pueblos) fue necesario valorar los escenarios y restricciones de estas instancias de representación, como también lo fue hacer una reflexión sobre el papel que juega la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

Finalmente presentamos las conclusiones y recomendaciones.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Queremos expresar nuestro agradecimiento por su colaboración a todas aquellas personas que nos brindaron su tiempo, documentos y valiosas reflexiones

Funcionarios

Martí Batres Guadarrama	Secretario de Desarrollo Social, GDF
César Cravioto Romero	Director General del Instituto de Asistencia e Integración Social IASIS - GDF
Demetrio Sodi de la Tijera	Jefe Delegacional de la Delegación Miguel Hidalgo
Miguel Ángel Errasti Arango	Director General de Desarrollo Social de la Delegación Miguel Hidalgo
Ernestina Godoy Ramos	Directora General de Desarrollo Delegacional de la Delegación Iztapalapa
Cuauhtémoc Arturo López Casillas	Director de Promoción y Atención Ciudadana de la Delegación Iztapalapa.
Chantal Crespy Serrato	Directora General de Desarrollo Social de la Delegación Iztapalapa.
Alfonso Vargas López	Subprocurador de Promoción de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Procuraduría Social del Distrito Federal.
Alberto Martínez Flores	Subdirector de Coordinación de Mejoramiento de Barrios y Desarrollo Comunitario, SEDESO GDF
Gabriela Romero Martínez	Subdirectora de Promoción y Fomento para la Equidad, Dirección de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS), SEDESO GDF
Gloria Tello Sánchez	Encargada de la oficina de Concertación Social e Institucional, Dirección de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS), SEDESO GDF
María del Carmen Morgan	Directora General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, Secretaría de

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

	Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades SEDEREC GDF
Ángel López Cruz	Director Ejecutivo Regional Norte, Subsecretaría de Participación Ciudadana, SEDESOC GDF
Raúl Pozos Guerrero	Director Ejecutivo Regional Poniente Subsecretaría de Participación Ciudadana, SEDESOC GDF

Sociedad Civil

Laura Becerra Pozos	Directora Ejecutiva, Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios Equipo Pueblo A.C. (DECA Equipo Pueblo)
Luis Pineda	Responsable del Área de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local, DECA Equipo Pueblo
Arelí Sandoval Terán	Responsable del Área de Diplomacia Ciudadana, DECA Equipo Pueblo
Ma. del Carmen Mendoza Rangel	Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM, anteriormente Subdirectora de Formación y Capacitación de la Dirección General de Participación Ciudadana, SEDESOC GDF
Alicia Ziccardi Contigiani	Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, PUEC UNAM
Enrique Ortiz Flores	Presidente de la Coalición Internacional del Hábitat, HIC
Georgina Ramírez Sandoval	Casa y Ciudad, A.C. y profesora de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM Atzacapotzalco.
Lourdes García Vázquez	Laboratório de Hábitat, Participación y Género, Facultad Arquitectura, UNAM

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Arturo Mier y Terán	Coordinador de la Oficina de Vivienda y Mejoramiento Urbano del Departamento de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana.
Jaime Rello	Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata UPREZ, MUP-CND
Miguel Ortega	
Alejandro Meave Gallegos	Organización Nacional del Poder Popular MUP- FNAMUP
Rosa Elena Vargas Torres	Colectivo de Grupos de la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, MUP-FNAMUP
Cuauhtémoc Jiménez Flores	Presidente de Trofeo a la vida, A.C.
José Luis Álvarez Enriquez (q.e.p.d)	Trofeo a la Vida, A.C.
María Eugenia Romero Contreras	Directora General de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.

Entrevistas Colectivas

- Alianza Democrática de Organizaciones Civiles Nodo D.F. (Pilar Berrios, Laura Becerra,
Manuel Canto, Alejandro Luévano, Ana Ma. Salazar)
- Red Mexicana de Investigadores S.C. (Emilienne de León,. Claudia Salazar, Gabriela
Sánchez, Manuel Canto, Pilar Berrios, Miguel
Ortega)
- Colectivo de Mejoramiento Barrial (Josef Schulte-Sasse, Angélica Ayala, Jaime García)
- Diversas organizaciones beneficiadas con el Programa de Coinversión para el Desarrollo
Social, SEDESO GDF

I. DISTINTAS MIRADAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Teóricas e institucionales (organismos internacionales y multilaterales).

El concepto de participación ciudadana, que aparece después de la Segunda Guerra Mundial, adquiere mayor auge como producto de la emergencia de nuevos actores en la coyuntura neoliberal de los años ochenta. Aunque ha tenido diversas acepciones, a últimas fechas se identifica como una estrategia idónea para la resolución de asuntos de interés público o como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa. La referencia más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social. (Sánchez-Mejorada C., 2010)

Si bien, por el carácter polisémico del concepto la mayoría de los actores sociales y políticos –sin importar el signo ideológico o la orientación política- la proponen y defienden ampliamente, también es cierto que la participación se ha convertido en un tema significativo de la agenda pública y el debate político en aras de garantizar la calidad y vida de los regímenes democráticos.

En nuestro país, como en la mayoría de los países latinoamericanos, desde hace tres décadas, la participación ciudadana se reconoce e implementa con objeto de responder a las dificultades que confronta la democracia y que hoy, de manera general, se refieren a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a la inexistencia de condiciones mínimas para ello. Para la consolidación de la democracia la participación ciudadana, se entiende genéricamente como el involucramiento cotidiano y vinculante -no sólo ocasional y delegativo- de los ciudadanos en los asuntos públicos, es crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar las mencionadas dificultades, tanto local como nacionalmente. Incluso en las posturas más radicales es vista como una “alternativa” o una “superación” de la democracia representativa o como una forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano, quien a su vez desconfía profundamente del mismo.(Ibid)

Desde el punto de vista de la construcción democrática los enfoques sobre la Gobernanza (Aguilar, 2006) han asumido también que en la perspectiva de mejorar la democracia y el buen gobierno, y superar la crisis de la representación y el *cansancio ciudadano* (Meny Surel) es necesario mejorar los mecanismos de concertación, profundizar

la relación Estado – Sociedad y los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés público, mediante la inclusión activa de la ciudadanía en las políticas públicas y los procesos decisorios.

Una manera de comprender el tema de la participación ciudadana es en la perspectiva de la *democracia participativa*, entendida ésta como un conjunto de dispositivos concebidos por distintos teóricos y autores como complemento de la democracia representativa que ha resultado insuficiente para la canalización de las demandas de las sociedades plurales contemporáneas.

La democracia participativa refiere a una propuesta o un conjunto de propuestas no homogéneas que abrega de distintas líneas de reflexión acerca del carácter restrictivo de la democracia representativa: la dualidad liberal/republicana, la contradicción hegemonía/contrahegemonía y la complementación-oposición representación/participación. Desde ángulos muy diversos estas líneas de reflexión han puesto de relieve fenómenos inherentes a las democracias realmente existentes que evidencian las insuficiencias del sistema de representación, en tanto ejercicio de gobierno democrático.

Una de las líneas de reflexión más persistentes en esta dirección es la que ha apuntalado las inconsistencias inherentes a la democracia liberal que derivan de la imposibilidad que su marco ofrece para que, en su seno, puedan ser efectivamente realizados los principios que le dan sustento: la libertad y la igualdad. Las condiciones de posibilidad para que los individuos puedan ser “libres” e “iguales” trascienden los contornos ofrecidos por el régimen liberal y por la democracia representativa, y esto se constata en factores de diverso orden: la vigencia de las condiciones de desigualdad de clase, sexo y raza, la permanencia de un Estado que no es “independiente” ni “imparcial” con relación a la sociedad, la separación virtual entre sociedad civil y Estado y la exclusión de los ciudadanos de los procesos de regulación de la sociedad y del Estado (Paterman, 1985; Macpherson, 1982). De aquí que éste deba superar sus propias fronteras para hacer posible la realización de sus principios.

La autodeterminación de los individuos, su libertad y desarrollo sólo pueden alcanzarse con la participación directa y continua en la regulación de la sociedad y el Estado, y para lograr esta autodeterminación se hace necesaria la extensión de los derechos democráticos, del Estado a las distintas esferas de la sociedad (empresas económicas, mundo corporativo, relaciones laborales, vida barrial, etc.), así como la extensión de los

derechos políticos de los ciudadanos, de la emisión del voto a la participación en la toma de decisiones en otras instituciones centrales de la sociedad y en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Únicamente el acceso a la intervención en los ámbitos particulares, más próximos a la vida de los individuos, éstos tienen la posibilidad de participar en la regulación de la vida social. (Paterman, 1985; Macpherson, 1982).

Estas formulaciones apuntan a la posibilidad de extender los contornos y los contenidos mismos del régimen liberal, a través de una suerte de combinación entre democracia representativa y democracia participativa, en donde la acción competitiva de los partidos alterne o se articule con acciones diversas, de participación directa, de organizaciones sociales y grupos de interés. La apuesta va en el sentido de hacer de los gobiernos democrático-liberales, gobiernos participativos, que generen ciudadanos conscientes e interesados en la vida pública.

En las propuestas de Paterman y Macpherson prevalece una visión global que sugiere la ampliación del modelo de democracia a través de la vinculación del sistema de representación con una estructura amplia de espacios de participación directa; en el caso de Macpherson, se propone un diseño estratégico global de instancias de participación directa, a través de un “sistema piramidal de consejos”, que parte desde las organizaciones barriales o de fábrica, en sentido ascendente hasta la constitución de consejos involucrados en los temas de interés nacional (Ibid, 1982)

En otras versiones más contemporáneas en la apuesta por la democracia participativa, más que visiones de conjunto, se formulan estrategias diversas de ampliación de los márgenes de inclusión del régimen político y de institución de modalidades de interacción entre éste y la sociedad civil. La justificación para estas iniciativas está dada por el carácter restrictivo propio del diseño institucional de la representación que, por una parte, permite la tergiversación de sus funciones (su asunción como delegación o “expropiación” del poder por los representantes) y acota la participación de la ciudadanía a su mínima expresión (la emisión del voto) y por otra parte, deja fuera por definición a las múltiples expresiones de la sociedad civil, que apelan al derecho de ingerencia y participación en la vida pública. Otro argumento pone el énfasis en la incapacidad real de los sistemas actuales de representación, por más fieles que resulten éstos a la aspiración originaria, para albergar a la vasta pluralidad que emana de una sociedad compleja que se ha diferenciado y diversificado de manera creciente, y ha sido rebasado. Un tercer argumento, con una visión

más radical, pone de relieve las limitaciones de una visión hegemónica del ejercicio democrático, que ha pretendido estandarizar en un modelo homogéneo – el régimen representativo- una práctica social instituyente (establecimiento de reglas de regulación social) que asumen en realidad en las distintas sociedades modalidades muy variadas e incluyen prácticas participativas muy diversas, que transitan por caminos muy distintos al de la representación. (Santos; 2004).

De lo anterior, derivan un conjunto de formulaciones que en su versión más conocida se erigen también como prácticas complementarias a la democracia representativa; éstas apelan a la necesidad de ampliar los márgenes de inclusión del régimen político a la participación de los ciudadanos en los procesos decisorios, y tienen como presupuesto el restituir a los ciudadanos el derecho de ejercer su capacidad de gobierno, a través de tomar parte de manera “directa” en asuntos de interés público, en ámbitos específicos.

De manera similar a la propuesta de la democracia deliberativa, la participativa pone de relieve la vigencia de los derechos cívicos y políticos de los ciudadanos y las condiciones necesarias para hacerlos viables; destaca con particular énfasis la intervención activa de los ciudadanos en la vida pública, como una cualidad sustantiva de la democracia. La diferencia principal estriba en que en este caso la participación de la ciudadanía no se circunscribe a la deliberación, sino que se concibe como un tomar parte en prácticas diversas del ejercicio de gobierno.

La asunción de este tipo de participación se ha hecho evidente en numerosos cambios legislativos en distintos países de América Latina: La Constitución de Brasil en 1988, la Constitución de Colombia en 1991, la Ley de Participación Popular en Bolivia en 1994, la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en la capital mexicana, y de las leyes de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles y de Desarrollo Social en el ámbito del país, a partir de 1994. En todas ellas se han reconocido e institucionalizado principios, mecanismos, instrumentos e instancias de concertación, deliberación y diversas formas de participación, algunas de las cuales han generado interesantes resultados y otras también importantes dudas acerca de la real injerencia que se verifica a través de estas prácticas (Ricci, 2006; Campero y Garay, 2006; Velásquez y González, 2003) (Canto, 2004).

En los debates contemporáneos, la participación puede ubicarse en dos grandes planos: por una parte, en la perspectiva de ser concebida como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa; por otra, como un fenómeno de acción colectiva, que

reconoce a la participación también como un instrumento posibilitador de apertura hacia un proceso de integración social y hacia una nueva forma de vinculación entre ciudadanos y gobierno (Arellano y Rivera, 1997).

En el marco del binomio *participación – desarrollo*, el discurso de la participación ha sido recurrente desde los años 60's por parte de los gobiernos y los organismos internacionales con el propósito de promover un *desarrollo participativo*. Éste fue reivindicado por el Banco Mundial en estos años, bajo la modalidad de la *planificación participativa*, en respuesta a la "planificación comprensiva" articulada desde el enfoque estatista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En los años 70's se incluyó a la participación como un elemento central de las iniciativas de desarrollo, y en particular del desarrollo social, con énfasis en el combate a la pobreza (Banco Mundial). Y en los años 80, hicieron su aparición las propuestas de desregulación económica, privatización y descentralización, como pilares de la planificación para el desarrollo. En este marco, fue concebida una forma distinta de planificación que implicaba el involucramiento del mercado y la intervención *participativa* de la sociedad.

En este recorrido el contenido y el sentido de la participación ha variado y ha transitado desde ser sujetos de atención a las necesidades básicas a través de la inversión de recursos y promoción de programas sociales por parte de los organismos internacionales, hasta ser promotores sociales, socios de los propios organismos internacionales y de los gobiernos en áreas específicas como salud y desarrollo rural, o agentes del desarrollo y de la participación social a través de organizaciones no gubernamentales; también ha consistido en el desempeño de tareas de sensibilización hacia la prestación de servicios, en la función de agentes del desarrollo comunitario y, en algunos casos, como promotores de derechos y desarrolladores de capacidades sociales.

En la década de los noventas, el Banco Mundial hizo explícita una nueva concepción sobre la participación, la cual fue entendida como un proceso en el cual los sectores beneficiarios se encuentran involucrados en cada una de las fases de diseño, implementación y ejecución de los proyectos de desarrollo social que se lleven a cabo. En esta concepción, la visión de los beneficiarios cambio sustantivamente al ser considerados como actores con capacidad de control e influencia en cada de las acciones relativa a los programas. Igualmente se hizo explícita la función de las Organizaciones no Gubernamentales

como intermediarias entre la sociedad y el estado, con compromisos no sólo de asesoría sino con responsabilidades en la ejecución de los programas (Banco Mundial, 1996).

Por su parte, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) establece que: *“Las iniciativas de desarrollo tienen mayores probabilidades de alcanzar sus objetivos si las personas afectadas y beneficiadas por las mismas participan en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de dichas iniciativas (...) la participación en el desarrollo lleva a una mayor sustentabilidad (...) tiende hacia la descentralización y democratización del poder”*.³ Pero posteriormente aclara que: *“La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. Por otra parte, la participación no significa ni la sustitución ni la disminución del carácter de los gobiernos de los países miembros como los interlocutores primarios de la institución e integrantes de sus máximos órganos de dirección y decisión (BID, 2004).*

En tanto, la CEPAL señala que: *“en el debate actual sobre políticas públicas, no cabe duda que la sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo descansa en el involucramiento y participación activa de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones. Una gestión estatal consensuada requiere de la participación de las partes interesadas, en instancias que permitan fortalecer la confianza entre el gobierno y la sociedad civil, ampliándose las oportunidades de cooperación y coordinación. En este sentido, la aplicación deliberada por parte de los responsables de diseñar e implementar políticas públicas, de recursos metodológicos que propicien la participación de los agentes y ciudadanos, contribuye a la emergencia de *sujetos activos de desarrollo*, ya que presupone la constitución de un sujeto colectivo capaz de intervenir con protagonismo en la resolución de sus propias inquietudes. Al ampliar las posibilidades de retroalimentación entre realidades complejas – entre el Estado y la sociedad civil- puede estimular procesos de desarrollo basados en las propias capacidades locales, mejorando el diseño y la rectificación de los diferentes programas de intervención. (CEPAL ,2002)*

Como podemos apreciar, en las últimas décadas, la participación ciudadana ha formado parte del discurso y la estrategia de los gobiernos y los organismos multilaterales e

³ Marco de referencia para la acción del Banco en programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil. GN-1883-5, 13 de marzo de 1996.

internacionales, asumiendo a ésta como coadyuvante del desarrollo y del combate a la pobreza, mecanismo de regulación y control, reguladora del conflicto social y factor de fortalecimiento de la gobernabilidad.

No obstante, la visión de lo que debe ser la participación sigue evolucionando, en los últimos años se ha fortalecido una vertiente, con la que nos identificamos más, que intenta darle un contenido y sentido más profundo y que claramente se cristaliza en la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. En este documento se concibe a la participación ciudadana como un *derecho y una obligación* y se define como: “*el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas*”⁴.

Este documento recoge la perspectiva que emana de algunos grupos de la *sociedad organizada y de actores políticos*, en la que la promoción de la participación ciudadana se sustenta en la necesidad de superar la crisis que aqueja al sistema de representación y la necesidad también de profundizar la construcción democrática mediante prácticas y dispositivos que amplíen la expresión de la pluralidad social realmente existente en nuestras sociedades y romper el cerco impuesto por la democracia mínima. (Álvarez, 2007).

La necesidad de hacer de los ciudadanos sujetos con capacidad para reclamar y ejercer sus derechos de ciudadanía, no para entrar a competir con las instituciones de la representación por la toma de las decisiones y para corregir en esta medida sus limitaciones, sino también para reivindicar el ejercicio de los derechos ciudadanos y para que estas instituciones se apeguen a ellos. En esta medida, la participación ciudadana cobra sentido y se legitima en función de tres procesos básicos: la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, la transformación del orden social y político y la exigibilidad de derechos (Canto, 2003)

Por lo hasta aquí descrito, puede asumirse que el concepto de la participación ciudadana es un concepto histórico y, por tanto, se va modificando de acuerdo con las

⁴ Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 . Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009. En la elaboración de la carta, por México participó Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública. Cfr. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>.

particularidades de los contextos en que se instala, imprimiéndole cada uno de ellos un carácter propio, que incluye a ciertos sujetos y excluye a otros. A su vez, desde y a partir de donde se analice -el Estado o la sociedad- la participación se entenderá y definirá de manera distinta.

Desde el Estado se busca que la participación ciudadana se inserte en los procesos de democratización, en una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal, transfiriendo a la ciudadanía una serie de decisiones que tradicionalmente estaban en manos de la administración pública, para lo que se abren nuevos espacios de articulación del Estado con los sujetos sociales (Cunill, 2007). Por otra parte, en la perspectiva neoliberal desde la que se ha pretendido evitar los costos sociales del autoritarismo con la implantación de las reformas estructurales de segunda generación a través de una democracia restringida a los aspectos procedimentales, la participación ciudadana cobra gran relevancia pues permite legitimar las acciones de gobierno.

Desde la sociedad, la participación permite a los ciudadanos reconocerse como tales y, al compartir una situación determinada, se identifican con sus propios intereses, expectativas y demandas, lo que implica la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales particulares. 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. En una perspectiva ideal, condensa las aspiraciones de liberación social y de participación política de múltiples actores excluidos que ubican a la democracia como una forma de vida en la que se respete la integralidad de los derechos humanos. Por tanto la acción colectiva se centra en el reconocimiento y la lucha por los derechos, participando en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan en lo civil, político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve. (Sánchez-Mejorada y Álvarez. 2006)

Para que los actores sociales y civiles incidan en las políticas públicas existen diferentes mecanismos, que van desde la presión hasta la deliberación y construcción (diseño, ejecución evaluación y control) conjunta de políticas públicas, lo que implica

necesariamente su relación con el gobierno y, por lo general, aunque no necesariamente, hacer uso de los mecanismos e instrumentos que el propio gobierno establece. El problema es que “el campo de lo social no se compadece plenamente con las ofertas estatales y los nuevos actores sociales no poseen todavía la fuerza para orientar las demandas hacia la construcción de nuevas relaciones –cualitativamente distintas- entre el Estado y la sociedad” (Cunill,1991:25)

Desde el punto de vista de un gobierno democrático se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Esto debe verificarse en la creación de una nueva institucionalidad orientada a convertir a la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, y a retirar de este modo al Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social (Cunill,1999). Debe traducirse, por tanto, en la construcción de una *política de participación ciudadana* tendiente a cambiar el enfoque en sus relaciones con la sociedad civil. Es decir, “En vez de pretender que la sociedad se acerque al Estado creándole canales institucionales en función de sus objetivos y necesidades, lo que estaría planteando es intentar invertir el paradigma buscando apoyar a la sociedad civil en el marco de la preservación de su autonomía institucional, de manera de no enajenar su capacidad para negociar libremente las mejores opciones que pueden contribuir a su desarrollo”. (Cunill, 2007)

La política de participación ciudadana tiene sentido en función de generar las condiciones para que la participación de los individuos en la vida política local no quede circunscrita a la emisión del voto, y al ámbito de una democracia representativa, que aún siendo imprescindible, no parece resultar hoy suficiente para la expresión de la amplia pluralidad de la sociedad capitalina, y concentra el poder de decisión en funcionarios públicos y representantes partidarios. Se trata tender vínculos entre representantes y representados, entre el aparato de gobierno y los ciudadanos para que éstos puedan involucrarse en distintos grados y momentos del ejercicio de gobierno, y contribuir a la eficacia de la gestión pública.

Pero también, como hemos señalado, la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía, y esto ocurre al menos en tres dimensiones. En primer lugar, 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. En segundo lugar, 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. 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 (Álvarez, 2007).

La ciudadanía alude a la pertenencia de individuos y grupos a una comunidad social; y alude también a la plena competencia de éstos ante su comunidad. Se trata de una condición que remite por principio, como se reconoce comúnmente, a derechos y obligaciones, a la existencia de reglas compartidas y observadas y a la vigencia de la igualdad de los individuos ante las leyes y las instituciones. Pero el asunto de fondo de la ciudadanía es el de la inclusión. La pertenencia y la plena competencia de los individuos se registra y verifica en la capacidad inclusiva e integradora que ofrecen la comunidad, el estado, el régimen político; en la capacidad de integrar a los diferentes, de distribuir beneficios, de compartir atribuciones, de atender los asuntos comunitarios y de construir en común; y se verifica también en la capacidad de los individuos para tomar parte en las exigencias de la vida pública. Refiere a prácticas y condiciones que de ida y vuelta, en una doble dirección, idealmente promueven y afirman una inclusión integral, que trasciende los contornos de la exclusiva igualdad individual ante la ley.

El tema de la construcción de ciudadanía como propósito de la participación ciudadana, es algo que tiene que ver, como afirma Cunill (Op. Cit.), con el carácter que se asigna a la participación ciudadana; y en este sentido ella puede configurarse como *participación administrativa* o como *participación política*. El criterio para discernir si se trata de una u otra es la medida en que se concibe o no como traslado de poder a la sociedad.

Actualmente, de hecho, varias experiencias emblemáticas de participación ciudadana se traducen en poder de beneficiarios o de comunidades específicas sobre decisiones públicas, pero sólo apelando a sus saberes técnicos. El problema es que en tanto el conocimiento experto constituye un recurso escaso, a la larga la participación ciudadana basada en aquél se tiende a traducir en retrocesos en la distribución del poder social⁵. Un efecto similar se produce cuando la influencia ciudadana en las decisiones públicas se acota sólo a los intereses directamente implicados, funcionales a la burocracia estatal, para que incrementen -por vía de la legitimación y de la ampliación de los conocimientos- la gobernanza.

Ambas expresiones de la participación ciudadana, sea por vía de apelar a la racionalidad instrumental o por vía de recortar la ciudadanía, tienden a devenir en participación administrativa cuyo único referente es la eventual optimización técnica de las decisiones y no una redistribución real del poder social.

En cambio, la participación ciudadana con un carácter político se traduce en intervenciones sobre los fines, los valores y los intereses sociales que determinan las prioridades en términos de objetivos y recursos de las acciones público estatales; es decir, pone en juego la racionalidad comunicativa. Además, ella tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales sub-representados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía.

La participación ciudadana, así como el control social⁶ ponen de esta manera en juego la disputa por la ampliación del espacio público para la construcción de ciudadanía. De manera que pareciera ser clave para la democratización de la institucionalidad pública el que la participación ciudadana adopte expresamente un carácter político (Cunill, 2007).

Para generar un proceso de participación es necesario contar, en primer instancia, con una estrategia de información, es decir, abrir canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad que funcionen en las dos direcciones, lo cual le permite al primero informar a la población sobre sus acciones y, a la segunda, conocer, debatir y generar propuestas

⁵ Al respecto es interesante el caso de la reforma educativa de los años 80 en Inglaterra, la que no obstante estar motivada por entregar “poder a los padres” devino en un refuerzo del poder de los profesionales y a la larga de la burocracia. Para detalles sobre la participación ciudadana basada en conocimientos expertos, véase Cunill (1997).

⁶ Nosotros entendemos que la diferencia básica entre la participación ciudadana y el control social es que la primera puede suponer corresponsabilidad o poder compartido con el Estado, mientras el segundo exige una relación de exterioridad con el Estado. En ambas está en juego, sin embargo, la autonomía social.

dirigidas hacia la autoridad. Asimismo, estos canales comunicativos deben funcionar como una forma de control por parte de la población sobre las acciones emprendidas por el gobierno y sus resultados, siendo necesario que los espacios de articulación sean claros, permanentes y con contenidos acotados. Es decir, espacios de participación permanentes en los que los derechos y obligaciones estén regulados para establecer un sistema de contrapesos a las tendencias centralizadoras y dar sustento social real a la descentralización y democratización del poder (Bolos, 2003).

Ahora bien, estos espacios o ámbitos institucionalizados, donde se establecen las relaciones entre el estado y la sociedad, y a los que Ernesto Insunza (2004) denomina “interfaces socioestatales”⁷, son de muy diverso tipo y cuentan con instrumentos y mecanismos diferenciados entre sí, pero sobre todo con implicaciones diferentes en términos de la calidad de la participación y democratización del espacio público. El mismo autor reconoce y clasifica dos tipos de interfaces: los cognoscitivos, que tiene que ver con el conocimiento y reconocimiento de problemas y soluciones, dialogar, comunicar, deliberar, y los de tipo político que suponen una interrelación más profunda y más democrática, la cual implica, además de los componentes dialógicos y retóricos, la acción y el trabajo conjunto, la incidencia de la sociedad en la toma de decisiones públicas. (Sánchez-Mejorada C, 2009 a)

A partir de la proliferación, como en el caso de la ciudad, de un mayor número de mecanismos de participación ciudadana comenzaron a surgir intentos por medir niveles reales de poder recibidos por los ciudadanos cuando tomaban parte en los procesos de decisión. El “boom” participativo de finales de los sesentas motivó a Sherry Arnstein (1971) a desarrollar una “escalera de empoderamiento” con objeto de determinar si los ciudadanos reciben el poder prometido o si sólo las autoridades utilizan estos mecanismos como meros legitimadores de decisiones tomadas con anterioridad. Dos décadas después, Burns, Hambleton y Hogget (1994) desarrollaron una nueva versión de la escalera para medir el empoderamiento ciudadano en Gran Bretaña. Esta escalera consta de doce peldaños divididos en tres zonas: una zona de no-participación en la que el gobierno se limita a informar y los ciudadanos son receptores pasivos o se consulta para legitimar decisiones tomadas; la segunda zona, que abarca seis peldaños, a la que denominan “de participación ciudadana” y que se refiere a la transferencia de información de alta calidad que les da la

⁷ A partir del trabajo de Bryan Roberts y Norman Long construye la categoría de interfaces socioestatales con objeto de describir y comprender las formas concretas y los mecanismos de intercambio entre ambas esferas.

posibilidad de discutir e interactuar con la población, realizar consultas genuina, contar con grupos de asesoría efectivos, una descentralización limitada y control delegado y; la tercera zona, que hace referencia a organizaciones que involucran de manera constante a los ciudadanos y poseen el poder necesario para implementar programas o bien realizar las funciones de una institución gubernamental. (Flores, 2007)

Siguiendo a estos autores, Arturo Flores percibe que en el caso mexicano existen tres zonas de empoderamiento:

Zona de empoderamiento cero. Se identifica como el área en la cual las autoridades invitan a participar a la ciudadanía en procesos en los que las decisiones ya fueron tomadas con anterioridad o bien, que por su escasa importancia, dichas decisiones no empoderan a los ciudadanos participantes. Aunque haya índices considerables de participación y los ciudadanos intervengan en procesos participativos, las discusiones o los procesos de consulta en los que tomen parte no producirán beneficios tangibles para los ciudadanos o un impacto inmediato para los participantes.

Zona de auto-empoderamiento. Se trata de organizaciones sociales y políticas que nacen desde la sociedad y operan al margen o paralelamente a las instancias o mecanismos de participación institucionalizados. “Es una zona de flujo constante tanto como de peticiones así como de respuestas por parte de las zonas de poder [...] el hartazgo y la ineficacia son dos de las principales motivaciones que hacen que la ciudadanía pretenda autoempoderarse. La constitución de comités ciudadanos o bien de grupos de personas que busquen cambiar las condiciones de su entorno son dos de las formas típicas de asociativismo que se han convertido en las más características del proceso de empoderamiento (Flores, 2007:31).

Zona de empoderamiento institucionalizado. Aquí se hace referencia a esquemas establecidos en las legislaciones que buscan empoderar “legítimamente” a los ciudadanos, por lo que se refiere especialmente a aquellos mecanismos e instrumentos que tienen carácter vinculatorio, es decir, las autoridades tienen la obligación de acatar el mandato de la sociedad o de los ciudadanos participantes en el ejercicio. Entre estos se encuentran algunos instrumentos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito, mecanismos de control como la revocación de mandato, ejercicios de cogestión y definición y evaluación de planes y programas.

Como puede apreciarse la participación ciudadana se desarrolla en muy diversos

ámbitos y niveles de la vida pública, los cuales se descomponen en múltiples estrategias y mecanismos de acción que dan cuenta de la heterogeneidad y la complejidad de la misma. Pero tal vez uno de los espacios más reconocidos y aceptados, especialmente en el caso del Distrito Federal, es el del Desarrollo Social.

Ahora bien, no debe dejar de reconocerse que, frente a este tipo de participación, se despliegan un conjunto de modalidades no institucionalizadas, que en contextos diversos emanan de grupos diversificados de la sociedad civil, y tienen también una misión sustantiva en la construcción de las intermediaciones políticas y sociales, siendo en muchos casos, la punta de lanza para la apertura de nueva institucionalidad, nueva normatividad y nuevas pautas de la relación Gobierno – Sociedad.

La participación no institucionalizada se ha erigido en buena medida como contraparte crítica de las prácticas institucionalizadas, y en muchos casos en abierta confrontación con éstas, dando lugar a un debate importante acerca de la vía correcta o conveniente para contribuir a la construcción de un proyecto democrático (Dagnino, 2004). Frente a los argumentos de normalización y continuidad de las prácticas participativas, y de garantizar el hacer posible la exigibilidad de derechos y la justiciabilidad de las demandas por vías debidamente formalizadas y normadas, la falta de autonomía y la alineación al proyecto hegemónico neoliberal se esgrimen como eje de una argumentación que pone en entredicho las bondades de la institucionalización y alerta contra posibles perversiones de las prácticas democratizadoras y las búsquedas de inclusión de la acción colectiva.

En este sentido, la participación ciudadana no institucionalizada representa en muchos casos un contrapeso que reorienta las prácticas de los actores. Al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, abre nuevos canales de comunicación y de intervención que frecuentemente resultan más exitosos y afirmativos, contrarresta la creación de nuevas elites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y genera una resistencia frente a las formas de cooptación (Fung y Wrigth; 2003).

En particular en la Ciudad de México, este tipo de participación ha sido relevante por las características estructurales del gobierno y del régimen político locales, que históricamente dieron escasa cabida a la intervención ciudadana autónoma dentro de las acciones y políticas públicas. La participación proveniente de la sociedad civil ha contribuido en las últimas décadas a abrir el ámbito del gobierno y del sistema político a las prácticas

ciudadanas y a la intervención civil en los asuntos de interés público. Como se señalaba antes, en buena medida, de estas prácticas proviene la propia apertura del sistema político, la ampliación del espacio público hacia lo no estatal y, también, la ampliación del ámbito de autonomía social en la Ciudad.

Sin embargo, las limitaciones para la participación ciudadana en la Ciudad de México han sido un tema que se ha hecho más notable ante la carencia de derechos políticos plenos de sus habitantes y la ausencia de una reforma política integral que dote a la capital del país de autonomía política y poderes plenos. Esto es así debido a que, paradójicamente, el territorio donde se asientan los poderes del país y donde se expresan los sectores más politizados es, al mismo tiempo, aquel que posee mayores restricciones para el ejercicio de la democracia. De esta manera, la historia de los avances y límites de la Participación Ciudadana es algo que tiene que ver, de forma sustantiva, con el control que ha ejercido el gobierno federal en esta entidad y con las luchas locales y nacionales para la apertura democrática en la capital y en el conjunto del país.

Por otro lado, la participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, los que deben velar para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos. Ello significa que los ciudadanos deben participar tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados ya sea en la formación de las decisiones, en la ejecución de éstas o en el seguimiento, evaluación y control de sus resultados, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales, teniendo en consideración tanto la necesidad de tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren sub-representados en los circuitos de decisiones. (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública).

En pocas palabras lo que implica la Carta es una transformación profunda, la democratización de la administración pública, tarea que todavía nos falta por hacer. No obstante, hay que reconocer que en términos generales el marco normativo de la participación ciudadana en la ciudad responde a los ordenamientos internacionales. Poco a poco, en el Distrito Federal, se han ido reconociendo los derechos humanos de sus habitantes -civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales- a través de una

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

serie de instrumento que aunque no son estrictamente vinculantes, ni empoderan a los ciudadanos, establecen distintos espacios y mecanismos de participación y de relación entre el gobierno y la sociedad civil. Este proceso inicia con la inconclusa reforma política del DF en 1994, pero ha ido avanzando en la institucionalización de diversos instrumentos y mecanismos de participación que se ajustan bien a lo establecido en los referentes internacionales en los que, como hemos visto, se reconoce que la democracia es un proceso continuo, en donde la participación y el debate abierto son centrales para el proceso democrático.

II. LOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONALIZADOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL D.F.

2.1. ANTECEDENTES. PRINCIPIOS Y EJES RECTORES DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL (1997-2006).

Las relaciones de la sociedad civil con la vida política no obedecen a un patrón normativo, sino que están determinadas por la naturaleza de la sociedad política (instituciones estatales, partidos políticos, cultura participativa, normas, valores propios de la cultura simbólica) y por la propia dinámica de la sociedad civil. Es por ello que para poder entender la trascendencia y el significado de la política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social es necesario hacer un breve recuento de cómo y a partir de qué elementos se ha ido construyendo la o las políticas de Participación Ciudadana –en especial en el Desarrollo Social- lo que implica dar cuenta del entorno político, los procesos que se viven en la ciudad y precisar los cambios, evolución, problemas y contradicciones que se han presentado a lo largo de los años, para tener claridad acerca de cómo se comporta ésta actualmente.

En 1992 frente a la fuerte presión de organizaciones sociales y civiles en la Ciudad de México, el entonces Regente de la Ciudad, Manuel Camacho Solís convocó a la sociedad a una consulta sobre la Reforma Política para el Distrito Federal, a la que respondieron diversos sectores de la sociedad. De la consulta se derivó una propuesta que establecía: a) que la Asamblea de Representantes tendría funciones legislativas (limitadas) a partir de su tercer período de funcionamiento (Noviembre de 1994); b) el establecimiento de Consejos Ciudadanos electos con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como en la operación de los servicios públicos; c) la elección indirecta del “Jefe de Gobierno”, elegido por el presidente entre los miembros de la Asamblea, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría en dicho órgano; y d) la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones.

En 1994 este impulso reformista colabora a que el partido oficial se recupere electoralmente y ya en 1995 la iniciativa de rediseñar la participación vecinal cada vez más teñida de ciudadanía, cristaliza en *la primera ley de participación ciudadana* promulgada el 10 de junio de 1995⁸. De acuerdo a esta ley se establecieron 16 consejos ciudadanos, uno

⁸ Dicha ley contenía tres títulos: I. De las instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal, II. De los Consejos Ciudadanos y III, de los Órganos de Representación Vecinal.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

por delegación, integrados por consejeros ciudadanos electos en cada una de las 365 áreas vecinales en que se subdividió el DF⁹. En realidad se trataba de un mecanismo híbrido y sofisticado, por medio del cual se pretendía ampliar las facultades de los ciudadanos, pero sin ser y tener todas las que se otorgan a un cabildo municipal (Sánchez-Mejorada, 1997) Era la fórmula más cercana a la de los regidores y cabildos en los ayuntamientos¹⁰.

En la reforma de 1994, con la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1) se confieren a la Asamblea de Representantes funciones legislativas; 2) se crea, como ya se dijo, la figura de Consejos Ciudadanos para la representación vecinal, los cuales fueron elegidos y, sin llegar a constituirse en un cabildo, tenían un poco más de atribuciones para supervisar el presupuesto, los programas delegacionales y la operación de los servicios públicos; y 3) se establece la elección indirecta del Jefe de Gobierno, elegido por el Presidente de la república entre los miembros de la Asamblea que pertenecieran al partido político que por si mismo obtuviera la mayoría en dicho órgano¹¹. En 1995 se modifica el Estatuto y se reconocen los derechos de los ciudadanos a elegir directamente al jefe de gobierno y a los jefes delegacionales.

Paradójicamente mientras se consolidaba un proceso aún incompleto de poderes locales, los derechos políticos ciudadanos, fortalecidos en el mejor de los casos como derecho a elegir, pero minimizados como derecho a intervenir en los asuntos públicos y en las decisiones públicas, mostraban ya síntomas de reducción y subordinación. Se corría el riesgo de erosionar los vínculos entre gobierno pleno y derechos plenos, el contenido más radical de la democracia y de la ciudadanía forjada en cerca de dos décadas.

⁹ El IFE dividió las 16 delegaciones en 365 áreas vecinales, unidades geoestadísticas que debían establecerse en proporción al número de habitantes. Según la ley, para los primeros cien mil habitantes cada delegación debía contar con 15 Consejeros, y por cada cincuenta mil que excediera esa cantidad se designaría uno más. De tal modo que la Delegación Iztapalapa contó con 42 consejeros, Gustavo A. Madero con 38, Álvaro Obregón y Coyoacán con 25 y así sucesivamente hasta llegar a Cuajimalpa y Milpa Alta que contaron con 15 Consejeros. Para registrarse como candidatos los Consejeros debían contar con el aval del 4% (firmas) de sus vecinos y fueron electos por el voto directo y secreto de sus vecinos en casillas establecidas por el IFE en coordinación con la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos. Sobre el proceso electoral de los Consejeros revisar: Martínez A. Carlos: *¿Cuál destino para el DF.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. Edit. Océano, México. 1996, Nava Telésforo. "Las Elecciones de Consejeros Ciudadanos" en *Ciudades No*.

¹⁰ El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal, se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores, el juez menor y los comisarios o delegados municipales. Los regidores son tantos como lo definan las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales y son los encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal.

¹¹ En 1996 se reforma el Estatuto de Gobierno en el que se aprobó la elección directa del jefe de gobierno de la capital para el año de 1997.

La reforma al Estatuto de Gobierno de 1996 derogó la Ley de Participación Ciudadana hasta ese momento vigente y aprobó la elección directa del jefe de gobierno de la capital, para 1997 (aunque no así para los delegados)¹²; este compromiso quedó sin embargo planteado para ser cumplido en el año 2000, conjuntamente con la descentralización de los recursos humanos, políticos y económicos de las delegaciones. El aplazamiento de esta elección y de la descentralización para el año 2000 da idea del difícil proceso de negociación al que tuvieron que hacer frente quienes defendían la necesidad de asegurar la administración integrada del Distrito Federal y los que privilegiaban el principio democrático.

2.1.1. Gobierno 1997-2000.

El 6 de julio de 1997 los habitantes del Distrito Federal eligieron por primera vez a su gobernante; esta responsabilidad recayó en el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, con el 47% de los votos, y en una Asamblea Legislativa compuesta en su mayoría por miembros del mismo partido. Con este suceso se consumó la alternancia política en la capital del país, y se abrió también un camino viable para avanzar en la construcción de un orden jurídico-político propio para la entidad, que hasta entonces había estado regulada por leyes e instituciones federales

Entre los principales retos a los que debía enfrentarse el nuevo gobierno estaban la instauración de una gobernabilidad democrática sustentada en la reformulación de un nuevo tipo de relación gobierno – sociedad; otro reto residía en consumir una reforma política integral para la capital, construir un nuevo andamiaje jurídico-político que permitiera profundizar la democracia representativa y avanzar hacia la construcción de un gobierno propio.

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998 – 2000 el equipo de gobierno se planteó construir un verdadero proyecto de ciudad, basado en una ciudad democrática, segura y justa, socialmente incluyente y sustentable y con un gobierno responsable y eficiente. Para lograrlo propuso, entre otras cosas, una política social integral fundamentada en un modelo de crecimiento sustentable con equidad y capaz de establecer mecanismos de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad (GDF 1997); para ello, además

¹² Los que de acuerdo a la legislación serían propuestos por el Jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea de Representantes.

de concluir la Reforma Política, se requería de un nuevo y renovado andamiaje jurídico, por lo que presentaron y promovieron ante la Asamblea Legislativa nuevas leyes o adiciones y modificaciones a las existentes.

Cabe destacar, que en función de normar distintos aspectos y espacios de participación ciudadana, fueron aprobadas durante el primer gobierno perredista (1997-2000) tres leyes de carácter local que auspician y norman la participación de organizaciones y ciudadanos en la vida pública de la Ciudad de México. Estas provenían en buena medida de iniciativas de las organizaciones sociales y civiles formuladas años atrás, y representaron el resultado exitoso de un largo periodo de cabildeo y negociación con las autoridades, las cuales a su vez, promovieron estas leyes con los legisladores locales. Nos referimos, principalmente a la *Ley de Participación Ciudadana (1998)*; *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000)* y la *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000)*. Con estas leyes se cristalizan una serie de demandas de las organizaciones sociales y civiles en términos de lograr: *Institucionalizar* la participación de la ciudadanía en el ámbito público; una *nueva relación democrática entre el gobierno y la sociedad*; desarrollar formas de *organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de gobierno* para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública; perfeccionar el cuerpo de *instituciones, normas y procedimientos públicos* para permitir el *control y la fiscalización* ciudadana en el ejercicio del gobierno; generar una *cultura de la participación de la ciudadanía* en todos los ámbitos de la Política pública como forma de *construcción de poder de la sociedad civil*. (Lombera, 1998)¹³.

La política social se ubicó en la búsqueda de nuevos paradigmas, distantes tanto de la tradición centralista corporativa como de la nueva corriente autoritaria y privatizadora, lo que implicaba un trabajo a largo plazo. En la perspectiva de la gobernabilidad democrática consideraba fundamental, para su ejercicio y operación, la vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil y para ello se establecieron seis modalidades de colaboración: interlocución con la ciudadanía y las organizaciones a través de la incorporación de sus opiniones en la definición de políticas públicas, apoyo a iniciativas sociales, trabajo

¹³ Documento elaborado por Rocío Lombera y Milagros Cabrera, del área de Desarrollo y Gestión Municipal de COPEVI, fruto de la reflexión de integrantes de la Red de Poder Local (REPPOL) y la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia en el D.F., como propuesta civil a ser considerada por el Gobierno del D.F., presentada en el Primer Encuentro de Experiencias Latinoamericanas “Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana”, convocado por la REPPOL, el CEAAL y el Gobierno del D.F., en febrero de 1998.

compartido y corresponsable, contraloría social, enlace entre donantes y solicitantes de apoyo e incorporación ciudadana a las acciones de gobierno.

A pesar de que el gobierno de la ciudad se propuso rehacer la relación con la sociedad, reconociendo la existencia de una sociedad civil diversificada y compleja que exigía estrategias políticas diferenciadas, para lo que definió tres ejes estratégicos: 1) la creación de una institucionalidad democrática; 2) la formulación de políticas incluyentes, y 3) la recuperación de la responsabilidad social del Estado.

En cuanto a estos ejes la política de gobierno se enfocó hacia la definición de nuevos canales de comunicación y la creación de instancias y mecanismos para la relación con la ciudadanía. Esto se tradujo, en primer lugar, en la apertura de instancias de participación o de fomento a la participación, que consistió en la integración de consejos consultivos en las secretarías, instalación de consejos de participación ciudadana en los programas de gobierno, instauración de foros y procesos de consulta, y otros espacios amplios de deliberación y cooperación entre gobierno y sociedad, como la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil y la Coordinación General de Participación Ciudadana y Gestión Social, estas últimas dependientes de la Secretaría de Gobierno.

En segundo lugar, se promovieron nuevos modelos de relación con la sociedad civil:

- *Interlocución con Redes*: experiencias de cooperación como la Plataforma de Organismos Civiles, para la promoción de la interlocución gobierno- sociedad civil, y el Foro de Corresponsabilidad, con compromisos y acciones para reconstituir el tejido social de la ciudad y fomentar la participación ciudadana.
- *Colaboración en Programas Específicos*: participación de organizaciones civiles y sociales en aspectos relativos a la definición de las políticas sectoriales y a los procesos de gestión. Dos casos sobresalientes fueron: 1) el impulso de proyectos de coinversión social en áreas definidas, como resultado de un convenio de financiamiento conjunto entre el Gobierno del Distrito Federal y la Agencia Holandesa NOVIB, y 2) el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Vivienda, coordinado por la Coalición Hábitat México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal.
- *Planeación Participativa*: recuperando la experiencia previa de los planes parciales de los años setenta, se impulsó este ejercicio con la colaboración conjunta de autoridades (en este caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), grupos de consultores (académicos y profesionales), organizaciones sociales y civiles y organizaciones vecinales.

Esto suponía, además, un proceso de consulta pública como requisito para la aprobación de los programas.

□ *Descentralización de la Participación en Redes Vecinales*, a través del impulso a la integración del gobierno representativo, mediante el diseño de instancias de representación vecinal (comités vecinales), en donde se avanzó hacia la creación de una estructura de representación más horizontal.

Además de los instrumentos y mecanismos descritos, la relación directa de consulta con la sociedad se manifestó en la conformación de un **Grupo de Trabajo**, en 1998, que tenía como fin el brindar asesoría y formular propuestas al Jefe de Gobierno en función de las estrategias de relación con las Organizaciones Civiles. En este Grupo participaron a título personal 20 personas que provenían de diversas organizaciones, y promovieron una amplia agenda de trabajo dirigida a distintos tipos de organizaciones y al abordaje de diversas temáticas, destacando la pretensión de establecer una política integral de relación entre el gobierno y las organizaciones civiles. Se hizo la propuesta pero la iniciativa no prosperó.

Por otra parte, un conjunto de agrupaciones civiles constituyeron en 1997 la **Plataforma de Organismos Civiles**, con el propósito de fomentar e institucionalizar la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles., a fin de: a) influir en la orientación de las políticas públicas de la Ciudad, hacia el logro de un desarrollo social justo y con la participación de la sociedad, b) incrementar y dar cauce a la participación ciudadana en los asuntos públicos, y c) desarrollar proyectos y programas en los que se concretizara la acción complementaria entre organizaciones civiles, organizaciones sociales, organizaciones políticas y el gobierno

En función de hacer operativa la relación con el gobierno se creó la comisión de enlace entre la plataforma de organismos civiles y el gobierno de la ciudad (integrada por cinco secretarios del gobierno de la ciudad y cinco representantes de la sociedad civil), desde la cual impulsó la "Declaración de Corresponsabilidad", como resultado de un encuentro de trabajo¹⁴, por medio del cual ambas partes (gobierno y organizaciones) se comprometieron a colaborar para reconstruir el tejido social de la ciudad mediante la colaboración vecinal y ciudadana, el impulso a los comités vecinales y el desarrollo de proyectos territoriales integrales. A través de la *corresponsabilidad* se planteó lograr la

¹⁴ En el Foro de Corresponsabilidad se integraron cuatro mesas relativas cuatro de los ejes de programa: Una ciudad democrática, una ciudad habitable, una ciudad productiva y una ciudad incluyente.

“concurrancia gobierno-sociedad”, al traducirse en acciones y proyectos específicos relacionados con el reordenamiento urbano, la vivienda, la educación, el rescate de identidades locales, la economía popular, la sustentabilidad ambiental, los servicios comunitarios, el abasto y las ferias de empleo, entre otros. No obstante sintonizar las voluntades para interactuar y trabajar en conjunto no fue fácil en especial al pasar de los acuerdos a la implementación de las acciones. Aún así se dieron algunos resultados positivos, entre los que destaca las leyes de Desarrollo Social del Distrito Federal y la de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles. Ambas fueron elaboradas con la participación activa de las Organizaciones Civiles e incorporaron diversos instrumentos participativos.

Al respecto Manuel Canto (2004:13) concluye que lo que dejó en claro esta experiencia es que: “los diferentes agentes con los que se relacionan las organizaciones prefieren la realización de negociaciones individualizadas, para disminuir sus costos de transacción, que coaliciones de demandantes de participación, que por el lado de las organizaciones de la sociedad civil la coalición genera mayores posibilidades de éxito, pero que la estructuración de la red plantea nuevos requerimientos organizacionales y metodológicos que es ineludible atender”.

Pero también pone énfasis en la relevancia de este proceso de concertación de organizaciones civiles con el gobierno de la Ciudad al considerar que cuando las Organizaciones Civiles percibieron que más allá de los limitados avances en la operación de los acuerdos, la preocupación se debía centrar en la institucionalización de los mecanismos de diálogo, para ello se propuso y se logró la aprobación por la Asamblea Legislativa de dos leyes, la de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, este proceso de aprobación expresó: 1. la posibilidad de construir acuerdos de participación en lo local que rebasen la coyuntura política; 2. la capacidad de las OSC de elaborar propuestas que rebasaban a la iniciativa gubernamental; 3. la posibilidad de construir acuerdos más allá del grupo en el gobierno (las dos leyes fueron aprobadas por unanimidad), aunque también La fragilidad de acuerdos –incluso convertidos en ley- cuando no son producto de una movilización social amplia. (Ibid)

La participación ciudadana auspiciada durante el primer gobierno electo avanzó notablemente en espacios, instrumentos e incluso en atribuciones otorgadas a los

ciudadanos. Se orientó hacia la construcción de una ciudadanía corresponsable en las políticas de desarrollo social y urbano y abrió espacios de participación a organizaciones civiles y sociales. Sin embargo, privilegió y convalidó a los comités vecinales los cuales quedaron integrados en su mayor parte por los antiguos grupos clientelares de la sociedad capitalina, que reprodujeron en el seno de los comités sus prácticas tradicionales; de ahí que, con la excepción de una clara minoría, no lograron constituirse en una expresión más auténtica de ciudadanía

En términos generales, más allá de los comités vecinales, los espacios e instrumentos diseñados en esta administración fueron efímeros y a la larga resultaron ineficaces, debido a que las inconsistencias del marco legal que auspiciaba estas prácticas y la falta de reglamentación no permitieron institucionalizarlos debidamente, establecer reglas claras para su funcionamiento y garantizar su operación y permanencia. Debe tenerse en cuenta también el hecho de que esta administración apenas contó con tres años y dos titulares de la Jefatura de Gobierno para poner en práctica toda una concepción en cuanto a la relación gobierno –ciudadanía, claramente insuficientes para consolidar una política.

2.1.2 Gobierno 2000-2006

En el Programa General de Desarrollo del DF (2001-2006) se establece que la participación ciudadana en los asuntos públicos será una parte medular del Programa de Desarrollo Social del gobierno de la Ciudad. *“Concebida como compromiso político con sus habitantes y como método de gobierno, mediante la participación de los ciudadanos se provocará un proceso de apropiación de una serie de decisiones y acciones que mejoren su calidad de vida y las condiciones de su entorno, al tiempo que sentará las bases organizativas para regular y supervisar desde abajo la responsabilidad pública del gobierno”.*

Si bien, concibe a la participación ciudadana en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas como el eje articulador de las acciones de gobierno, y por ende como un método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre la sociedad y sus autoridades, a diferencia del gobierno anterior que le apostó a otros espacios de participación más vinculados a las organizaciones de carácter sectorial y temático, se planteó como el espacio privilegiado de participación a las 1352 unidades territoriales en las cuales se encontraba dividido el Distrito Federal; esto con

el propósito de "edificar un nuevo nivel de gobierno: el de los vecinos organizados en su unidad territorial" (DGPC, 2003).

Los principales esfuerzos se dirigieron a las unidades territoriales y a la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, a través de lo que se denominó el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT-DS). Dada la prioridad asignada al PIT y a la dimensión territorial de la participación ciudadana, durante este periodo los otros espacios de participación perdieron fuerza como objetos de interlocución e instancias de intermediación con el gobierno. En este marco, se mantuvieron en funciones algunos de los consejos consultivos en las secretarías, y la vigencia de algunos programas como el de Coinversión para el desarrollo social, que continuó como uno de los pocos espacios que mantuvieron relación con organizaciones sociales y civiles.

Entre las dependencias gubernamentales, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, en la Secretaría de Gobierno, permaneció formalmente en funciones, con muy escasos recursos, sin política definida y reduciendo al mínimo su interlocución con las organizaciones sociales y civiles. Por su parte, el área de Participación Ciudadana dejó de ser una Coordinación General adscrita a la Secretaría de Gobierno para convertirse en Dirección General en la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social bajo el supuesto de que la Participación Ciudadana tenía su principal ámbito de acción en el desarrollo social concentró su actividad principalmente en el apoyo y la gestión de los programas del PIT.

La posibilidad de establecer espacios más amplios de participación ciudadana en la política social impulsada por el gobierno entre el 2000 y el 2003 se vio limitada por el estancamiento del proceso de "reforma política en el D.F. En este marco propuestas como los comités y asambleas vecinales no lograron ser considerados por la ciudadanía como espacios estratégicos para su participación, teniendo como consecuencia una estrategia limitada en el espacio público y múltiples problemas de implementación. Asimismo. La relación entre el gobierno de la ciudad y las organizaciones civiles se caracterizó por la falta de continuidad en espacios construidos y compromisos asumidos, así como por la falta de institucionalización de mecanismos que hicieran efectiva y dinámica dicha relación". (CAM, 2004)

En el año 2004 se reformó la Ley de Participación Ciudadana, en esta versión persistió la centralidad del plano vecinal en las instancias institucionalizadas de participación

y la ausencia de referentes equivalentes para otros planos. Por otra parte, se introducen tres nuevos instrumentos, valiosos por sí mismos: la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas y la asamblea ciudadana, que norman nuevas prácticas y amplían así el abanico de la participación.

Esta Ley reconoció dos órganos de representación a nivel territorial, los comités y los consejos ciudadanos. El comité es el órgano de representación ciudadana en la unidad territorial y el Consejo Ciudadano que es una instancia de coordinación de los comités ciudadanos (antes vecinales) con las autoridades de la demarcación territorial (delegación) y con las autoridades del gobierno del Distrito Federal. En el caso de este último, aunque su actuación pudo ser relevante porque podría cumplir las funciones del Consejo Delegacional, en la práctica, al no estar definidas claramente sus atribuciones, en los hechos no operó. En relación con los Comités, el cambio de nombre no se tradujo en una modificación de funciones las cuales continuaron restringidas, sin carácter vinculatorio.

Si bien, la existencia de esta ley representó un logro importante para la validación y reglamentación de las prácticas participativas en la Ciudad, al otorgar a éstas estatuto legal y normar el compromiso gubernamental, también es cierto que no existieron los suficientes consensos que llevaran a la aplicación de los preceptos de la Ley mas que en forma muy limitada y durante unos pocos años.

Contribuciones importantes a la participación ciudadana en este periodo se pueden apreciar en el Programa de Contralores Ciudadanos, que después se reconoció como Red de Contraloría Ciudadana y en el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales, el que revisaremos posteriormente.

Resumiendo, en este sexenio la política de participación ciudadana conservó un lugar relevante entre los planteamientos estratégicos para la gobernabilidad. Se concibió, discursivamente, como un ejercicio que debía estar presente en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas como el eje articulador de las acciones de gobierno, y, por consiguiente, como un método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre la sociedad y sus autoridades. Se afirma que discursivamente pues, a diferencia del gobierno anterior, que consideró una gama amplia de espacios de participación vinculados a las organizaciones de carácter sectorial, temático y territorial, para este gobierno el espacio privilegiado para la participación fue únicamente el

ámbito territorial, a través de los comités vecinales y de las 1352 unidades territoriales en las que se dividió el Distrito Federal.

Por otra parte, también podemos concluir que, a nivel de las unidades territoriales hubo poca participación y se caracterizó por ser pasiva. La gestión de los programas sociales e incluso de los problemas urbanos se individualizó, no hubo visión integral, ni se buscó el ejercicio ciudadano. A través de figuras como los Consejos de Ciudadanos y los Comités y Asambleas Vecinales, que han dado forma a la institucionalización de la Participación Ciudadana, los habitantes de esta ciudad “teníamos la posibilidad” de: “opinar” sobre asuntos vinculados con los servicios, “proponer” medidas para mejorar la prestación de los servicios, “plantear” problemas, “sugerir” medidas administrativas, “colaborar” con los vecinos, en general “gestionar” con las autoridades, atribuciones que poco han impactado o contribuido en el ejercicio de una auténtica participación ciudadana. Sin poner en duda que la participación ciudadana, se constituye en uno de los constructores imprescindibles del espacio colectivo que es la ciudad, la estructura de ésta, demuestra el grave error que ha sido forjarla sin una participación ciudadana autónoma, incluyente y equitativa.

2.2 LOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONALIZADOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

Este apartado 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, 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.

2.2.1. Marco jurídico de la participación ciudadana en el Desarrollo Social en el DF.

Como hemos podido apreciar a lo largo de estos trece años de gobierno se ha ido construyendo y consolidando un marco normativo muy basto en lo que respecta a la política social y la participación ciudadana. Para lograr los objetivos, las metas y estrategias propuestas tanto en los Programas Generales de Desarrollo del DF, como en los de Desarrollo Social se han tenido que cambiar y ajustar una gran cantidad de Leyes, Reglamentos, Programas y Reglas de Operación.

A partir de lo expuesto en el apartado de antecedentes consideramos que en la actual política gubernamental del GDF existen elementos de una política de Participación Ciudadana, dispersos en distintas dependencias, leyes, programas e instrumentos normativos, pero no existe una Política articulada en la materia y menos con la profundidad y equilibrios que se requieren.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el ordenamiento por el cual, junto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se rige el territorio del Distrito Federal. Entró en vigor el miércoles 27 de julio de 1994, fue reformado en 1997 y actualizado en diversas ocasiones, la última actualización –relacionadas exclusivamente con los procesos electorales- se realizó en el 2008. Contiene el conjunto de leyes y disposiciones que rigen la vida política del Distrito Federal y es la base sobre la que se despliegan todos los ordenamientos de carácter público en el territorio que contiene a la capital de México.

En el Estatuto de Gobierno se reconoce a la participación ciudadana como uno de los principios estratégicos que debe atender la organización política y administrativa del Distrito Federal, para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad y reconoce la relevancia de la participación de los ciudadanos en los asuntos

públicos de los mismos (art.12). Respecto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos se precisa la posibilidad de participar de manera individual y colectiva en problemas de interés público y establece que no sólo deberán crearse mecanismos para facilitarla y ejercerla, como se establece en el art. 21, sino incluso fomentarse: “**La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana 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**”. (Artículo 22.)

Asimismo, en ese mismo artículo se señala que se utilizarán los medios para la información, difusión, capacitación, educación y el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana

Queda en la Asamblea Legislativa del DF la atribución de legislar en materia civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos y de **participación ciudadana**. De igual manera se establece en el Estatuto, en el transitorio décimo tercero, que los órganos de representación vecinal en el Distrito Federal con las funciones de carácter vinculatorio que determine la ley, se integrarán por elección conforme lo establezca la Ley de Participación Ciudadana.

Siendo congruentes con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y como se puede apreciar en los Cuadros No. 2.1 y 2.2. al final del capítulo. La mayoría de las leyes que norman la vida en la ciudad hacen referencia a la participación ciudadana o social como un elemento sustantivo para la vida democrática de la ciudad. El objetivo y sentido de la participación varía considerablemente en algunas leyes sólo se hace mención a que se buscará la relación con la sociedad y en otros casos, los menos, se plantea una participación más activa y determinante en la planeación, programación, implementación y evaluación de planes y programas. En muy pocos se reconoce como un derecho o al menos la facultad que tiene la población para participar. Los elementos que más predominan son: promover o alentar la participación social, aprobar planes y programas, establecer convenios, vigilar y evaluar programas, logros y acciones, sustentar y apoyar acciones promovidas por la sociedad, diseñar indicadores para evaluar, promover y coordinar la colaboración de organismos públicos, privados, académicos y especializados, elaborar investigaciones y estudios, diagnósticos y promover la realización de proyectos. Los

instrumentos y mecanismos que predominan son la consulta y la transferencia de recursos y/o coinversión. Los espacios de participación son los Consejos.

Dado que el objetivo central de este trabajo es evaluar la participación ciudadana en el Desarrollo Social, debemos centrar en el análisis de los diversos instrumentos – jurídicos y programáticos- que norman el Desarrollo Social, empezando por la Ley y Reglamento de Desarrollo Social, pero no podemos omitir las otras leyes e instrumentos que la rigen como son: la Ley de Fomento de las Organizaciones Civiles, la Ley de Planeación del Distrito Federal y las diferentes leyes norman las políticas sociales (educación, salud, jóvenes, niños y niñas, personas con discapacidad, etc.) y en general las políticas públicas que implementa el gobierno de la ciudad. Mucho menos podemos dejar de analizar la Ley de Participación Ciudadana, que para todos los entrevistados se convierte en el referente central de la participación ciudadana. A pregunta expresa sobre la valoración de los instrumentos de participación ciudadana para el desarrollo social, ninguno se refirió explícitamente a la Ley de Desarrollo Social, es más, no sólo no se refieren a ella sino que a pregunta expresa, algunos de los funcionarios entrevistados no la conocen o manejan.

La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

En la lógica de la democratización del Estado en México empieza a cobrar fuerza la necesidad de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas. En la búsqueda de un acuerdo entre la Sociedad Civil y el Estado, el gobierno planteó la necesidad, en un primer momento, de una “planificación concertada” que se formalizó en el artículo 26 de la Constitución y concretamente con la Ley de Planeación (2003) y el Sistema Nacional de Planeación Democrática¹⁵. En estos instrumentos legales se reconocen tres mecanismos de participación:

¹⁵ De acuerdo al Artículo 26 constitucional, el Estado es responsable de organizar un Sistema de Planeación Democrática con el fin de alcanzar un desarrollo integral y sustentable del país. La Ley de Planeación que reglamenta este artículo señala que la planeación es una de las facultades del Estado a la vez que establece una serie de principios que le dan cuerpo a la propuesta de alcanzar una planeación que incluya a los diferentes sectores sociales, atenuando los desequilibrios regionales y sociales, así como ampliando los márgenes de la participación democrática. En el capítulo tercero de la Ley dedicado a “la participación social en la planeación” se reitera que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática, con objeto de que expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional y en general de los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- La consulta popular a través de foros u otros instrumentos que permiten integrar la opinión de representantes de diversos sectores sociales y políticos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en planes estatales y municipales.
- Mecanismos de concertación y acuerdo que permiten a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad;
- Mecanismos de control y evaluación principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación anual de los documentos de la planeación.”

En el caso de la Ley de Planeación del Desarrollo del DF se establece que “La participación social y ciudadana se llevará a cabo a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción”. (art. 58). Las consultas públicas se realizarán, a convocatoria de la administración, sobre diversos aspectos de la planeación, con el fin de recabar las propuestas de la ciudadanía e incorporar las que sean procedentes. La consulta está sujeta a una serie de lineamientos entre ellos: a la convocatoria del gobierno, a los plazos y horarios que fije y a lo que consideren o determinen como propuestas relevantes o procedentes.(art.59)

En la Ley también se establece que la vigilancia y evaluación sobre el cumplimiento del Programa General, los programas sectoriales y los programas delegacionales, será permanente. “El Consejo de Planeación podrá recibir en todo momento las observaciones que formulen por escrito los grupos sociales y ciudadanos sobre el cumplimiento del Programa General y los programas, las que una vez sistematizadas se remitirán al Comité de Planeación para su consideración en el control y evaluación correspondiente”. El mismo procedimiento se llevará a cabo para la vigilancia y evaluación de la ejecución de los programas delegacionales a través del Comité Mixto de Planeación. (art.60).

A través de la ley también se faculta a la administración pública para concertar con grupos sociales o particulares interesados la realización de acciones conjuntas previstas para la ejecución de los programas. Dicha concertación debe ser objeto de contratos o convenios obligatorios para las partes mismos que se considerarán de derecho público y las controversias que se susciten con motivo de su interpretación o cumplimiento serán resueltas en los términos previstos en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables. El

denominado en el sexenio foxista como Sistema Nacional de Planeación Participativa. (art. 20 Ley de Planeación).

gobierno es responsable de inducir, promover, regular, restringir, orientar o prohibir las acciones de los particulares, en materia económica, social y territorial de acuerdo con los objetivos y prioridades de la planeación. (arts. 61-63)

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

Lo primero que vale la pena resaltar es que antes del 2000 no había Ley de Desarrollo Social en el Distrito Federal y es en buena medida resultado de la presión que ejercieron un grupo de organizaciones civiles que participaban en la “Plataforma de Organismos Civiles” que impulsaron e incluso participaron en el diseño de la Ley, que fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el 2000. A raíz del impulso y el reconocimiento de la Política Social como eje articulador de las políticas de gobierno se hace necesario profundizar en el marco normativo y casi sin mayor trámite la Asamblea Legislativa aprueba una serie de modificaciones a la Ley en Mayo del 2005. Esta se presenta en el Consejo de Desarrollo Social y se convoca a funcionarios y sociedad civil a participar en la elaboración del Reglamento de la Ley, mismo que sale publicado en el 2006.

En las disposiciones generales de la Ley se identifican dos objetivos centrales: 1. Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales, disminuir la desigualdad social, de género y etnia, abatir la exclusión y la segregación socio-territorial, la discriminación y el abuso; y, 2. Impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público. En ese sentido se plantea también:

- Fomentar las más diversas formas de participación ciudadana con relación a la problemática social;
- Coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del derecho a la ciudad, lo que implica que los ciudadanos puedan acceder a una ciudad democrática y participativa.
- Fomentar las propuestas de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo social; y

- Fomentar su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de fortalecer la profundidad y sustentabilidad de las acciones que se emprendan. (Artículo 1)

Por ende, uno de los principios rectores¹⁶ de la Política de Desarrollo Social es la **Participación**. La que se 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”*. Con estos principios se busca reconocer la diversidad de formas de organización y participación ciudadana; articular a partir del principio de la territorialidad la Planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socioespacial que confluye en el ámbito territorial; articular y complementan las diferentes políticas y programas y donde se incorpora la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano”. (Artículo 4).

Reconoce la corresponsabilidad al definir a la política de Desarrollo Social como acción pública y con base en los principios que la guían deberá ser impulsada con la participación de todos aquellos que se interesen y puedan contribuir con este proceso; por lo que, deberá fomentar la acción coordinada y complementaria entre el Gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones. (Artículo 5)

Por todo lo anterior corresponde a la Jefatura de Gobierno: promover el desarrollo social estableciendo acciones en coordinación con las organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y en general los habitantes del Distrito Federal (art 9). A la Secretaria de Desarrollo Social promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración de las políticas de desarrollo social; (art. 10) y a las Delegaciones: recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones, con objeto de que sean contemplados en el Programa de Desarrollo Social; (art 11)

Precisando más, en el artículo 61 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social se establece que las organizaciones civiles, vecinales y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales, entre otras, podrán participar en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, *por lo menos*, de la siguiente forma:

¹⁶ Los otros principios son: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, transparencia y efectividad

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- En los procesos de consulta pública para la formulación del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de Desarrollo Social, Delegacionales en la materia, así como los demás previstos en la Ley de Planeación del Distrito Federal; así como a través de su participación dentro de los Consejos y en las asambleas vecinales;
- En el desarrollo y ejecución de la política de desarrollo social, atendiendo a las convocatorias de coinversión para el desarrollo social y de financiamiento para la asistencia e integración social o de la suscripción de convenios de colaboración, así como de las iniciativas que se construyan desde las asambleas vecinales;
- En la evaluación, mediante su participación en los Consejos para proponer indicadores y términos de referencia, así como para opinar sobre los resultados de las evaluaciones internas y externas. Asimismo las organizaciones civiles podrán participar en las convocatorias o suscripción de convenios que se lleven a cabo para la ejecución de las evaluaciones externas de los programas: y
- En la rendición de cuentas a través del ciclo anual de asambleas vecinales en donde se presentará el informe anual de resultados y el estado que guarda la ejecución de los programas sociales y se recogerá de manera activa la opinión de los beneficiarios y vecinos. Asimismo, al menos cada dos años, se organizarán jornadas de rendición de cuentas y valoración de las políticas y programas con la participación de organizaciones civiles, sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y ciudadanos en general.
- Además de lo anterior, en todo momento se podrán presentar propuestas y opiniones en el Consejo y, los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social o directamente a la Secretaría o dependencias responsables de los programas sociales, quienes deberán ponerlos a consideración de los Órganos consultivos correspondientes.

Como una de las instancias fundamentales para fomentar la participación se establece el Consejo y los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, los que se definen como órganos de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre gobierno y sociedad. Integrados por tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: Organizaciones Civiles; Organizaciones Sociales; Instituciones de Asistencia Privada; Instituciones Académicas de Educación Superior; y, grupos empresariales (art.15). Sobre su funcionamiento potencialidades y limitaciones como un espacio prioritario de participación ciudadana reflexionaremos más adelante.

Además de lo hasta aquí descrito en la Ley se dedica el capítulo Octavo a la Participación Social, en éste se establece que: “La sociedad podrá participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de Desarrollo Social, de acuerdo a lo establecido por la Ley y la ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Las organizaciones civiles y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales y todas aquellas cuyos objetivos se comprendan en el concepto de Desarrollo Social, podrán participar corresponsablemente con el Gobierno en la ejecución de políticas de Desarrollo Social, sin perjuicio de las obligaciones que la Ley impone a la Administración, así como generar iniciativas de proyectos y programas que serán presentadas a la Secretaría”. (Art. 39)

En síntesis los instrumentos o espacios de participación que reconoce la Ley son:

- El Consejo de Desarrollo Social. Sus integrantes tienen la atribución de participar, y promover la participación ciudadana, en la conformación de la agenda, el análisis de alternativas, la asesoría a los decisores, en la vigilancia de la implementación, e intervenir en la evaluación. (Art 15)
- Los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social. Cuyos integrantes tienen atribuciones similares en sus demarcaciones territoriales.
- Los Fondos de Desarrollo Social para la investigación y las prácticas innovadoras. (art. 40)
- La iniciativa social en materia de proyectos y programas (art 41).
- La obligación de poner al alcance de toda la ciudadanía la información que se utilice para el desarrollo social.(Art. 31)

Se plantea entonces la posibilidad de firmar convenios de colaboración con organizaciones civiles o grupos de ciudadanos organizados para la ejecución de proyectos y programas. (art. 40) así como la constitución de fondos de desarrollo social, programas de coinversión y de asistencia y financiamiento a organizaciones civiles, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación concurren con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el Desarrollo Social para:

I. Desarrollar investigación que contribuya al conocimiento de la realidad social del Distrito Federal, así como al desarrollo de alternativas de solución;

II. La evaluación de las acciones de los distintos agentes que intervienen en políticas, programas y proyectos de Desarrollo Social; y

III. El fomento y el apoyo directo a proyectos de atención a grupos específicos en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, la atención de sus necesidades básicas, la promoción de la equidad, el respeto a los derechos humanos, la construcción de una cultura de la igualdad y la diversidad, el logro de la equidad de género, así como el apoyo concreto a proyectos de producción, construcción, comercialización, financiamiento, abasto, dotación de servicios básicos y capacitación que tiendan a innovar las concepciones, acciones y estrategias de Desarrollo Social. (art. 41-42)

Las organizaciones civiles legalmente constituidas que participen en los fondos de desarrollo social, gozarán de las prerrogativas y estarán obligadas a lo estipulado en la ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles en el Distrito Federal. Como se verá más adelante. El acceso a los recursos de los fondos de desarrollo social se realiza conforme a una convocatoria pública que contiene los objetivos, requisitos, reglas básicas, principios y criterios a cubrir por las organizaciones civiles, sociales o comunitarias, los lineamientos y mecanismos de operación del programa, así como las fechas en las que se habrán de recibir los proyectos y en las que se publicarán los resultados.

A lo largo de los años, tanto las convocatorias como los lineamientos y mecanismos de operación de los programas sociales del Distrito Federal se han ido perfeccionando y profundizando en una serie de aspectos que antes no habían sido contemplados. A partir del 2009 se deben ceñir a la Guía de Elaboración de Reglas de Operación, que publicó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. a partir de la cual todavía se formalizan y definen aún más los criterios establecidos. Esto ha sido un gran avance pues además de que se logra homogeneizar se cumplen los requisitos de transparencia y se evita, al menos disminuye, la discrecionalidad.

Los aspectos que deben contener todas las reglas de operación de los programas sociales, de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social son: I. La entidad o dependencia responsable del programa; II. Los objetivos y alcances; III. Sus metas físicas; IV. Su programación presupuestal; V. Los requisitos y procedimientos de acceso; VI. Los procedimientos de instrumentación; VII. El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana; VIII. Los mecanismos de exigibilidad; IX. Los mecanismos de evaluación y los

indicadores; X. Las formas de participación social; XI. La articulación con otros programas sociales.

La selección de los proyectos las deben realizar comisiones evaluadoras, las cuales estarán conformadas paritariamente por el Gobierno del Distrito Federal y por personas representativas de la sociedad civil y/o de instituciones académicas; Los resultados de la comisión evaluadora serán públicos e inapelables. Las organizaciones civiles, sociales o comunitarias seleccionadas firmarán un convenio con las dependencias, entidades u Órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, según corresponda, dependiendo de la temática del proyecto, en el cuál quedará estipulado el monto asignado, las metas, resultados esperados y, en su caso, la entrega de diagnósticos e informes de impacto u otros, asimismo se estipularán las áreas de la unidad administrativa responsable para dar seguimiento a la comprobación financiera y al desarrollo de las actividades sustantivas del proyecto.

Los artículos incluidos en el Capítulo Sexto se refieren a la planeación, programación y presupuestación de los Programas de Desarrollo Social. Se reconoce que la planeación permite vincular la operación e instrumentación de los programas específicos con los objetivos generales establecidos en el Programa General de Desarrollo y de Desarrollo Social. En concordancia con la Ley de Planeación se establece que en su elaboración deben participar los grupos sociales involucrados, a través de un proceso de consulta pública impulsada por las dependencias y entidades de la Administración. Se dice: “la Secretaría someterá a consulta de la sociedad los criterios de ejecución del Programa de Desarrollo Social, y para facilitar su participación recibirá las propuestas de los Consejos Delegacionales, organizaciones civiles y de la sociedad en general a fin de analizarlas y, en su caso, incorporarlas a los criterios de ejecución del Programa de Desarrollo Social, coordinándose para ello con el Consejo” (art. 25) . Ejercicio que evaluaremos más adelante

Además de ser congruente con el principio de transparencia, la base para la elaboración de una política pública así como realmente alentar y permitir la participación social en el diseño, monitoreo y evaluación de la misma, es contar con información veraz y oportuna. Reconociendo esto en la Ley se plantea la creación de un Sistema de Información de Desarrollo Social (SIDESO) el cual se construyó siete años después de aprobada la Ley en el 2000. El SIDESO sigue vigente aunque no lo suficientemente actualizado para cumplir con su objetivo. De hecho, se actualizó recientemente en respuesta a una recomendación

del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F, pues para evaluadores, investigadores y la sociedad en su conjunto es de suma relevancia ya que contiene la información básica.

De acuerdo con el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social el Sistema debe contener: diagnósticos sobre la problemática social, el marco normativo en materia de desarrollo social, los criterios y lineamientos de la política social, los programas sociales y delegacionales y otros programas sectoriales específicos, institucionales y parciales que se relación con el desarrollo social, así como sus reglas de operación, listado o padrones de beneficiarios de los programas sociales, indicadores para la medición del desarrollo social del Distrito Federal; información derivada del registro de organizaciones civiles de desarrollo social conforme a lo estipulado en la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles; información proporcionada por la Junta de Asistencia Privada sobre las actividades de las Instituciones de Asistencia Privada; la información de los convenios de colaboración con el Gobierno Federal y con otros gobiernos locales en materia de desarrollo social; y la Información de los programas sociales del Gobierno Federal que se ejecuten en el Distrito Federal. Cuando se construyó la página se incorporó todo lo que se ha señalado pero mucha de esta información no se ha actualizado. En el 2009 se hizo un esfuerzo por actualizar, pero fuera de los padrones, algunos lineamientos y mecanismos de operación, publicaciones y alguna otra información que se ha actualizado al 2010, la mayoría no está vigente.

Por recomendación de la Mesa de Diálogo por la Transparencia en el DF¹⁷ las dependencias vinculadas al desarrollo social han actualizado y mejorado sus páginas, por lo que mucha de la información se encuentra en ellas. Tal vez no toda la información debe de estar en el SIDESO, pero como tal debería controlar y establecer los vínculos necesarios con las páginas de otras dependencias.

Otro aspecto sobre del que es necesario reflexionar es sobre el ejercicio de planeación y el gasto social. En el artículo 30 de la Ley que estamos analizando se señala que los criterios de ejecución del Programa de Desarrollo Social especificarán anualmente las estrategias para alcanzar sus objetivos y serán la base para la ejecución y control

¹⁷ La Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal es un mecanismo de interlocución y generación de acuerdos entre los Entes Públicos y las organizaciones de la sociedad civil. Las actividades de la Mesa se orientan a fortalecer la promoción, el ejercicio y la defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), así como a robustecer la cultura de la transparencia gubernamental y de la rendición de cuentas en el Distrito Federal.

presupuestario del gasto público destinado al Desarrollo Social, el cual se ejercerá de conformidad con lo establecido en el Código Financiero para el Distrito Federal y el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal aplicable al ejercicio fiscal que corresponda. Dichos criterios contendrán: I. El gasto público destinado al Desarrollo Social, **procurando que mantenga siempre incrementos reales**; II. Las prioridades en materia de Desarrollo Social; así como, las condiciones mínimas en las áreas de educación, salud, nutrición, trabajo, protección social e infraestructura social básica, que requieren los habitantes del Distrito Federal; III. Los objetivos, que se pretenden alcanzar en cada una de las acciones para el Desarrollo Social; y el monto del gasto que se ejercerá en cada una de las acciones para el Desarrollo Social.

Esto viene a colación pues atañe a la sociedad, es una de las principales preocupaciones de las organizaciones sociales y civiles, en especial aquellas que participan en los programas que fomentan de manera más consistente la participación ciudadana como son: el Programa Mejoramiento Barrial (que en el 2009 vio reducido su presupuesto a la mitad con respecto al año anterior) o el de Coinversión para el Desarrollo Social que también ha visto mermados sus recursos.

Más allá del aspecto meramente político del manejo del presupuesto, de quien aprueba el presupuesto que es la Asamblea Legislativa y de la estructura autoritaria y centralizada que predomina en la administración pública de la ciudad, es un hecho que hay normatividades que contradicen el supuesto de que la Ley de Desarrollo Social es el instrumento legal que regula los lineamientos de los Programas de Desarrollo Social.

En un análisis realizado por Consejeros del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en el DF¹⁸ se concluye que en el Código Financiero también se determinan algunos lineamientos que propician que la normatividad y la gestión del área de finanzas tiendan a desplazar muchas de las funciones centrales en la integración de la política social, pero desde dos instrumentos distintos que atañen a la Política Social.

El primer instrumento es el *Programa Operativo Anual* (POA) el cual contiene no sólo los programas dirigidos al desarrollo social sino a todos los programas de las diferentes Secretarías y Delegaciones. Por lo que su normatividad, aunque no se refiera

¹⁸ Para profundizar más en este aspecto revisar el Informe Final sobre Planeación, Relaciones Intergubernamentales y Participación Ciudadana en la Política Social del Distrito Federal. (Diagnóstico de sus Principales Tendencias). Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. <http://www.evalua.df.gob>

específicamente a los programas de Desarrollo Social, los regula una serie de artículos del Código Financiero, El otro instrumento corresponde a los subsidios, que son parte medular de la Política de Desarrollo Social y que también son reglamentados por diversos artículos del citado Código.

Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social del D.F.

En la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento está prevista la conformación de un Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. responsable de dar seguimiento y evaluar la política social en su conjunto, así como a los diferentes programas que la integran, con objeto de consolidar su implementación y resultados y en esa medida avanzar en el logro de los principios de: igualdad, equidad de género y social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, participación y efectividad, que la sustentan.

Inicialmente por decreto del Jefe de Gobierno, publicado en la Gaceta Oficial del D.F., el 27 de Septiembre del 2007, se conforma el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F (EVALÚA, DF) como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social y que tiene como función sustantiva la evaluación externa de la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los programas sociales que ejecuta. Se institucionaliza al incorporarse a la ley de Desarrollo Social un capítulo sobre la evaluación y el Consejo de Evaluación, en Noviembre del 2008.

Los Programas y Política a evaluar las propone el Comité así como la metodología a seguir y las somete a concurso. Éstas las pueden realizar profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, y a profesionistas independientes, expertos en política social, que se encuentren inscritos en el Directorio de Evaluadores Externos de registrados en EVALÚA, DF. A la fecha hay registrados 142 evaluadores externos, la mayoría destacados investigadores de universidades nacionales y extranjeras, así como de organismos civiles, en éste caso es la institución la que se registra.

Este Comité de Evaluación y Recomendaciones está integrado por: el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, quien lo preside; seis integrantes ciudadanos, de los cuales al menos cuatro deberán pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores, designados por

el Jefe de Gobierno a propuesta de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social, las que por las atribuciones y el papel que juegan, en todos los casos deben ser personas con amplia experiencia comprobada en materia de desarrollo social en el ámbito del Distrito Federal. Tiene a su cargo, entre otras atribuciones¹⁹, realizar la evaluación externa de la política social en su conjunto y de los programas sociales y a partir de éstas y otras valoraciones ***emitir las observaciones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas; una vez agotado el procedimiento, el cumplimiento de las recomendaciones es obligatorio***, así las resoluciones tienen carácter vinculatorio, lo que permite establecer un proceso de retroalimentación y mejorar el diseño, la instrumentación y los resultados de los mismos.

De su fundación a la fecha se han realizado 20 evaluaciones externas.

Ley de Fomento para las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.

El marco jurídico que norma la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles es la **Ley de Fomento para las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles**, impulsada y diseñada por las organizaciones civiles junto con las autoridades y diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Destaca la importancia de la participación de las Organizaciones Civiles en el Desarrollo Social aludiendo a la necesidad de la corresponsabilidad social en este campo, y establece para éstas como prerrogativa la posibilidad de recibir fondos públicos para el desempeño de su labor, y para su intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas²⁰. Con esta ley se valida y reconoce la función de las organizaciones civiles, sociales y de asistencia en el Desarrollo Social, al afirmar que el reto que supone esta tarea no puede ser obra ni responsabilidad de un solo sector social, sino que en ella deben participar diversos actores, incluidas las organizaciones civiles. Para la intervención de las organizaciones en este campo se establece la creación de

¹⁹ Capítulo Noveno y en particular Artículos 42C y 42D de la Ley de Desarrollo Social del D.F. Gaceta Oficial del GDF 3 de Noviembre de 2008.

²⁰ **Ver Canto, Manuel (Coord.)** Evaluación de la Relación entre el Gobierno del Distrito federal y las Organizaciones Civiles en torno al Desarrollo Social, **Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM, A.C. México, 2000, p.13**

instancias especiales para la deliberación de las políticas públicas, tales como el Consejo de Desarrollo Social.

Resulta interesante el hecho de que da cabida a una amplia gama de organizaciones al considerar cualquier organización que realice actividades de Desarrollo Social en el Distrito Federal, sin ánimo de lucro, en beneficio de terceros, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y, bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social. Deben ser organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten para desarrollar una amplia gama de actividades para: atender y fomentar el goce de los derechos humanos; favorecer el incremento de las capacidades productivas de las personas para alcanzar su autosuficiencia y desarrollo integral; promover la educación cívica y la participación ciudadana; desarrollar actividades educativas, impulsar el avance del conocimiento y del desarrollo cultural, la ciencia y la tecnología; promover las bellas artes, las tradiciones populares y la restauración y mantenimiento de monumentos y sitios arqueológicos, artísticos e históricos, así como la preservación del patrimonio cultural; desarrollar o aportar recursos para la salud; realizar obras y prestar servicios públicos para el beneficio de la población, desarrollo regional y comunitario de manera sostenible y protección del medio ambiente y realizar actividades a favor del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial; y desde luego proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles mediante: a) el uso de los medios de comunicación; b) la prestación de asesoría y asistencia técnica; c) el fomento a la capacitación, y las demás actividades que, basadas en los principios que animan esta ley, contribuyan al desarrollo social de la población.

El objetivo central de la Ley es responsabilizar a las autoridades a desarrollar una serie de actividades tendientes a fomentar e impulsar la participación de las Organizaciones en el desarrollo político, económico, social, cultural y material del Distrito Federal. También de apoyar y facilitar las iniciativas de las agrupaciones y organizaciones sociales y civiles, para que participen en el diseño o construcción de políticas y programas públicos de desarrollo social del Distrito Federal. El Reglamento de la Ley se encarga de normar el fomento y prerrogativas de las organizaciones, características de su participación y del acceso a recurso y fondos públicos, a bienes inmuebles, beneficios fiscales, del registro de

las organizaciones y de la dirección responsable de ello, de las sanciones y medios de impugnación, fundamentalmente.

Tanto gobierno como sociedad se comprometen a estimular la participación ciudadana y de la sociedad civil organizada en asuntos de interés público, así como de manera periódica consultarla en el diseño y construcción de políticas y programas públicos; La autoridad se compromete a impulsar el establecimiento de fondos, beneficios y mecanismos de acceso a recursos de todo tipo, entre las organizaciones que realicen actividades de desarrollo social, así como de garantizar su derecho de participar en ámbitos de deliberación, formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas de desarrollo social. Ambos sectores deben priorizar el interés social y se comprometen a fomentar la equidad, el respeto a la diversidad, la promoción y exigibilidad de los derechos, la inclusión, la no discriminación y la atención de las necesidades de las personas, familias y comunidades en condiciones de exclusión, desventaja o subordinación. La autoridad debe garantizar la igualdad: e inclusión de un número creciente de personas, agrupaciones y organizaciones, abriendo nuevos ámbitos de participación y generando nuevas herramientas para las actividades de desarrollo social realizadas por la sociedad civil; respetar la autonomía de las organizaciones y la imparcialidad y ambos sectores se responsabilizan brindar información y publicitar los programas, transparencia y rendición de cuentas.

Para ello el Reglamento de la Ley establece que se implementarán programas de promoción en los que incorporarán la participación de las agrupaciones y de las organizaciones en materias como: planeación, presupuestación, consultas, colaboración en órganos de participación y consulta ciudadana; formulación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social; y mecanismos de contraloría ciudadana. De igual forma, la Administración Pública desarrollará programas para brindar información acerca del acceso a fondos y recursos públicos, así como, asesoría, capacitación y colaboración entre las agrupaciones y organizaciones que así lo soliciten. Y para ello se definen los elementos o criterios que deben contener los programas de promoción para informar debidamente a las organizaciones interesadas en participar, todos ellos dirigidos a estimular la participación en el desarrollo social, así como la construcción de espacios de diálogo y análisis de mayor alcance e incidencia. Ello implica que las organizaciones dispongan de toda la información necesaria, conforme a lo establecido en la ley de transparencia.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Las organizaciones pueden acceder a fondos, programas de desarrollo social y para la asistencia e integración social, así como a otro tipo de recursos dirigidos a los grupos sociales excluidos, en situación de vulnerabilidad o riesgo. De manera prioritaria, los fondos se destinarán hacia aquellos proyectos diseñados y ejecutados por organizaciones de la sociedad civil que se orienten hacia: a) La atención a la población vulnerables y/o en situación de riesgo; b) El incremento de los niveles de cohesión y organización social; c) El fomento de la equidad; d) El respeto a la diversidad; e) La promoción del reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales; y f) El desarrollo de investigaciones, evaluación de acciones, capacitación, fomento y apoyo directo a los proyectos que la legislación correspondiente señale.

De la misma manera, se establece que las organizaciones podrán proponer a la Secretaría mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas de desarrollo social, a través de los programas de contraloría ciudadana, dentro del Programa General de Desarrollo Social y proponer contralores ciudadanos en los términos de la Ley de Participación Ciudadana y de la normativa correspondiente.(art.32-33)

Un dato a resaltar es que el artículo 21 también establece la obligatoriedad de las Delegaciones para realizar ejercicios similares. “Las Delegaciones realizarán programas concretos en los que incorporarán la participación de las organizaciones, en materia de planeación, consultas, intervención y colaboración en órganos de participación y consulta ciudadana, en la formulación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo social, así como en mecanismos de contraloría ciudadana. De igual forma, desarrollarán programas específicos para brindar asesoría, capacitación y colaboración a las organizaciones que así lo soliciten, así como mecanismos de participación en los consejos internos de las Delegaciones. Dichos programas se enviarán a los Consejos Delegacionales de desarrollo social, o en su caso, al Consejo de Desarrollo Social”

Los Consejos de Desarrollo Social son los responsables de darle seguimiento a los programas, y dedicarle al menos una sesión al año a evaluar el Programa General de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, no obstante esto nunca ocurrió. Por lo mismo diversas organizaciones presionaron para que se constituyera un Consejo de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social que tuviera esta y otras atribuciones. Por un acuerdo administrativo del Secretario de Desarrollo Social se logra conformar e instalar, el 6

de Julio de 2010, como miembro del Consejo puedo comentar que nunca ha sido convocado, ni por el gobierno ni a solicitud de los Consejeros Ciudadanos.

El Registro de la organizaciones lo realiza la Dirección de Igualdad y Diversidad Social adscrita a la Secretaria de Desarrollo Social con objeto de: organizar y administrar un sistema de registro y de información de las organizaciones civiles; verificar el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en esta ley, por parte de las organizaciones civiles; reconocer públicamente las acciones que lleven a cabo las organizaciones civiles que se distinguan en la realización de actividades de desarrollo social. Para su inscripción en el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal, deben presentar copia certificada de su acta constitutiva y de sus estatutos; probar que el objeto social y las actividades de la organización civil sean alguna o algunas de las señaladas, así como que no designen individualmente a sus beneficiarios; prever en su acta constitutiva o estatutos que no distribuirán remanentes entre sus asociados y en caso de disolución, transmitirán sus bienes a otra organización inscrita en el Registro; señalar su domicilio social, y designar un representante legal. De no cumplir con alguno de estos puntos se niega el registro a las organizaciones, a la fecha se han registrado 795 organizaciones, de las cuales el 87% son asociaciones civiles y el 13% Instituciones de Asistencia Privada.

Por otra parte las mismas organizaciones civiles reconocen que la ley es restrictiva en cuanto a que el apoyo sólo se brinda a organizaciones civiles y no se incorporan las sociales y por otra parte a que se trata de una ley de fomento y por lo mismo no se debe reducir al apoyo financiero, sino a definir otras estrategias y mecanismos que permitan su participación. Conviene determinar en el reglamento de ley en forma expresa el tipo de fomento al que pueden acceder las organizaciones y las agrupaciones²¹. Por otra parte sería conveniente ampliar las prerrogativas de la ley a otras dependencias de la administración pública (dependencias, entidades, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales) y que establezca con claridad los apoyos generales y de fomento a cargo de la misma dependencia en beneficio de las organizaciones civiles que realizan las actividades de desarrollo social que la ley reconoce como objeto de fomento.

²¹ El Reglamento establece una diferencia entre las organizaciones y las agrupaciones, por éstas últimas se refiere a grupos de personas que se organizan con un fin lícito que incluya la realización de alguna de las actividades de desarrollo social establecidas en la Ley, pero que no se encuentran registradas o que están en proceso de constitución legal, lo cual constituye una prioridad de la política social para proporcionar los apoyos necesarios para que las agrupaciones puedan acceder a las prerrogativas que establecen tanto la Ley como el Reglamento;

La Ley de Asistencia e Integración Social se encarga de regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas, familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos o condiciones para valerse por sí mismas. En ella se reconoce la necesidad de impulsar programas conjuntos entre el gobierno y el sector privado y social, para lo cual, además del programa de Asistencia e Integración Social en el que pueden participar distintos grupos organizados de la sociedad, se creó el Consejo de Asistencia e Integración Social, conformado por los titulares de algunas secretarías de gobierno, el presidente de la Junta de Asistencia Privada, y representantes de instituciones de públicas de educación superior, además de dos miembros de organizaciones civiles de reconocida trayectoria. Este Consejo tiene como propósito realizar acciones de concertación, consulta, asesoría y apoyo al gobierno, así como buscar la colaboración con los sectores privado y social para desarrollar programas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de esta Ley.

En este marco, cabe resaltar la aprobación de la **Ley de Instituciones de Asistencia Privada** (1998), que tiene por objeto regular las instituciones de asistencia privada en tanto entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio y sin fines de lucro, que participan en las acciones de asistencia social. Estas asociaciones son reguladas por la Junta de Asistencia Privada, que tiene por objeto ejercer la vigilancia, asesoría y coordinación de las instituciones de asistencia privada que se constituyan y operen de acuerdo a la ley; también tiene como propósito coordinarse con las demás dependencias, órganos desconcentrados y entidades que tengan a su cargo programas y servicios de asistencia social, con el fin de establecer una colaboración con éstos para contribuir desde el sector social y privado a la atención a las necesidades de asistencia social que requiera la población. En esta medida, la Junta puede ser vista como un actor importante en este campo.

La Ley de Participación Ciudadana.

En razón a la complejidad de las distintas sociedades y la magnitud de los problemas sobre los cuales se deben tomar día a día decisiones, una de las principales necesidades de todo régimen de gobierno está encaminada a la búsqueda de legitimidad. Para hacer extensiva la toma de decisiones al conjunto de la sociedad existen diversos mecanismos de participación

directa o semi-directa en los procesos que tienen a su cargo los poderes ejecutivo y legislativo, en cuyos ámbitos los ciudadanos hemos tenido muy poca participación. El objetivo de la puesta en práctica de estos mecanismos es la intervención ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos públicos y de gestión, en la elaboración, modificación, abrogación o promulgación de leyes, encaminados a corregir las crisis de representación y tratar de combatir la corrupción en sectores importantes de la clase política.

Como dimos cuenta en los antecedentes esta Ley ha sido objeto de diversas disputas²² y sucesivas reformas de las cuales la más reciente fue el 27 de Mayo de 2010. En esta nueva versión, la Participación Ciudadana se define como: “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (art.2). A los principios enunciados en la ley de origen se añaden otros como: la pluralidad, la responsabilidad social y la autonomía. Se reconoce también la relevancia de la capacitación para la construcción de una ciudadanía plena, fomentar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos.

Dicho ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal, con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana. Establece como instrumentos de Participación Ciudadana los siguientes: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular; Consulta Ciudadana; Colaboración Ciudadana; Rendición de Cuentas; Difusión Pública; Red de Contralorías Ciudadanas; Audiencia Pública; Recorridos del Jefe Delegacional; Organizaciones ciudadanas, y Asamblea Ciudadana. (art.4) y como Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal: el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano, el Consejo del Pueblo, y el Representante de manzana. Sobre estos últimos abundaremos más adelante, sólo cabe

²² Entre otras destacan las reformas a la ley relacionadas con el procedimiento para la elección de los miembros de los Comités Ciudadanos. Diputados de oposición metieron un recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal argumentando que varios de los artículos impugnados no generan condiciones de certeza, legalidad y equidad entre los ciudadanos que aspiren a ser miembros del Comité Ciudadano, y en contraparte sí provocan incertidumbre en los electores respecto de la persona que elegirán para encabezar dicho Comité. En el 2008 la Suprema Corte falló en contra del recurso interpuesto y a favor de la constitucionalidad de la ley.

decir que en la nueva ley se anexaron y reconocen mecanismos que han sido exitosos en otros países como el presupuesto participativo. En el último apartado se hará una valoración de esta Ley que está entrando en vigencia. Ya hubo elecciones y los Comités Ciudadanos tomaron posesión, de ello nos ocuparemos en el último apartado.

Los instrumentos de participación directa., es decir los medios de que dispone la ciudadanía en forma individual o colectiva, para expresar su voluntad de acuerdo a asuntos de interés general, son considerados esenciales en el ejercicio de la democracia directa, puesto que mediante ellos la ciudadanía participa por vía consultiva o deliberativa en la toma de decisiones del gobierno.

Al establecer estos instrumentos se puede reconocer que la Ley de Participación Ciudadana, desde su primera versión, aportó elementos hacia la democratización de la administración pública. Sin embargo, siendo realistas, además de ser muy costosa su implementación, nuestra cultura política limita mucho el éxito de estos instrumentos. Como hemos podido observar los ejercicios de consulta más exitosos han contado con la participación del 9% de la población registrada en el padrón electoral.

En el Distrito Federal se han celebrado dos plebiscitos²³. El primero de ellos no reconocido legalmente por no estar reglamentado, se desarrolló en 1990 a iniciativa de diversos actores sociales apoyados por los representantes del PRI, PAN y PRD de la Asamblea Legislativa. El objetivo era conocer la opinión de los ciudadanos acerca de la reforma política en el Distrito Federal.

El segundo plebiscito se realizó a raíz de la inconformidad de muchos ciudadanos, académicos, representantes populares y comunicadores frente a la construcción de un segundo piso en el periférico. Ante esta gran oposición el gobierno de la ciudad determinó hacer una consulta telefónica en la que se recibieron más de 80 mil llamadas en las que la mayoría de los hablantes (72%) opinaban que sí se realizara. No obstante, un considerable número de ciudadanos, partidos políticos, organizaciones ambientalistas, académicos,

²³ A través del plebiscito, el Jefe del Gobierno puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, y sus resultados tendrán carácter vinculatorio para sus acciones o decisiones sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos. Mediante el referéndum la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La Iniciativa Popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia. Ley de Participación Ciudadana del D.F. G.O. 27 de mayo de 2010.

vecinos afectados, entre otros, seguían apelando a la búsqueda de otras alternativas para resolver el problema de las vialidades e inmovilidad de la población, así es que demandaron la realización de un plebiscito, mismo que se celebró el 22 de Septiembre de 2002. En total participaron 420,536 ciudadano, de los cuales el 65% dijo que sí y el 34% que no. (Sánchez Mejorada, C. 2006).

El **referéndum** se entiende como una votación popular sobre una cuestión constitucional, legislativa o administrativa. Aunque el mismo gobierno y algunos analistas denominaron como referéndum administrativo a la consulta que realizó el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, para continuar en su gobierno por dos años más. No obstante el ejercicio es para aprobar o desaprobar alguna ley, no se ha realizado ningún ejercicio de este tipo.

La **Iniciativa popular o ciudadana** es la facultad que tienen los ciudadanos para presentar proyectos de ley, ordinarios o constitucionales, ante los órganos competentes. Puede ser de dos tipos: la formulada cuando los ciudadanos presentan un 'proyecto de ley elaborado y no formulada cuando los ciudadanos se limitan a solicitar al legislativo que formule una ley que no exista.

A la fecha se han realizado dos ejercicios de iniciativa popular en el Distrito Federal. El primero promovido por el Partido Acción Nacional que se dio a la tarea de encabezar un esfuerzo para conseguir las firmas necesarias para elaborar una ley que regule las marchas en el Distrito Federal. Después de una amplia campaña de recolección de firmas lograron juntar 100 mil, cifra muy superior a las 36 mil firmas que se requieren en el DF. Estas 36 mil firmas también obtuvieron un grupo de militantes del Partido Alternativa Socialdemócrata (actualmente sin registro) para derogar la Ley de Protección a los No Fumadores en el Distrito Federal. La Asamblea Legislativa no ha dictaminado los proyectos de Ley. Ha habido algunos ejercicios fallidos como el promovido por la organización vecinal "Movimiento Ciudadano Organizado en las 16 Delegaciones. MOCION 16" y del MUP quienes se dieron a la tarea de recoger este número de firmas para solicitar que se realizaran las elecciones de Comités Ciudadanas en las unidades territoriales, ya que están no se realizaron durante diez años. No obstante, a pesar de que juntaron las firmas, por las condiciones políticas por las que atravesaba la ciudad en las campañas electorales decidieron posponer la iniciativa y a raíz de los problemas y fracturas que se dieron entre las organizaciones del Movimiento

Urbano Popular como consecuencia del proceso electoral ya no hubo consenso para volver a recabar las firmas. (Entrevista al Colectivo de Mejoramiento Barrial, Septiembre de 2010).

Sin lugar a dudas, estos mecanismos, consistentemente diseñados y aplicados, resultan imprescindibles en toda reforma política, para desahogar una estructura autoritaria ya que permiten a los ciudadanos disponer de manera individual o colectiva, de mecanismos de articulación gobierno-sociedad, respecto de asuntos de interés general, pero deben de ser vinculantes y acatados realmente para que la expresión de la ciudadanía tenga valor y poder.

La Consulta Ciudadana, la define la ley como el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga “impacto trascendental” en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

En el sexenio de López Obrador también se optó por la consulta telefónica como opción para conocer la opinión de los ciudadanos frente a distintas medidas o aspectos muy concretos de la política gubernamental. Tal fue el caso del horario de verano, el incremento el pasaje del METRO, la construcción del distribuidor vial y una consulta que estableció el propio jefe de gobierno para legitimar su permanencia al frente del gobierno de la ciudad.

El gobierno actual junto con el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México (OCCM)²⁴ realizó un ejercicio de consulta todavía más amplio, en el que además de la vía telefónica se incorporó el Internet y se instalaron 1900 casillas. Esta consulta a la que se denominó “la consulta verde” tenía por objeto definir una serie de acciones a favor del desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente. En esta consulta participaron alrededor de 750 mil personas. El ejercicio fue muy cuestionado especialmente porque el tipo de preguntas

²⁴ El Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, es una órgano colegiado creado en junio de 2007 a partir de un convenio firmado entre el Gobierno del Distrito Federal, la Academia Mexicana de Ciencias, el Colegio de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Nacional Autónoma de México. Más adelante, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, se incorporó al Observatorio. Se trata de un espacio autónomo de análisis y propuestas que busca enriquecer el conocimiento de las políticas y servicios urbanos de la Ciudad de México así como promover una gestión urbana reflexiva y participativa que posibilite la mejora y replanteamiento continuo de tales políticas y servicios. Al combinarse los objetivos de transparencia y rendición de cuentas por una parte, y los que responden a la generación de conocimiento e información científica por la otra.

eran muy especializadas y solamente expertos en los temas las podrían realmente resolver. Una de las preguntas tenía que ver con la aprobación de la línea del metro que correría de Mixcoac a Tláhuac y que ha muy controvertida, cuestionada por organizaciones sociales, ecologistas y especialmente los pobladores de la demarcación, al mismo tiempo que apoyada por otros sectores que se tienen que desplazar entre el oriente y poniente de la ciudad.

Aunque el Observatorio atiende fundamentalmente los problemas y la agenda urbana, cabe señalar que cuenta con un programa al que se ha denominado “monitoreo ciudadano” en torno al cual el OCCM desarrolla sus actividades. Consiste en la presentación de proyectos por parte de las organizaciones de la sociedad civil, para la realización de ejercicios sistemáticos y planificados para observar, solicitar información, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos relacionados con políticas públicas, así como el desempeño de los servidores públicos responsables de estos programas. Este programa se desarrolla con la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil y permite una estrecha relación y retroalimentación de los indicadores y estudios sobre la ciudad que realiza el Observatorio.

Otro ejercicio de consulta que realizó el Observatorio fue “la Evaluación Ciudadana de los Servicios Públicos y Programas sociales”. En un pequeño cuestionario²⁵ se realizaron, al menos, dos preguntas por cada uno de los siguientes servicios: agua, alumbrado público, espacios públicos, calles y vialidades, residuos sólidos y seguridad pública; asimismo, se planteó una pregunta para cada uno de los doce programas que ofrece actualmente el Gobierno del Distrito Federal: “Niños talento”, “Prepa sí”, “Bachillerato Universal a Distancia”, “Atención y Prevención de la Violencia Familiar”, “Seguro de Desempleo”, “Adultos Mayores”, “Becas Escolares para Madres Solteras”, “Educación Garantizada”, “Uniformes Escolares Gratuitos”, “Becas Discapacitados (Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad)”, “Unidades Habitacionales” y “Mejoramiento Barrial”. El instrumento se aplicaba por familia u hogar y en total se captó la información de 329,736 hogares, que representan alrededor del 13% de los hogares del Distrito Federal.

²⁵ Se establecieron tres vías por medio de las cuales los habitantes emitieran su opinión respecto a la calidad de los servicios y programas sociales. La primera vía contempló distribuir el instrumento junto con la boleta de pago de agua para que los derechohabientes opinaran y reenviaran por correo el cuestionario; la segunda vía, recuperó una práctica común en la recopilación de opinión ciudadana, puesto que se establecieron en las oficinas de la Tesorería del DF, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y en algunas tiendas de autoservicio y centros comerciales, módulos para captar la información; y finalmente, la tercera vía, permitió a los usuarios de la internet emitir su opinión a través de la página web del Observatorio

A pesar de que la consulta pública representa sin duda un principio sustantivo de la vida democrática, estos ejercicios han sido muy controvertidos, dado que en diversas ocasiones lo que se sometió a consulta no era en realidad (o no debiera ser) competencia de la "voluntad ciudadana". Por otra parte, fue cuestionado el hecho de que las autoridades consideraran que contaban con el aval ciudadano -para el desarrollo de una obra o una acción pública- a pesar de que el porcentaje de votantes fue en realidad muy bajo, en promedio se trataba sólo del 6% de la población registrada en el Padrón Electoral.

Los otros instrumentos definidos por la Ley son más bien instrumentos de gestión cotidiana y que fundamentalmente sirven para captar las demandas e inconformidad de la gente como son: la colaboración ciudadana, los recorridos del delegado, las consultas y las audiencias públicas. Por lo general, estos instrumentos, están muy desgastados pues han sido han sido manipulados por la autoridad, por los propios vecinos y por los militantes de los partidos políticos, en especial el que se encuentra en el poder, sea del partido que sea. Por otro lado, estos instrumentos privilegian la gestión individual - particular o en el mejor de los casos de una unidad territorial - y no se plantean espacios o mecanismos por medio de los que se discuta la problemática general de la demarcación, se tomen medidas integrales, se defina el presupuesto y las acciones y programas prioritarios; además, la sola existencia de estos instrumentos no garantiza que su manejo sea "democrático, incluyente y equitativo". Se trata de instrumentos discrecionales en la medida en que no son vinculantes, los promueven las autoridades las que pueden hacer caso omiso de las demandas. Por lo que respecta a los nuevos instrumentos y mecanismos de participación se analizarán en el capítulo IV, incluido el presupuesto participativo que es otra modalidad de consulta ciudadana.

En esta ley se establecen también tres nuevos **espacios de representación**: Los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos Delegacionales y Los Consejos de los Pueblos. Los **Comités Ciudadanos** son la versión actualizada de los anteriores Comités Vecinales, son electos por voto directo y secreto y sus funciones son esencialmente las mismas de los Comités, en donde destacan acciones de información, consulta, emisión de opiniones, elaboración de propuestas, colaboración, seguimiento de acuerdos, supervisión de obras, etc. Pero en ningún caso tienen atribuciones referidas a la participación en procesos decisorios; una de sus principales funciones es, por el contrario, dar cumplimiento a las decisiones tomadas en las asambleas.

Los **Consejos Ciudadanos Delegacionales**, por su parte, se integran por el conjunto de coordinadores internos de los Comités Ciudadanos de su demarcación; y tienen como función sustantiva la de coordinar a los Comités Ciudadanos y a las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades delegacionales, a fin de llevar a cabo acciones de colaboración, gestión y seguimiento con relación a los problemas de las demarcaciones. Más allá de esto, sus atribuciones son muy semejantes a las de los Comités Ciudadanos referidas al ámbito amplio de la delegación.

Finalmente, los **Consejos de los Pueblos** son una figura nueva en esta Ley cuya importancia radica en ser una figura específica para las entidades territoriales particulares del Distrito Federal que son los pueblos originarios, reconociendo o tratando de respetar sus propias estructuras organizativas. La función más sustantiva de estos Consejos consiste en la representación y gestión de los intereses de los habitantes de los pueblos originarios ante el gobierno delegacional; así como conocer, integrar, analizar y promover soluciones a las demandas y necesidades de los vecinos de estas comunidades. Esta es una figura que se pone en práctica por primera vez y representa un avance en el entramado de la representación de la diversidad del Distrito Federal. No obstante, vale la pena mencionar que esta figura ha surgido con un déficit de origen que tiene que ver con el limitado alcance de su cobertura, dado que, de manera inexplicable, actualmente ha sido aprobada solamente para un número determinado de Pueblos originarios, aquellos asentados en las demarcaciones del sur del Distrito Federal, y no para el conjunto existente.

2.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.

En la Ley de Planeación del Distrito Federal se establece que el documento rector es el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal el que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años, aunque su vigencia puede exceder el periodo constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita. Del Programa General se derivarán los programas sectoriales, institucionales y especiales, así como los programas delegacionales los cuales deben guardar congruencia con el Programa General y determinar los lineamientos para los programas parciales.

En el mismo instrumento se establece que 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 sectoriales y los delegacionales. La participación social y ciudadana se llevará a cabo a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción.

2.3.1. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2007-2012).

El lema del gobierno que gana las elecciones en el 2006 es el de una “ciudad con equidad” y para lograr este objetivo en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 se establecen siete ejes estratégicos: 1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes; 2. Equidad; 3. Seguridad y justicia expedita; 4. Economía competitiva e incluyente; 5. Intenso movimiento cultural; 6. Desarrollo sustentable y de largo plazo y 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos (GDF, 2007). El tratamiento de cada uno de los ejes programáticos tiene tres perspectivas transversales que marcan la forma como se realizarán las líneas de política, estas son: equidad de género, ciencia y tecnología y desarrollo de la vida pública en la ciudad.

La equidad de género es una de las prioridades de esta administración y su objetivo central es lograr que las mujeres alcancen un efectivo ejercicio de sus derechos y se destierren los mecanismos de subordinación y discriminación que constituyen un lastre para nuestra sociedad y hacia allá se ha caminado de manera notable. La ciencia y la tecnología conforman un ámbito estratégico para la promoción la que habrá de servir para impulsar la transición a una economía basada en el conocimiento y la información. El desarrollo de la vida pública en el espacio urbano es una perspectiva dirigida a restituir a la sociedad los espacios públicos, mejorar la calidad de los servicios, en particular del transporte público para ampliar su capacidad y calidad. Esta perspectiva de largo aliento se propone la revitalización de nuestra cultura urbana, para promover una mejor convivencia, la reconstitución de los lazos de solidaridad y la generación de nuevas formas de vida colectiva, ello en un marco de mayor responsabilidad y participación. (PGD 2007-2012).

La referencia explícita a la Participación Ciudadana se hace en algunos ejes del Programa General de Desarrollo, en especial, en el eje denominado: “Reforma Política:

derechos plenos a la ciudad y sus habitantes”. En éste se plantea que una de las estrategias debe ser la reforma integral de la administración pública tendiente a **“hacer un gobierno de la gente: cercano, democrático, participativo y corresponsable, centrado en las necesidades de la ciudadanía, así como coadyuvar a garantizar la plenitud de derechos: a un gobierno eficaz, incluyente, defensor de los derechos, principalmente los de las mujeres”**. (Ibid)

Ello implica, como el propio gobierno lo indica, adoptar la Democracia Gobernable como estilo de gobierno, que busca construir una cultura política ciudadana de carácter, con énfasis en la construcción de ciudadanía de las mujeres, facilitándoles instrumentos para exigir sus derechos. Lograr una democracia participativa basada en el estricto respeto al derecho, la evaluación ciudadana, el seguimiento de la gestión y la corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales. Crear espacios de interlocución entre gobernantes y gobernados para la solución de las demandas sociales, así como espacios de participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública; transparentar el gobierno y establecer la rendición de cuentas como principio rector en el ejercicio presupuestal y en todos los demás ámbitos de la administración pública. (Ibid).

En el apartado acerca de una Gestión Pública Eficaz se hace referencia a la necesidad de estimular la participación ciudadana y transparentar la gestión gubernamental, para lo que se han estructurado una serie de mecanismos dirigidos a promover una mayor responsabilidad de la sociedad y su participación efectiva en la realización de los objetivos propuestos. Entre las iniciativas que responden a este objetivo y a lo largo de la gestión se han ido concretando destacan: el Observatorio Ciudadano, la Mesa de Diálogo y Transparencia, los Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y se conformó el Consejo Económico y Social. En todos estos espacios, mecanismos e instrumentos hay una participación activa de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Según lo señala el propio Programa la presencia de la sociedad, fue “crucial” para la formulación del mismo y “su ejecución habrá de realizarse en consulta permanente con la ciudadanía y con apertura a la iniciativa social, de forma que en su realización los diversos actores asuman una mayor participación y se logre conjuntar el esfuerzo más amplio de la sociedad”. Con ello se da cumplimiento a lo que se establece en la Ley de Planeación del Distrito Federal en cuanto a consultar a los ciudadanos para elaborar el Programa.

Esto implicó que la autoridad convocara a los diversos sectores a participar en los conocidos “Foros de Consulta Pública” para poner a su consideración el programa general y los programas sectoriales y delegacionales. En la Ley se establece que la autoridad pública en un diario de circulación nacional y local el tema de la consulta pública, así como el lugar, fecha y horario de las audiencias a que haya lugar. En estos foros los interesados presentan propuestas en forma oral o por escrito, en este último caso las propuestas que la autoridad considere improcedentes, deben ser contestadas por escrito y aquellas que si proceden deben ser consideradas e incluidas en el programa. Así se desarrollaron una serie de Foros de Consulta Pública que se denominaron “Hacia el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2006-2012, participación y corresponsabilidad social”.

Llama la atención que la base conceptual en torno a la participación ciudadana, que le da sustento al Programa General de Desarrollo es adecuada -consistente con los lineamientos internacionales- que corresponde, como señalamos en el marco teórico- a lo que hemos valorado como la necesidad de hacer de los ciudadanos sujetos con capacidad para reclamar y ejercer sus derechos de ciudadanía, no para entrar a competir con las instituciones de la representación por la toma de las decisiones ni para corregir en esta medida sus limitaciones, sino también para reivindicar el ejercicio de los derechos ciudadanos y para que estas instituciones se apeguen a ellos. En esta medida, la participación ciudadana cobra sentido y se legitima en función de tres procesos básicos: la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, la transformación del orden social y político y la exigibilidad de derechos (Canto, 2003).

No obstante, la participación ciudadana **no se prioriza como un eje transversal de la política y políticas públicas del gobierno**, por lo que se acota fundamentalmente al ámbito de la administración y concretamente a la Secretaría de Gobierno que es la que lo propone. Esta falta de transversalidad es notable al analizar cada uno de los ejes (Cuadro 2.3.)²⁶ en los que la referencia a la participación ciudadana es muy elemental, aparece fundamentalmente como una estrategia para legitimar las acciones de gobierno y se refieren prioritariamente a la participación comunitaria, por lo que en los programas sectoriales y temáticos el énfasis en la participación se diluye cada vez más.

Algo que hay que destacar es la pobreza con la que se concibe la participación en el eje de equidad, que es el que norma el desarrollo social, lo que afortunadamente contrasta

²⁶ Los cuadros y cartas descriptivas se anexaron al final del capítulo.

notablemente con la definición y planteamientos del Programa de Desarrollo Social que analizaremos a continuación.

2.3.2. La Participación en el Programa de Desarrollo Social.

Lo primero que vale la pena destacar es que para la elaboración del Programa se convocó, como los establecen las distintas leyes enunciadas, a seis foros públicos en los que se recogieron las principales preocupaciones y propuestas. La primera versión del programa se presentó y debatió en dos talleres uno con organizaciones civiles y otro con académicos y académicas especializados en el tema. Ahí se vertieron una serie de propuestas que fueron recogidas y afinadas por un grupo de especialistas. Este mismo borrador se presentó y puso a consulta en el Consejo de Desarrollo Social, se presentó a la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social²⁷ y lo mismo que a cada una de las 29 entidades y dependencias de la Comisión, puesto que esta instancia es la responsable de presentarlo al Jefe de Gobierno. Los académicos que tuvieron la oportunidad de participar en este ejercicio lo valoran positivamente.

El objetivo central del Programa de Desarrollo Social es: *“desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada, que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad, para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México”*.

Además establece cinco líneas programáticas especificando los resultados esperados: 1) ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza; 2) equidad social, de género e igualdad sustantiva; 3) asistencia social con perspectiva de derechos; 4) *Participación ciudadana, recuperación de la vida Pública y fortalecimiento de la*

²⁷ La Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social presidida por el Jefe de Gobierno e integrada por las y los titulares de once Secretarías: Desarrollo Social (cuyo titular es Coordinador Ejecutivo), de Gobierno de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Desarrollo Económico; de Obras y Servicios; de Salud; de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; de Finanzas; de Medio Ambiente; del Trabajo y Fomento al Empleo; y, de Educación. Así como por las y los titulares de la Procuraduría Social del Distrito Federal, y las Direcciones Generales de: DIF Instituto de las Mujeres, Instituto de Ciencia y Tecnología y del Instituto de la Juventud y por último por las y los titulares de las 16 Jefaturas Delegacionales. El programa fue aprobado y publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal del 21 de diciembre de 2007

cohesión social; y, 5) desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad. (GDF, 2007).

Por lo que respecta a la cuarta línea programática, la de la Participación Ciudadana, Recuperación de la Vida Pública y Fortalecimiento de la Cohesión Social. Entre los resultados esperados se encuentran:

- Ampliación cuantitativa y cualitativa de la participación ciudadana en todos los asuntos públicos;*
- Fortalecimiento de los diversos espacios e instrumentos territoriales y temáticos de representación y participación ciudadana;*
- Ampliación de las capacidades deliberativas y las atribuciones en la incidencia en la toma de decisiones de los diversos consejos asesores y consultivos;*
- Extensión y profundización del reconocimiento de que el fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles es un asunto de interés público y para ello ampliar de manera sustantiva los fondos y prerrogativas destinadas a las organizaciones de la sociedad civil;*

Entre los nueve objetivos planteados respecto al desarrollo institucional de la política social se determina: ***“Mejorar los mecanismos de vinculación de las instituciones con los consejos consultivos y otros espacios de participación ciudadana, desarrollar los mecanismos de incidencia en la planeación, ejecución y valoración de las políticas, y propiciar en general una mayor intervención ciudadana en los programas de desarrollo social”²⁸.***

El Programa establece 50 metas principales de la política social del Gobierno del Distrito Federal. Para el caso del eje de participación ciudadana se contemplan dos:

- Fortalecer los diversos espacios e instrumentos territoriales y temáticos de representación y participación ciudadana, extendiendo y ampliando el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, en el diseño y evaluación de políticas y en la contraloría social.*
- Crear un sistema de fortalecimiento de las organizaciones civiles.*

²⁸ Los Programas específicos para el desarrollo social son: 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, Mejoramiento de Barrios

Partiendo de lo anterior plantea dentro de los objetivos para los próximos 20 años contar con una democracia participativa consolidada y con instrumentos efectivos para darle **carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana** además de la Institucionalización de procedimientos que garanticen la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos. Dentro de los objetivos específicos (17) uno de ellos muestra claramente la visión de quienes lo diseñaron: ***Construir una lógica transversal de participación ciudadana que logre el involucramiento progresivo de las y los habitantes de la ciudad en todos los asuntos públicos.***

Para alcanzar los objetivos y metas planteados en el Programa de Desarrollo Social los mecanismos e instrumentos establecidos en el conjunto de los programas sociales son muy limitados, salvo el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y los de Coinversión y Fomento a las Organizaciones Civiles.

En buena medida se mantienen los programas que hacían parte del PIT y que con el correr de los años se han ido perfeccionando y consolidando sobre todo en términos de las reglas de operación, control y transparencia, aunque no hay garantía ni continuidad en el monto de los recursos que se otorgan ya que éstos se pueden incrementar o disminuir dependiendo de las prioridades del gobierno. En estos cuatro años el espectro y los recursos se han incrementado pues se han ido sumando programas sociales. Aunque hay una multiplicidad de programas y acciones sociales, el gobierno reconoce 71 programas con reglas de operación bien definidas²⁹, que se desarrollan a través de diversas Secretarías y dependencias gubernamentales Cuadro 2.4.

No obstante, por otro lado, a lo largo de los cuatro años que lleva el actual gobierno, se observa una pérdida de dinamismo. La política social ha dejado de tener la relevancia y prioridad que se le dio durante el periodo anterior, en especial como eje articulador de las acciones de gobierno y por lo mismo la Secretaría de Desarrollo Social ha dejado de jugar el papel normativo y de conducción de los procesos y programas sociales. El PIT desapareció y en lo general, hay algunas excepciones, se perdió todo sentido comunitario y de participación en la implementación de los programas sociales o transferencias económicas o

²⁹ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social. Los programas sociales del GDF. Reglas de Operación 2010. <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programasociales2010.pdf>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

en especie que se mantienen y se ha reconfigurado en el Sistema de Protección Social Red Ángel.³⁰

Son doce las dependencias del gobierno central del Distrito Federal que tienen a su cargo la implementación de Programas de Desarrollo Social, estas son: las Secretarías de Desarrollo Social, de Salud, de Educación de Cultura, Trabajo y Fomento al Empleo, de Desarrollo Económico, del Medio Ambiente, de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Instituto de Vivienda, Procuraduría Social y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a través de sus distintas dependencias

Revisando las características de estos programas podemos observar como en la fundamentación y los objetivos de estos programas se mezclan argumentos de variada índole respecto a la participación ciudadana (Cuadro 2.5.)

De acuerdo con la LDSDF (artículo 34 fracción I), y su Reglamento (artículo 51) todas las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social, entre ellos los programas específicos, deberán publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar el 31 de enero del año de ejercicio, las Reglas de Operación de los diferentes programas de desarrollo social.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social analizó 420 reglas de operación de los programas sociales publicadas en 2009 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. De entre ellas, 72 RO corresponden a programas sociales de diferentes entidades del Gobierno Central, y las 348 RO restantes, a programas sociales de las 16 Delegaciones. (EVALUA 2009)

En el análisis que realizó el equipo de EVALÚA concluyeron que la participación social aparece poco desarrollada y escasamente incorporada en las RO de los programas, sólo está presente en un 17%. Lo que muestra el escaso valor que se le da a este derecho a pesar de ser un imperativo para una administración pública democrática. En los programas

³⁰ Entre estos destacan: Útiles escolares gratuitos, Uniformes escolares gratuitos, Seguro contra la violencia familiar, Apoyos económicos a las y los Jóvenes beneficiarios de los programas de atención integral al estudiante, Promotores educativos, Estímulos para el bachillerato universal Prepa Sí, Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, Seguro de Desempleo, Otorgamiento de estímulos económicos a deportistas sobresalientes y nuevos valores, Apoyo a discapacitados, Programa de mejoramiento de vivienda en lote familiar, Atención integral para madres solteras residentes en el Distrito Federal, Becas escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social, entre otros. Todos ellos consisten en que aportan una cantidad mensual a personas de bajos recursos para que puedan atender o resolver sus necesidades básicas. (C.2)

del gobierno central, se registra a penas una tercera parte de RO que incluyen la participación social (31%) y en el caso de las Delegaciones ésta se reduce a un 14%. (Evalua, 2009)

Entre las RO que incorporan éste aspecto, existe una idea equivocada de lo que es participación ciudadana. Algunas veces la reducen a la idea de queja o inconformidad, otras lo confunden con la asistencia a actos de recepción de beneficios, o a la participación en juntas o comités vecinales. En otros casos la identifican con cualquier tipo de participación en organizaciones que tienen vinculación con algún órgano de gobierno (organizaciones de Padres de Familia o del personal docente), o se les asimila con las consultas y encuestas (Ibid). Esto se puede apreciar en el Cuadro 1.4. en el que se identifica que la mayor parte de las Reglas de Operación de los Programas Sociales no establecen claramente, instrumentos, mecanismos y espacios de participación y por ende se limitan a la información y consulta lo que los ubica, desde la perspectiva de Hambleton y Hogget (1994) en el peldaño más bajo de las escalera de empoderamiento ciudadano, una zona de no-participación en la que el gobierno se limita a informar y los ciudadanos son receptores pasivos o de consulta para legitimar decisiones tomadas. Lo que, como definíamos en el marco teórico, Arturo Flores (2007) llama *Zona de empoderamiento cero*. Es decir, es la zona en la cual las autoridades invitan a participar a la ciudadanía en procesos en los que las decisiones ya fueron tomadas con anterioridad o bien, que por su escasa importancia, dichas decisiones no empoderan a los ciudadanos participantes. Aunque haya índices considerables de participación y los ciudadanos intervengan en procesos participativos, las discusiones o los procesos de consulta en los que tomen parte no producirán beneficios tangibles para los ciudadanos o un impacto inmediato para los participantes.

Sólo son cinco los programas que rebasan estos niveles, mismos que analizaremos más adelante.

2.4 ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL

Como hemos podido apreciar en todas las leyes que hemos identificado el espacio privilegiado para la participación son los Consejos.

2.4.1. Análisis de consejos, establecidos en el marco normativo del Distrito Federal

La Ley y el Sistema Nacional de Planeación Democrática establecen la necesaria conformación de espacios de participación social con objeto de que la población (representada por "los sectores más significativos") exprese su opinión para la elaboración, actualización y ejecución de los planes y programas sectoriales y para cada entidad.

Si bien estos espacios existen por ley desde 1983, ha sido hasta que el PRD asumió el poder en el Distrito Federal que se realizó un esfuerzo notable por rescatarlos e imprimirles un carácter distinto: mayor apertura para debatir los problemas de carácter público y buscar soluciones a éstos de manera conjunta. El espacio privilegiado, en los tres gobiernos, para realizar este ejercicio lo constituyeron los Consejos formados ex profeso para atender cada una de las líneas de gobierno: Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Protección Civil, Desarrollo Social³¹ y Desarrollo Económico, entre otros.

Estos Consejos han resultado en general espacios de colaboración genuina y más o menos eficiente (depende del coordinador ejecutivo o secretario técnico) y han cumplido con una función básicamente consultiva y de deliberación a nivel del gobierno central y de manera más restringida en las delegaciones. Surgieron y siguen operando de manera dispar en las distintas secretarías, obedeciendo a leyes y reglamentos diferenciados de acuerdo con el carácter propio y las funciones de la instancia de adscripción y del responsable de su conducción. La integración de estos espacios no ha sido normada por un marco legal común, no se reconocen en la Ley de Participación Ciudadana, y han adolecido de cierta discrecionalidad por parte de la autoridad convocante.

³¹ Dentro de estos Consejos destacan, por los resultados de su trabajo, los consejos con participación ciudadana que se instituyeron para cada sector y grupo en que se estructuró la política social. Entre otros se encuentra: el Consejo para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, el Consejo Promotor para la Integración de las Personas con Discapacidad, Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, entre otros. Su éxito radica en haber logrado se legislara a favor de esos grupos, se destinaran recursos y se impulsaran programas prioritarios.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Si bien los Consejos Consultivos son el foro privilegiado para la deliberación en torno a las políticas públicas, el lugar de encuentro entre sociedad civil y gobierno, éstos han presentado algunos problemas que han limitado su función, como: el no garantizar la representatividad de un amplio espectro de organizaciones, la incapacidad para que sus propuestas se concretaran en el ámbito operativo y, sobre todo, la posibilidad de influir de manera eficaz en las estructuras burocrático-administrativas y en las políticas públicas.

A partir de un análisis del marco normativo vigente en el Distrito Federal se identificaron 38 Consejos. De este universo, un total de 6 órganos no pudieron ser analizados debido a que la legislación no establece con claridad cómo están constituidos y son los siguientes:

1. Consejo de Consulta y Participación Indígena , ahora Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas ³²
2. Consejo Consultivo de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala del Distrito Federal
3. Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable en el Distrito Federal
4. Consejo Técnico del Fondo Ambiental Publico del Distrito Federal
5. Los Consejos Ciudadanos Delegacionales para la protección y bienestar de los animales
6. Consejo de Educación del Distrito Federal. ³³

Por lo que se analizó la composición de 32 Consejos aunque no todos se encuentren instalados y en funcionamiento. De la forma en que están integrados estos órganos se obtuvo el cuadro 2.6.

Como se puede apreciar, de un total de 655 integrantes de estos Consejos, 346 de ellos son funcionarios del Gobierno del Distrito Federal (GDF) representando el 52.8%, les siguen con 153 integrantes del Sector Social representando el 23.4%, con 47 integrantes el

³² El 14 de febrero de 2007 se publica en la GODF el acuerdo por el cual se crea la Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas del Distrito Federal y se determina la conformación del Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas con el objeto de auxiliar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones; el artículo octavo señala que *estará integrado por miembros representativos de los diversos pueblos y organizaciones indígenas, así como por representantes de las distintas comunidades étnicas, organismos no gubernamentales e instituciones académicas que residan en la Ciudad de México* sin embargo no determina el número de sus integrantes. En este mismo acuerdo se abroga el Acuerdo por el que se Crea el Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de junio de 2001.

³³ Aunque fue instalado apenas el pasado mes de agosto de 2010, la Ley de Educación no establece con claridad la cantidad de sus integrantes.

Sector Académico representa un 7.2%, los Diputados con 35 integrantes representan el 5.3%, continúa el Sector Privado con 32 integrantes que representa el 4.9%, con igual número de integrantes la representación de los Consejos Delegacionales representan también un 4.9%, solo con 9 integrantes el Gobierno Federal representando el 1.4% y con 1 representante el Sector Financiero representa el 0.2%.

Una primera valoración de la integración de estos órganos de participación nos deja ver lo limitado de la participación de los ciudadanos que en el mejor de los casos llegaría hasta un 35.5% si sumamos la participación de los sectores social, privado y académico.

Atribuciones de los Órganos de Participación

Del análisis de las atribuciones que tienen los órganos de participación social y ciudadana establecidos en el marco normativo en el Distrito Federal se examinó el nivel de incidencia de estos organismos en la definición de Políticas Públicas, Iniciativas de Ley, Programas y Proyectos:

Por lo que se refiere a los Programas 3 de ellos pueden elaborarlos, solo 5 de ellos tiene facultades de ley para aprobarlos, 7 pueden evaluarlos, 3 pueden vigilar su cumplimiento, 1 dictamina las propuestas de modificación, 1 puede fomentar la participación de los sectores de la sociedad en su aplicación y 2 de ellos pueden vigilar el cumplimiento de los mismos. El resto de las atribuciones donde intervienen se circunscriben a proponer, opinar, promover, a realizar estudios y a emitir recomendaciones

En torno a políticas públicas solo 8 de ellos tienen alguna atribución relativa a la evaluación de políticas³⁴; y otros 2 pueden fomentar la participación de los sectores de la sociedad en la aplicación de esas políticas. El resto de las atribuciones donde intervienen se circunscriben a proponer, opinar, promover, a realizar estudios y a emitir recomendaciones, fundamentalmente de los programas y no de las políticas.

En materia de Iniciativas de Ley, las atribuciones donde intervienen se circunscriben a proponer, opinar, promover, a realizar estudios y a emitir recomendaciones.

³⁴ Aunque hay que reconocer que para ello se creó EVALUA-DF como un órgano ciudadano permanente, remunerado e inamovible -hasta por cuatro años-, especializado en evaluación y en formulación de recomendaciones vinculatorias.

En el caso de los proyectos, solo 1 puede evaluarlos, el resto de las atribuciones donde intervienen se circunscriben a proponer, opinar, promover, a realizar estudios y a emitir recomendaciones.

De las 42 variables obtenidas relacionadas con la elaboración, aprobación y evaluación de políticas públicas, iniciativas de Ley, programas y proyectos, ninguna de ellas tiene carácter vinculante.

Un análisis más detallado de las atribuciones que pueden tener mas incidencia en la política se puede apreciar en el cuadro *Atribuciones y Actividades de los Consejos e Incidencia en los Instrumentos Normativos del DF* que se presenta al final de este capítulo como cuadro 2.7.

En el diseño los Consejos analizados se aprecia una diversidad de atribuciones que da cuenta de que no existe una política unificada en la formación de mismos y que la mayor parte de las atribuciones está orientada en torno a los programas y en menor medida a las políticas públicas, el ámbito de actuación de los Consejos se ubica en la dimensión sectorial o de problemática específica (cuadro 2.8).

Por otro lado las funciones de los Consejos son fundamentalmente consultivas pues en los asuntos que les ocupan hay pocas posibilidades de tomar decisiones y desde el marco normativo que los rige es imposible valorar como se daría cumplimiento a lo determinado por el Programa de Desarrollo Social, en particular sobre la *Ampliación de las capacidades deliberativas y las atribuciones en la incidencia en la toma de decisiones de los diversos consejos asesores y consultivos.*

El Consejo de Desarrollo Social

El Consejo de Desarrollo Social es el órgano de ***consulta, opinión, asesoría y vinculación*** entre gobierno y sociedad para la política social. Está integrado por el Jefe de Gobierno (presidente), Secretario de Desarrollo Social (secretario ejecutivo), titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 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 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 Distrito Federal; tres Diputados designados por la Asamblea Legislativa; de entre los miembros de las comisiones relacionadas con el desarrollo social; y tres representantes de 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

Las atribuciones del Consejo son proponer y opinar respecto de los lineamientos, criterios, objetivos y estrategias de la política de desarrollo social y sobre el contenido de los programas; los mecanismos e instrumentos que hagan efectiva y real la vinculación entre las diversas unidades administrativas de la administración pública responsables de la aplicación de los programas; criterios e indicadores para la evaluación de la política de desarrollo social; modificaciones a la normatividad en la materia; los criterios, lineamientos y

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

mecanismos necesarios para controlar efectivamente que los recursos, apoyos, subsidios y beneficios de carácter material y económico que otorgue la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución de los programas de desarrollo social y la suscripción de convenios y acuerdos necesarios para el cumplimiento de las funciones del Consejo; revisar la evaluación de los resultados del Programa y someter sus propuestas a consideración de la Secretaría; revisar en el primer trimestre de cada año la evaluación de los programas del Gobierno del Distrito Federal, del año precedente y conocer las metas y resultados esperados del año en curso, para verificar si en ellos se cumplen las estrategias, lineamientos y objetivos de la política social; formular propuestas para mejorar los programas y garantizar su cumplimiento y aplicación; e Integrar las comisiones, grupos de trabajo, observatorios ciudadanos y/o seminarios permanentes para estudiar y atender aspectos específicos del desarrollo social y fomentar la colaboración entre el gobierno y organismos de la Sociedad Civil.

La convocatoria para participar en el Consejo de Desarrollo Social es abierta, se publica en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal y en distintos medios de comunicación. A través de ella se convoca a todas las organizaciones civiles, a las organizaciones sociales, a las instituciones de asistencia privada, a las instituciones de educación superior y a los grupos empresariales a participar proponiendo candidatos vinculados a cada uno de sus sectores para ser miembros del Consejo. Sólo se presentará un candidato por organización y por cada miembro titular se nombra un suplente, quien en caso de ausencia del titular podrá asistir a las sesiones. Las propuestas que presenten las organizaciones deberán incluir una semblanza curricular de cada una de las y los aspirantes, el soporte de la misma, así como una carta de exposición de motivos por los cuales deseen ser parte del Consejo.

La selección de miembros del Consejo de Desarrollo Social se realiza mediante un Comité de Evaluación, integrado por tres funcionarios del Gobierno del Distrito Federal y dos miembros de organizaciones civiles o sociales de reconocida trayectoria en la materia. El comité de evaluación debe seleccionar tres candidatos por cada uno de los sectores y una vez aprobada la propuesta de candidatos por el Jefe de Gobierno, se realiza la designación correspondiente mediante notificación formal a cada uno de ellos.

El Consejo en pleno debe reunirse cada tres meses, pero los miembros se distribuyen en grupos de trabajo, que según el reglamento aprobado para el funcionamiento

del Consejo deben reunirse al menos una vez al mes. El objetivo de estos grupos de trabajo es la hacer un diagnóstico, dar seguimiento a la política social y hacer propuestas concretas al respecto.

Los dos Consejos que operaron de 1997 al 2003 decidieron dividirse en grupos de trabajo que atendían y revisaban los programas de atención a grupos vulnerables (niños, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.), pero el Consejo que tomó posesión en el 2003 acordó trabajar a partir de algunas de las líneas estratégicas de la política social con objeto de ir valorando su pertinencia pero, sobre todo, los instrumentos y mecanismos de implementación. De ahí que se conformaron cuatro grupos de trabajo 1. Integralidad y territorialidad de la política social, 2. Exigibilidad de Derechos, 3. Formas y redes de participación ciudadana, y, 4. Equidad y diversidad social. En estos grupos de trabajo se reunían con regularidad personas de organizaciones, sociales, civiles y académicas, funcionarios, asambleístas etc. y los resultados derivados del trabajo analítico de cada uno de estos grupos se presentaron y debatieron en las reuniones trimestrales del Consejo.

El grupo de trabajo que abordó el tema de *Formas y Redes de participación ciudadana* integrado por cinco representantes de organizaciones sociales y civiles y cuatro de gobierno, junto con especialistas en el tema abordó lo siguientes temas: Elaboración conceptual de la participación Ciudadana, evolución histórica de la institucionalización de figuras y formas de participación, marco jurídico actual de la participación Ciudadana en el Distrito Federal, política y estrategia de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, Programas Delegacionales en materia de Participación Ciudadana, Formas de participación ciudadana desde la sociedad civil y el movimiento social y derivado de esto realizó algunas conclusiones y propuestas las que fueron debatidas en el pleno del Consejo pero no se implementaron, entre ellas la necesaria revisión de la Ley de Participación Ciudadana y su articulación con la de Desarrollo Social.

Del trabajo desarrollado por este Consejo resultó el reglamento de la Ley de Desarrollo Social publicado en la GODF en noviembre del 2006. Concluyó sus funciones en el 2008, año en que se convocó e integró un nuevo Consejo³⁵. En la primera sesión se

³⁵ El actual Consejo se integró con representantes de organizaciones sociales, civiles y académicas: el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI); Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo; Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ); Comité de Defensa del Barrio Estado de Anáhuac, Fundación Dar y Amar (DAYA), IAP; EDNICA IAP, Centro de Atención Integral de la Mujer, IAP;

conformaron los grupos de trabajo para la elaboración de propuestas en torno a un Plan de Trabajo, Derechos de la Infancia, Observatorio sobre políticas exitosas para la igualdad y un cuarto grupo sobre la relación entre política social, Gobierno Central y Delegaciones. Sesionó dos veces más en el año 2010; en la primera sesión se da cuenta de la instalación de 8 de los 16 Consejos Delegacionales de Desarrollo Social y en la segunda se retoma el seguimiento de la instalación de los Consejos delegacionales, el Informe de EVALUA-DF, se informa sobre la instalación del Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal y se plantea la revisión de los acuerdos de la sesión del 22 de septiembre de 2008, en cuanto a los trabajos para la elaboración de la propuesta sobre el Observatorio y el Plan de Trabajo del Consejo.³⁶ El Consejo se reunió una vez más en el año 2011.

Al no haber continuidad en los trabajos del Consejo, que es el espacio de consulta y deliberación ciudadana en el ámbito del Desarrollo Social, no existe una agenda clara ni un plan de trabajo actualizado, si a eso le sumamos el que no se reúne la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, queda claro que la política social en la Ciudad no está funcionando de acuerdo a los componentes diseñados para ello³⁷

Los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social

Los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social (CDDS) son órganos de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre la Delegación y la sociedad, están integrados por el titular de la Delegación (presidente), el titular de la Dirección General de Desarrollo Social, (Secretario), un servidor público de la Dirección General de Desarrollo Social, designado por el titular de la Delegación, (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

Asociación de Mujeres Empresarias (AMMJE); CIVICUS, SC; CANACO-DF. Por el sector académico un representante de la UAM, otro de la UACM y del PUEC/UNAM. La convocatoria pública no recibió la respuesta esperada y en algunos de los sectores faltaron candidaturas que fueron resueltas por invitación directa del Jefe de Gobierno a organizaciones y personalidades

³⁶ Las actas que dan cuenta de las sesiones del CDS pueden ser consultadas desde el portal de Internet de la Secretaría de Desarrollo Social http://www.sds.df.gob.mx/sector/c_desa.htm

³⁷ Un análisis mas detallado del funcionamiento del Consejo de Desarrollo Social y de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social se puede encontrar en Canto Manuel y Berrios Ma. del Pilar 2010 Los espejos de la Política Social del Distrito Federal, México Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF.

Delegacional, los representantes de las dependencias de la Administración, a invitación del titular de la Delegación, tres miembros de cada uno de los siguientes sectores: Organizaciones Civiles, Organizaciones Sociales, Instituciones de Asistencia Privada, Instituciones académicas de educación superior y Grupos Empresariales designados por el titular de la Delegación con base en las propuestas de los sectores correspondientes. En el ámbito de su competencia los Consejos Delegacionales tienen las mismas funciones que la ley señala para el CDS. A la fecha, EVALUA-DF en la publicación citada, registra la instalación de 13 de los 16 Consejos Delegacionales.

David Gómez y Carlos Lozano³⁸ consideran que los CDDS en el Distrito Federal son un instrumento de participación ciudadana a la deriva. A partir de la revisión de las minutas de los consejos delegacionales de desarrollo social y entrevistas a los funcionarios y ciudadanos que integran los diferentes consejos delegacionales, consideran que es difícil dejarse de preocupar por el estado que guardan los espacios de participación que tienen los habitantes de las delegaciones del Distrito Federal.

En su trabajo describen como operan los CDDS y dan cuenta de que en las Delegaciones Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Azcapotzalco ó Álvaro Obregón los Consejos se instalaron a principios de la administración 2006-2009 sin embargo nunca más volvieron a sesionar. Otros Consejos como los de adicciones, adultos mayores, atención y prevención de la violencia intrafamiliar o personas con discapacidad en GAM, Cultura y Salud en la Delegación Azcapotzalco, o el de Adultos Mayores en la delegación Álvaro Obregón funcionan con regularidad y los autores sugieren que esto puede ser porque dependen directamente de los recursos que otorga la delegación para funcionar, lo cual evita que exista autonomía en su accionar y todavía peor resulta el que estén atados a la voluntad de los funcionarios, que en el mejor de los casos envían a un representante sin capacidad para tomar decisiones, trabando los acuerdos y retrasando los posibles beneficios que se puedan generar en las mesas de trabajo, además han generado en los consejeros de la sociedad desconfianza y desanimo para participar en un instrumento de participación que los deja a la deriva de las decisiones públicas.

Casos especiales son los de la Delegación Iztacalco, la cual mantiene instalado y sesionando el Consejo Delegacional de Desarrollo Social desde el inicio de la administración; sin embargo, este espacio –mencionan funcionarios delegacionales- se ha

³⁸ Consultar: PONENCIAS_IGLOM/VIII_cohesion_social_y_gobernabilidad/mesaVIII_ponencia4.pdf.

convertido en un espacio administrativo en el cual se platica lo que las áreas están trabajando. Promoción y Enlace Humano, A.C. y la Asociación de Industriales de Iztacalco, son las organizaciones que participan. Este es el único Consejo que ha subido un documento en el SIDESO y de la Delegación Miguel Hidalgo, como se verá en el apartado correspondiente.

Valoraciones sobre los Consejos.

Para algunos miembros de organismos civiles e instituciones académicas que han participado en diferentes Consejos³⁹, los Consejos Consultivos son espacios donde se brinda información, que puede servir para realizar algunos análisis, en algunos casos se trabaja intensamente pero no necesariamente se retoma lo trabajado a la hora de decidir lo sustantivo o en otros casos, cuando se retoman no se reconocen como aportes de los ciudadanos. Algunos Consejos son usados para informar sobre lo que consideran los funcionarios se está haciendo bien, algunos Consejos se utilizan para legitimar lo que ya se decidió.

Como hemos podido observar, además de lo limitado de sus atribuciones, en general los Consejos, y los de Desarrollo Social no son la excepción, presentan en sí mismos una asimetría de poder entre los actores puesto que se conforman mayoritariamente por funcionarios de la administración pública lo que pone en desventaja a los representantes de las organizaciones ciudadanas. Por otra parte, el único que tiene la facultad de convocar al Consejo es el presidente o Secretario Ejecutivo del mismo que siempre es un funcionario. Un caso excepcional en ese sentido es el Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal en el que se establece que se puede convocar a sesión del consejo a solicitud de la mayoría simple del grupo compuesto por la suma de los representantes académicos y de las organizaciones sociales y civiles. A pesar de ello, las organizaciones tampoco han convocado.

El funcionamiento de un Consejo depende en buena parte de la asistencia regular, apertura, interés e impulso del funcionario que lo preside, quien realmente tiene el poder.

³⁹ Las opiniones vertidas en este apartado se sustentan en las entrevistas al Arq. Enrique Ortiz Flores, de la Coalición Internacional del Hábitat- América Latina, Doctora Georgina Ramírez Sandoval integrante de Casa y Ciudad, A.C. y profesora de la UAM- A, la Arquitecta Lourdes García Vázquez Profesora de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y Coordinadora del Laboratorio Hábitat, Participación y Género y el C. Jaime Rello, dirigente del MUP-CND.

Muchas veces los responsables de estas instancias no respetan la periodicidad de las reuniones establecida en las leyes o acuerdos normativos o bien las fechas en que hay que renovarlos, incluso a veces no avisan de la desaparición de los mismos (es el caso del anterior Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal) o simplemente dejan de convocarse como los casos descritos de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social

No hay mecanismos democráticos, abiertos, transparentes para la selección de los Consejeros, estos regularmente son invitados por los funcionarios que los presiden,⁴⁰ siendo así, pocas veces los integrantes ciudadanos de los mismos representen al sector en el que se espera incida una política; puede ser que sean invitados algunos académicos en su carácter de expertos en la materia, pero esto no garantiza que las políticas, programas, planes o proyectos estén enfocados en la política de desarrollo social; en algunos casos, como en el Consejo de Vivienda los integrantes del Consejo son desarrolladores inmobiliarios que pueden poner más atención al desarrollo de políticas que les favorezcan sobre aquellas que beneficien a los sectores más desprotegidos. En los casos de los sectores académicos los rectores nombran a sus representantes a discreción muchas veces éstos no tienen interés ni suficiente conocimiento sobre el tema, a nadie informan, representan etc. por lo mismo no participan en las comisiones de trabajo y/o simplemente dejan de asistir a las reuniones. Esto claramente ocurrió en el Consejo de Desarrollo Social.

Esto nos lleva a reflexionar sobre un tema no resuelto que es el de la representatividad social de los Consejeros Ciudadanos y de las organizaciones que participan en ellos. También está pendiente una evaluación del desempeño de los Consejeros, si asisten, participan en el Consejo y en las mesas de trabajo, etcétera. Otro elemento a reflexionar es la relación entre los representantes con las organizaciones que los promovieron o apoyaron, ya que no hay tampoco mecanismos de rendición de cuentas. En algunos Consejos como los de Desarrollo Social el procedimiento para la selección de los consejeros está claramente establecido pero no es el caso de la mayoría de los Consejos por lo que existe el riesgo de que éstos sean leales al funcionario que los invitó a participar.

Al parecer y con base en las entrevistas realizadas, los Consejos que mejor funcionan son aquellos que forman en su interior grupos de trabajo que tienen una dinámica propia,

⁴⁰ La excepción la constituye el Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal que sus integrantes son electas a partir de la Convocatoria que expide la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

este es el caso del Consejo del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial o los Consejos Delegacionales contra las Adicciones y el Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Delegación Iztapalapa.

Existen algunos Consejos en los que se da una participación mayoritaria de la Sociedad Civil como es el caso de los Consejos de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las organizaciones civiles en el Distrito Federal,, Consejo Asesor del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Consejo Económico y Social del Distrito Federal, Consejo Rector Ciudadano del Bosque de Chapultepec o el Consultivo Ciudadano del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal en particular cuya integración es aprobada por la ALDF. Es conveniente realizar un estudio sobre el desempeño de éstos en relación con aquellos cuya composición es diferente.

El Consejo del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial es un caso interesante pues se integra a instancias y como respuesta a la demanda de distintas organizaciones sociales y civiles. En una de las primeras sesiones de instalación se integraron grupos de trabajo. El Consejo no se ha vuelto a reunir (en el año 2010 se convocó en dos ocasiones) pero los grupos de trabajo funcionan y tienen una interlocución permanente con el responsable del programa.

Para algunos actores del movimiento social⁴¹, los Consejos son vistos como los espacios donde se busca legitimar la política, su composición y lo limitado de las atribuciones hacen imposible incidir por esta vía, puesto que lo que se privilegia es la concertación y la colaboración y las decisiones que ahí se toman no son vinculantes. Por lo mismo consideran que muchas veces es preferible la presión y la negociación mediante los mecanismos no institucionalizados.

En diciembre de 2009 se aprobó la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México a partir de la cual se crea el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, como una instancia de representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que cuenta con autonomía técnica y financiera para el desempeño de sus funciones y cuyas decisiones tienen carácter vinculante para el órgano ejecutivo del Distrito Federal. Se instaló en septiembre de 2009 y tiene como objetivo *analizar las propuestas para atender las necesidades de reactivación económica y proponer*

⁴¹ Entrevistas con integrantes del MUP-CND y del FNAMEUP

*la formulación de políticas públicas para impulsar el desarrollo de la Ciudad de México a mediano y largo plazo.*⁴²

En el mismo sentido el pasado mes de febrero de 2011 se aprobó una nueva Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal, en esta última se considera la conformación del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, como organismo descentralizado (antes órgano colegiado interinstitucional) sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social. Aunque aún no se instala este Consejo, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión.

Estos dos ejemplos nos dejan ver cierta tendencia a dar mayor autonomía técnica, financiera y de gestión a los Consejos, también como en el caso del Consejo Económico y Social, carácter vinculante a las decisiones del mismo. Los alcances de esta evaluación no nos permiten por el tiempo y los recursos hacer un estudio más exhaustivo sobre la implementación de los Consejos; sin embargo, no dejamos de ver la importancia de realizarla y desarrollar las líneas para garantizar que la participación de los representantes de la sociedad civil cumpla con el objetivo planteado en el Programa de Desarrollo Social relativo a: *mejorar los mecanismos de vinculación de las instituciones con los consejos consultivos y otros espacios de participación ciudadana, desarrollar los mecanismos de incidencia en la planeación, ejecución y valoración de las políticas, y propiciar en general una mayor intervención ciudadana en los programas de desarrollo social.*

2. 5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO SOCIAL.

Otro ámbito a analizar en materia de Participación Ciudadana es el de las Delegaciones Políticas, en donde la participación adquiere características particulares debido a la fuerte vinculación de la ciudadanía con los problemas cotidianos ligados a la dimensión territorial. Para ello en este trabajo se han elegido dos casos significativos dentro de la realidad urbana, que representan a sectores diferentes de la población, con problemáticas urbanas distintas tanto por los estratos sociales involucrados como por las administraciones que los presiden, que provienen en ambos casos de partidos diferentes. Los casos elegidos son la Delegación Miguel Hidalgo, presidida por el PAN y la Delegación Iztapalapa, presidida por el PRD.

⁴² <http://www.ces.df.gob.mx/>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Desde 1984 se inició en la ciudad el proceso de desconcentración de funciones y atribuciones iniciado en la década de los setentas a partir del “Programa de Descentralización y Desconcentración del Departamento del Distrito Federal”⁴³. En dicho documento se estableció que las áreas centrales se reservaban las funciones eminentemente normativo-controladoras y delegaban las operativas y de atención directa al público al ámbito desconcentrado, es decir las delegaciones. “...las delegaciones constituyen el nervio del gobierno capitalino, el pulso vital de contacto entre el gobernante y el gobernado...por lo que se buscará un desconcentración y descentralización cada vez mayor, que las sitúe en la dimensión exacta del servicio que deben a la colectividad”⁴⁴

De esta manera una gran cantidad de funciones y actividades, a esa fecha centralizadas y desarrolladas por las diversas secretarías, en las que de acuerdo con la Ley Orgánica del DF eran: la Secretaría General de Gobierno, de Salud, Educación y Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Protección y Vialidad, de Obras, así como la Oficialía Mayor, Tesorería y las diversas coordinaciones, se desconcentraron a las Delegaciones. Este proceso implicó desconcentrar también las funciones de fomento a la participación ciudadana, así como diseñar nuevos instrumentos y mecanismos de control.

A partir de estos lineamientos definidos en el proceso de desconcentración cada una de las delegaciones se reorganizó y reestructuró en función, sobre todo, de las características de su demarcación y los principales problemas y demandas que atendía. El proceso de desconcentración fue lento y no se efectuó de manera simultánea, sin embargo, así como las atribuciones y las demandas de la población, la plantilla de personal en cada una de las delegaciones creció desmesuradamente.

A pesar de la Reforma Política las 16 delegaciones en que se encuentra dividido el Distrito Federal continúan siendo órganos administrativos desconcentrados, con "autonomía funcional" en acciones de gobierno. A partir del 2000 al frente de éstas se encuentra un jefe delegacional electo por los ciudadanos del Distrito Federal.

Por otro lado, la creciente demanda y participación de la sociedad, la complejidad de los problemas y en general de la vida en la ciudad y la diversidad de demandas y

⁴³ Dicho Programa se fundamenta en el Decreto presidencial aprobado por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial el 18 de Junio de 1984.

⁴⁴ Discurso pronunciado por el regente con motivo de la publicación del acuerdo del Programa de Simplificación administrativa, el 8 de Agosto de 1984. citado por Moreno M.E., 1985.p. 48, quién aborda un poco más detalladamente el proceso.

necesidades, llevaron a establecer nuevas formas de articulación, gestión y reivindicación urbana, formas que se gestaron tanto a partir del aparato gubernamental como desde las organizaciones sociales y en general de cualquier sector de la sociedad civil. Por lo que respecta a las delegaciones estas tuvieron que crear al menos una oficina (Coordinación, Unidad o Subdelegación, de Participación Ciudadana, de Atención Vecinal, etcétera) dedicada a fortalecer la participación y abrir los vínculos con los ciudadanos, así como establecer la coordinación necesaria y concertar las actividades y programas con organizaciones vecinales, políticas y sociales. Es una instancia de gestión de las demandas de la comunidad frente al resto de la delegación u otros organismos e instituciones públicos y privados. Fija las directrices políticas de conducción y ejecución de los trabajos y establece los mecanismos de colaboración, prestación de servicios y asesoría y desde luego lleva el control de todo tipo de organizaciones políticas y sociales⁴⁵.

Para el mejor ejercicio de gobierno el territorio de cada una de las delegaciones se dividió en varias zonas a las que también se les ha denominado de diversas formas (subdelegaciones, áreas, coordinaciones de zona, etcétera)⁴⁶ Su papel consiste en servir de enlace entre la comunidad y las áreas centrales de la delegación, representan lo que podríamos llamar el primer nivel de atención, se mantienen en permanente contacto con los líderes vecinales y organizaciones sociales de base territorial, y en general con cualquier líder con presencia social o política. Son los responsables de captar y canalizar las demandas y los problemas sentidos por la comunidad, mantenerse al día y estar pendientes de todo lo que ocurre en la zona, son “los contenedores de problemas”, es decir deben negociar y evitar que los problemas tengan tal magnitud que lleguen a las delegaciones o al gobierno central⁴⁷.

También son los responsables de ordenar junto con los representantes vecinales las demandas y necesidades de cada uno de los asentamientos ubicados en su zona, para a partir de ahí diseñar un programa de trabajo que sirva de base para la elaboración del

⁴⁵ Manual de Organización de la Delegación Tlalpan, 1996. Cfr. También la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

⁴⁶ Por ejemplo en el caso de la Delegación de Tlalpan son 6 coordinaciones de zona: Centro de Tlalpan, Villa Coapa, Miguel Hidalgo, Ajusco medio, Pueblos y Hornos; en Iztapalapa son 7 subdelegaciones Regionales: Aculco, Centro, Cabeza de Juárez, Ermita Zaragoza, Santa Catarina, Paraje de San Juan y San Lorenzo; en la Benito Juárez se dividió en 4 zonas identificadas numericamente, etc.

⁴⁷ Ibid.

Programa Operativo Anual de la Delegación, por lo que necesariamente se tienen que hacer presentes. Desde aquí el clientelismo evidentemente se desarrolla y fortalece.

Por lo que respecta al Desarrollo Social corresponde a las Delegaciones:

- I. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración de los programas y proyectos de Desarrollo Social;
- II. Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación, de conformidad con lo dispuesto por la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;
- III. Realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de Desarrollo Social;
- IV. Formular la prospectiva de los problemas de Desarrollo Social, así como la propuesta de probables soluciones;
- V. Recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones, con objeto de que sean contemplados en el Programa de Desarrollo Social;
- VI. Remitir a la Administración las propuestas, sugerencias o denuncias de su competencia en materia de Desarrollo Social;
- VII. Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del Desarrollo Social;
- VIII. Mantener informada a la población y a la Secretaría, acerca de los logros, avances y alternativas, así como de los problemas y soluciones del Desarrollo Social;
- IX. Realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social;
- X. Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo, de conformidad con los lineamientos, normatividad y modelos de atención básicos que establezca la Secretaría dentro del ámbito de su competencia; e
- XI. Instalar y coordinar el funcionamiento del Consejo Delegacional de Desarrollo Social.

Para la realización de acciones y proyectos que se relacionen con otras delegaciones o con el Distrito Federal en general, las delegaciones se coordinarán entre sí a través de la Secretaría (art. 11 Ley de Desarrollo Social).

En un esfuerzo por identificar las actividades de fomento a la participación ciudadana en el desarrollo social en las delegaciones, el grupo de trabajo "Formas y Redes de Participación Ciudadana" del Consejo de Desarrollo Social, en el 2004, realizó entrevistas en

8 delegaciones a partir de las cuales pudieron identificar los objetivos de las instancias delegacionales responsables de la participación ciudadana:

- Recibir, analizar y evaluar los requerimientos y demandas ciudadanas de la población en la demarcación; vigilando su atención oportuna y eficiente.
- Promover la participación de la población en las acciones delegacionales y comunitarias para resolver los problemas que les atañen y mejorar sus condiciones de vida.
- Fomentar la corresponsabilidad e involucrar a la ciudadanía en el diseño, implementación y control de los programas delegaciones.
- Promover la participación activa para la formación de una ciudadanía crítica y propositiva, que de manera individual o colectiva incida en la democratización de la gestión pública para la reconstrucción del entorno y del tejido social.

El énfasis y el sentido de la participación variaban en cada delegación dependiendo de la concepción y apertura del delegado y del responsable de la oficina o programa. Por lo mismo se ha apreciado la falta de continuidad en los programas, mecanismos y espacios de participación entre una gestión y otra. El caso más evidente son los ejercicios de presupuesto participativo que se realizaron en las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan, que desaparecieron al cambio de delegado. Lo más significativo es que los habitantes de la demarcación, los que aparentemente estaban satisfechos con el ejercicio, no demandaron su continuidad o tuvieron la fuerza para exigirlo.

2.5.1 La participación ciudadana en el desarrollo social. Delegación Miguel Hidalgo

Como es sabido, las delegaciones políticas del Distrito Federal son demarcaciones territoriales que poseen un gobierno propio, el Gobierno delegacional, con ciertas atribuciones particulares, pero sustancialmente ligado al gobierno central del D.F. En esta medida, existen algunas funciones que desempeñan los funcionarios locales de manera independiente y otras que desempeñan de manera estrechamente ligada y, en muchos casos, sujetas al gobierno central.

El caso de la **Participación ciudadana**, en general es una de las funciones con respecto a las cuales las delegaciones tienen cierta autonomía, debido, en buena medida, a

que ésta está directamente ligada al ámbito territorial y que posee características particulares y específicas, de acuerdo a la demarcación de la que se trate. Sin embargo, el caso de la **Participación ciudadana en el Desarrollo Social**, es una función que se desarrolla en las delegaciones de manera muy vinculada al gobierno central, en la medida en que la mayor parte de los programas de Desarrollo Social que promueven la participación ciudadana son de carácter central, y están por ello coordinados y dirigidos por la Secretaría de Desarrollo Social o por la Subsecretaría de Participación Ciudadana. Esto no obsta para que ellos diseñen e implementen sus propios programas de desarrollo social, muchos de ellos réplicas de los centrales, pero se trata más bien de programas centrados en la transferencia de recursos.

Por lo anterior, la política sustantiva de participación ciudadana que se desarrolla de manera particular a partir del gobierno delegacional, corresponde básicamente a la política territorial, la que virtualmente es normada por la ley de Participación Ciudadana. Para este ejercicio existe en la estructura delegacional la Dirección General de Gobierno y Participación Ciudadana, que es la instancia formalmente responsable.

Sin embargo, debido a que, en el caso de esta Delegación, la participación ciudadana es considerada como una pieza clave para gobernar, desde el inicio de su gobierno, en 2009, el jefe Delegacional dividió la Dirección de Jurídico y de Gobierno, en dos: la parte Jurídica y la del Gobierno, y ubicó en esta última al tema de la participación ciudadana, asumiendo de esta manera una virtual autonomía en el ejercicio de la política de participación ciudadana con respecto al gobierno central, en donde la participación ciudadana está ubicada en la Secretaría de Desarrollo Social.

Sobre esta base, la política de participación ciudadana del gobierno delegacional es muy importante dentro del ejercicio de gobierno, y ésta es considerada como una actividad muy diversa, plural e intensiva que está por encima de los instrumentos e instancias reconocidos tanto por la LPC como por la Ley de Desarrollo Social. De este modo, el Jefe delegacional ha asumido las disposiciones de estas leyes como instrumentos y lineamientos básicos relevantes pero no exclusivos para el ejercicio de la participación ciudadana en la demarcación. El Jefe delegacional considera que la participación ciudadana desarrollada en los distintos ámbitos de la delegación está muy por encima de estas leyes, y que éstas, si bien son tomadas en cuenta, han quedado rebasadas por la realidad.⁴⁸ Aunque desde luego

⁴⁸ Entrevista realizada al Jefe Delegacional, Demetrio Sodi, en noviembre de 2010

aprovecha y acoge los instrumentos, mecanismos y espacios de participación normados por las leyes.

Éste funcionario no coincide con la realización de las elecciones vecinales a la manera de la LPC; considera que la participación ciudadana es más espontánea; el ciudadano por sí mismo crea su espacio y quiere tener interlocución con el gobierno, y esa interlocución no depende de una vigencia, no depende de tres años y de que después se renueve, porque se trata de gente que quiere seguir comprometida, más allá de la vigencia; por lo tanto no se les puede dar de baja, no se les puede reemplazar. Esta es otra de las razones por las cuales las elecciones vecinales a su juicio no funcionan.

En función de lo anterior, de acuerdo con el Jefe Delegacional, en esta Delegación se ha instrumentado una política de “puertas abiertas” con respecto a la ciudadanía, y a partir de ahí diversos mecanismos y espacios de interlocución y gestión con los distintos actores de la zona. La relación no es, como lo señala la LPC, básicamente con los vecinos, sino con los distintos actores que habitan, usan, trabajan, etc. en este territorio. En esta medida, ha generado un espacio de **asambleas públicas**, que en ocasiones se llevan a cabo con los vecinos de las distintas zonas o colonias, y en otras ocasiones se realizan con otros actores como los comerciantes, los transportistas, los restauranteros, los acomodadores de autos o los ambulantes. Considera que si la interlocución del gobierno se limita a los vecinos entonces no se puede avanzar ni hacer nada.

En términos generales, las asambleas no son sólo para los vecinos, pueden participar en éstas los comités ciudadanos y organizaciones o personas independientes ligadas con la demarcación; y tienen el mismo peso para el gobierno delegacional las organizaciones que han sido electas que las que no lo son, debido a que en esta demarcación existen muchas organizaciones vecinales y gremiales con una larga trayectoria que tienen un reconocimiento sin necesariamente haber sido electas. En este sentido, se desarrollan diversas y variadas actividades de gestión y participación más allá de la LPC, pues la población no se ha adscrito ni circunscrito a lo estipulado en ella; su lógica avanza por caminos muy diversos y no tienen como referente a la ley.

En función de esta realidad, el delegado ha convocado y constituido con los actores y vecinos de la demarcación distinto tipo de **Consejos**; algunos son por colonia o por zona, es decir territoriales, y otros son gremiales o por actores específicos, como los comerciantes o la gente de organizaciones con larga trayectoria como es el caso de Asamblea de Barrios.

Con algunos de estos actores el trabajo ha ido más allá de la gestión de demandas puntuales, y ha avanzado hacia la formulación de planes de desarrollo urbano o algunas otras políticas en beneficio de la demarcación. No obstante, existe el reconocimiento de que la mayor parte de la gestión y de la participación ciudadana se da en torno a demandas concretas, a peticiones específicas y a realización de trámites.

Para el desarrollo de esta política de participación ciudadana existen por parte de la delegación tres actores principales: el Jefe delegacional, la Dirección de Participación Ciudadana y la Dirección de Desarrollo Social. En el primer caso, la política se basa mucho en la relación cara a cara del Jefe Delegacional con los vecinos, a través de a) constantes y periódicas visitas del Jefe Delegacional a las colonias y barrios, b) las sesiones de los Consejos constituidos y c) la realización de las Asambleas, que son básicamente consultivas. En esta medida, existe un contacto permanente con los vecinos que funciona los martes, miércoles y jueves, dedicando más del 60% de su tiempo a la relación con vecinos y actores. En el segundo caso, la Dirección de Participación Ciudadana, se encarga únicamente de los asuntos territoriales y trata por tanto únicamente con los vecinos, principalmente para gestión de demandas. De tal manera que el Jefe delegacional es en realidad la figura central en esta política.

Por parte de los actores asentados en la Delegación existe una dinámica participativa intensa y constantes movilizaciones y demandas de interlocución con las autoridades, con relación a la atención a diversas demandas puntuales y en relación también a la inconformidad con distintas obras que se llevan a cabo en la demarcación. En este sentido, la población local es participativa tanto en las colonias populares, como Tacuba y Tacubaya, como en las colonias de sectores de altos recursos, como es el caso de Polanco, Las Lomas y Bosques de las Lomas.

Entre las demandas más presentes de los vecinos de esta delegación se encuentra la consulta ciudadana en torno a obras programadas para ser construidas en la delegación, como es el caso de la Torre Pedregal 24 y del Paso a desnivel Lomas-Palmas, y la no realización de este tipo de obras sin esta consulta previa a los ciudadanos. También existen numerosas demandas en torno a los espacios públicos, a la vialidad, el comercio informal, el comercio establecido y las normas para ciertas actividades como los Valets Parkig. Con relación a todo ello, hay en general una coincidencia por parte de los diversos actores en que

existe apertura al dialogo e interlocución por parte del gobierno delegacional; no obstante, existen también quejas con relación a la falta de atención de las demandas.

Debido a esta manera de operar la participación ciudadana, no existe un vínculo específico, ni acuerdos, ni coordinación en la materia con el gobierno central. Sólo en el caso de la operación de los programas generales existe algún tipo de trabajo conjunto con algunas secretarías del GDF. En específico, se menciona la Secretaría de Desarrollo Social, como ejemplo de una buena colaboración y coordinación para ciertos programas, como es el caso del de Mejoramiento de Vivienda.

Con respecto al Desarrollo Social el Delegado no coincide⁴⁹ con vincular los programas sociales a la participación ciudadana; la participación ciudadana a su juicio va más allá de los programas sociales, y los programas sociales pueden servir para fortalecer, para que la gente se involucre; pero la participación ciudadana no puede limitarse a ser vigilante de los programas sociales. La gente está interesada en otras muchas cosas; lo que más pide, además de becas, son servicios urbanos, atención a los baches, la seguridad, mantenimiento de escuelas, de áreas públicas, de escuelas, o de viviendas, que tiene que ver con desarrollo social, pero que no se relacionan directamente con la participación.

De este modo, el propio delegado considera que la política de participación ciudadana en la demarcación es anárquica; que no se ciñe a la legislación correspondiente y que ha generado instrumentos y mecanismos propios. Y esto es así, debido a que el marco legal existente para la participación ciudadana no se corresponde con la riqueza que muestra ésta en la delegación.⁵⁰

Por lo que refiere expresamente a **la Participación Ciudadana en el Desarrollo Social**, ésta se rige básicamente por los mismos principios que la que se desarrolla en el ámbito general delegacional, con la idea de la “atención directa a los ciudadanos” como punto de partida y con la generación de diversos espacios abiertos para la comunicación entre gobierno y ciudadanía. En este marco opera también la actividad permanente de los “Miércoles ciudadanos”, como lugar de encuentro en el que se recibe a los ciudadanos para escuchar sus demandas y tener de este modo un termómetro social.

Como instrumentos clave para la participación ciudadana en esta área se tienen por una parte el Consejo Delegacional de Desarrollo Social y las Asambleas Vecinales, como

⁴⁹ Entrevista realizada al Jefe Delegacional en noviembre de 2010

⁵⁰ Entrevista al Jefe Delegacional de esta demarcación, noviembre de 2010

espacios de intervención directa; y, por otra parte, un conjunto de programas con distintos universos de atención.

El Consejo Delegacional de Desarrollo Social, fue instituido hace un poco más de un año y está formado por algunas de las autoridades delegacionales del área, por miembros de organizaciones sociales y civiles y por representantes de algunas universidades de la zona. Este Consejo se formó mediante una convocatoria realizada por la Delegación a través de la cual se recibieron diversas propuestas de candidatos, y de éstos se seleccionaron a los que fueron considerados más idóneos.

El Consejo sesiona aproximadamente 4 veces al año, y actualmente está por realizarse su quinta sesión ordinaria. Las principales funciones del Consejo han sido recibir y canalizar propuestas ciudadanas, realizar los debates pertinentes en torno a las mismas, elaborar propuestas expresas de acciones de desarrollo social y dar seguimiento a la política general de esta área. El Consejo es considerado una instancia real de trabajo cuyo propósito manifiesto es “ver que sí se implemente la política pública de desarrollo social en la demarcación”; se trata así de un Consejo legal con misión y visión.⁵¹

Dentro de las actividades más relevantes que se han llevado a cabo en su seno se encuentra la elaboración del Programa de Desarrollo Social de la delegación, así como el manual de operación del propio Consejo. Aunque generalmente éste sesiona en las instalaciones de la Delegación, se han instrumentado sesiones de Consejo itinerantes, que se llevan a cabo en distintos recintos de la demarcación de manera abierta, con el fin de que los ciudadanos puedan asistir e incluso participar. Para esto último se incluye en el Orden del Día un punto específico para la intervención de los ciudadanos.

Otra actividad importante que ha realizado el actual Consejo fue un diagnóstico de las necesidades y demandas de la ciudadanía, a través de distintos foros y espacios de debate y consulta con los ciudadanos, de los cuales salieron propuestas para algunos de los programas vigentes de atención.

Además de este Consejo de Desarrollo Social existen siete Consejos más relacionados con este campo. Se encuentran los Consejos de la Juventud, de Adultos mayores, de Población, de Prevención contra la violencia intrafamiliar, de discapacidad, contra las adicciones, y el de niñas y niños. Cada uno de estos consejos atiende las necesidades correspondientes y genera diversas acciones.

⁵¹ Entrevista al Director de Desarrollo Social de esta demarcación, Lic. Miguel Ángel Errasti, febrero de 2011

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

En lo que refiere a las Asambleas Ciudadanas, éstas se realizan a partir de la convocatoria de las autoridades delegacionales en distintas colonias, expresamente los martes y los jueves. Cada semana la delegación anuncia y difunde la convocatoria a la asamblea y en ella pueden participar todos los vecinos que estén interesados. Recientemente se han generado también asambleas de usuarios en distintas instalaciones deportivas, en las cuales se lleva a cabo un ejercicio de “presupuesto participativo”, en donde los usuarios deciden a dónde debe orientarse el presupuesto del equipamiento para su mejor funcionamiento.

Con relación a los programas de desarrollo social, existen algunos propios de la delegación y otros que se llevan a cabo en coordinación con el gobierno central. Entre los programas que se han instrumentado a iniciativa de las autoridades locales, se encuentran:

- Beca joven (para evitar la deserción escolar de alumnos de secundaria)
- Mejorando tu casa, apoyo a la vivienda (dotación de polines, láminas y pintura)
- Programa de servicio social y prácticas profesionales
- Ayuda social a la vivienda precaria en Tacuba y Tacubaya
- “Estás a tiempo” (jóvenes que prestan servicio social regularizando a jóvenes en secundarias)
- Rezago educativo (canasta básica para personas que quieren concluir la primaria o la secundaria en el INEA)
- Alimentos a los CENDIS (subsidio para desayunos y comidas)
- Apoyo a escuelas en la demarcación (infraestructura: baños, pintura, mobiliario, impermeabilizante, etc.)
- “Todos a leer” (promoción de la lectura en las escuelas)
- Faros del Saber (bibliotecas públicas abiertas, como brazo educativo)
- Seguro de vida (para todos los ciudadanos entre 16 y 60 años), como garantía social del gobierno para los ciudadanos

A lo anterior, se suman otras acciones encaminadas a la promoción del desarrollo social, como son:

- El Boletín electrónico (con información de todos los programas sociales)

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- Portal interactivo de Internet (participación de los ciudadanos a través de propuestas, quejas, demandas, consultas y crítica, con obligatoriedad de ser respondido por los funcionarios)

Con relación a los programas en coordinación con el gobierno central se llevan a cabo los de:

- Prepa sí (becas a jóvenes de preparatoria)
- Mejoramiento barrial (con la política de “peso sobre peso”, el gobierno delegacional pone el mismo tanto que el gobierno central)
- Instalación de Cibercentros (aulas digitales para gente de escasos recursos)
- Comedores comunitarios
- Niños talentos

A partir de lo anterior, se puede decir, en términos generales, que la participación ciudadana en el desarrollo social en esta delegación se lleva a cabo principalmente mediante la política de “puertas abiertas” a través de atención de demandas, difusión de información, elaboración de propuestas, seguimiento de programas y acceso a la transparencia en el uso de los recursos públicos.

De manera particular en los distintos Consejos, la participación ciudadana funciona a través de la intervención directa en la gestión de demandas, elaboración de propuestas, seguimiento de los programas sociales y elaboración de algunos instrumentos normativos, como es el caso del programa de desarrollo social de la delegación. En general no existe en estas instancias participación en diseño de políticas y evaluación de las mismas, sin embargo, la elaboración del Programa de Desarrollo Social por parte del Consejo Delegacional de Desarrollo Social ha sido una actividad que avanza en esta dirección.

En lo que refiere a los programas sociales, la modalidad generalizada de participación corresponde básicamente a la transferencia de recursos a beneficiarios definidos. Únicamente en ciertos programas como el de “Servicio social y prácticas profesionales”, el de “Estás a tiempo” y el de Mejoramiento Barrial, existen modalidades de participación que van más allá de la satisfacción de una demanda puntual o la recepción de un beneficio. En estos tres programas se abre más el espacio a la iniciativa ciudadana y se identifican actividades que involucran a los ciudadanos en la atención a las necesidades de la

población, en ciertas prácticas autogestivas y de corresponsabilidad social y en la formulación de propuestas. En esta dirección también apunta el Portal Interactivo de Internet.

En términos generales, la participación ciudadana en el desarrollo social en esta demarcación avanza preferentemente por la vía de las acciones de asistencia y las transferencias a beneficiarios. La mayor parte de los programas implementados se basa en la asignación de recursos (proyectos, becas, apoyos económicos, apoyos en especie) y no específicamente en la adquisición de un compromiso de la ciudadanía para la atención a los problemas de la comunidad.

2.5.2 Participación ciudadana en el desarrollo social. Delegación Iztapalapa

La participación ciudadana en la Delegación Iztapalapa se coordina desde la **Dirección General de Desarrollo Delegacional** una de las seis direcciones entre las que se divide la administración delegacional, dentro de ésta se ubica la **Dirección de Promoción y Atención Ciudadana** que cuenta con cuatro coordinaciones: la Coordinación de Participación Ciudadana, la Coordinación de concertación, la Coordinación de la Unidad de Atención Ciudadana y la Coordinación de Promoción y difusión cultura

A consideración de la Directora General de Desarrollo Delegacional⁵², para la participación ciudadana es importante que exista un marco normativo adecuado, pero esto no es suficiente, pues se requiere sobretodo disposición de los gobernantes para que ésta se realice de manera cotidiana y muy concreta en los distintos niveles de gobierno pues aunque las autoridades consideran que el marco normativo de la Participación Ciudadana es de los mas avanzados del país, aún no está muy desarrollada una cultura de participación. Este es el caso de las **elecciones de los comités ciudadanos** previstas en la LPC en la que se puede apreciar interés entre las organizaciones sociales o políticas pero no es un asunto que cause gran entusiasmo entre la ciudadanía

Desde su perspectiva se requiere desarrollar mecanismos de participación e instrumentos para estimularla y es por eso que decidieron implementar el **Presupuesto Participativo**, desde antes de que se estableciera en la Ley de Participación Ciudadana. Ejercicio que se implementó en el 2010 y al que se le destinó casi el doble del presupuesto previsto en la misma Ley, esto es un total de \$ 205' 150, 536.00 (doscientos cinco millones,

⁵² Entrevista con Lic. Ernestina Godoy Ramos, Directora General de Desarrollo Delegacional. Octubre de 2010.

ciento cincuenta mil, quinientos treinta y seis pesos 00/100) el equivalente al 7 % del presupuesto total de la Delegación cuando la Ley de Participación Ciudadana tiene previsto que las delegaciones aporten hasta un hasta un 3%⁵³.

El Presupuesto Participativo implementado en la Delegación Iztapalapa es *una estrategia mediante la cual, los habitantes de Iztapalapa pueden intervenir en la orientación de una parte del presupuesto público, de acuerdo a sus prioridades en el marco de las atribuciones y recursos del gobierno local*⁵⁴; en éste se asigna un presupuesto para cada unidad territorial de las 186 que cuenta la delegación; las personas, colectivos o comunidades que quieren presentar propuestas deben hacerlo respondiendo a una guía básica de propuestas.⁵⁵ El estudio, revisión y dictamen de las propuestas presentadas, está a cargo del Comité de Análisis de Viabilidad, un comité formado por representantes de diversas instancias de la Delegación. Las asambleas vecinales votan sobre las propuestas viables y la delegación ejecuta las obras.

Otra de la estrategias importantes para fomentar la participación ciudadana es la conformación de un equipo de promotores llamados **Servidores del Pueblo** uno por cada unidad territorial que tienen la función de acercar el gobierno delegacional a la población, atendiendo a los usuarios de los programas sociales, informando sobre los eventos y obras en su unidad territorial, recibiendo quejas y demandas, apoyando la gestión, reportando fallas en obras públicas, iluminación, servicio de agua, entre otras. Para realizar estas tareas se utiliza el perifoneo, el volanteo, y principalmente, las visitas domiciliarias. La capacitación de los **servidores del pueblo** está orientada a la elaboración de diagnósticos, análisis de coyuntura, y a la formación en torno a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales puesto que se lanzó la campaña denominada **“Iztapalapa con derechos plenos”**, ya que los responsables de la política de participación ciudadana consideran que *“toda la actuación del gobierno delegacional debe ser en función de derechos, del cumplimiento de derechos”*.

Para la elaboración del **Programa Delegacional de Desarrollo 2009-2012** se contó con la participación de los ciudadanos en 18 foros de consulta en distintas materias. En los

⁵³ Artículo 83 LPC “...Los recursos presupuestales que para objeto del presente artículo apruebe la Asamblea Legislativa deberán corresponder, como mínimo, al 1% y como máximo al 3% del presupuesto anual de las Delegaciones...”

⁵⁴ Programa Delegacional de Desarrollo 2009-2012

⁵⁵ La información proviene de la Convocatoria para el ejercicio del Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010, se puede consultar en http://www.iztapalapa.gob.mx/pdf/programa_presupuesto.pdf

foros los aportes de líderes y organizaciones se encaminaron sobre todo a la forma de concretar los programas en los territorios de acuerdo a la especificidad de los mismos.

Los instrumentos y mecanismos de **rendición de cuentas** son los mismos que establece la LPC esto es en las asambleas, los recorridos de la jefa delegacional - los cuales se realizan casi todos los días- se informa a los ciudadanos de las acciones de gobierno, de los programas y también se atienden inconformidades y demandas. La información también se estructura a partir de la página Web de la Delegación la que ha sido ubicada en el primer lugar en transparencia en el estudio, “Métrica de la Transparencia”, realizado por el CIDE y COMAIP, en la dimensión “Portales Internet” en septiembre de 2010⁵⁶.

Además de lo anterior la **Audiencia pública** prevista en la LPC se realiza en los “Viernes Ciudadanos” en los cuales la Jefa Delegacional y los directores atienden a la ciudadanía en la explanada delegacional, la atención ciudadana también se realiza a partir de las demandas de información o queja que publican algunos diarios, asuntos que pueden expresarse por vía telefónica o acudiendo a la ventanilla de atención de la delegación.

La **atención a las organizaciones**, como las mesas directivas de las escuelas o a los representantes populares, se realiza a partir de la elaboración de agendas particulares que se atienden en mesas de trabajo.

La **evaluación** de la política de atención y participación ciudadana es un tema pendiente, sin embargo a juicio de la Directora de Desarrollo Delegacional, la política de puertas abiertas y la cercanía de la Jefa Delegacional con la ciudadanía permite una evaluación constante por parte de la ciudadanía pues ahí se plantean las quejas e inconformidades.

Entre los instrumentos de participación institucionalizada se encuentran los contralores ciudadanos que participan por Ley en los Comités de Adquisiciones y que están funcionando de acuerdo a la misma. También existen siete **Consejos delegacionales** que se han renovado: Consejo Territorial del Adulto Mayor; Consejo Delegacional Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad; Consejo Delegacional Contra las Adicciones; Consejo Delegacional para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en Iztapalapa; Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en Iztapalapa; Consejo de Educación de Iztapalapa y Consejo Delegacional de Protección Civil. El Consejo Delegacional de Desarrollo Social aún no se ha renovado pues se espera

⁵⁶ Ver http://www.iztapalapa.gob.mx/ims/graficaizt_transparente.jpg

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

instalarlo una vez que se tenga la propuesta de Programa de Desarrollo Social para que proceda a su aprobación.

A partir de la Coordinación de Participación Ciudadana se operan los siguientes programas de transferencia:

- Programa de ayuda económica para las personas adultas mayores de 65, 66 y 67 años, residentes en la Delegación Iztapalapa 2010
- Programa de empleo temporal "Cambiando el rostro de Iztapalapa" de la Delegación Iztapalapa para el Ejercicio Fiscal 2010
- Programa de ayuda económica para la compra de gas licuado de petróleo a familias con hijos de 6 a 11 años que residen en unidades territoriales de alta y muy alta marginación en la Delegación Iztapalapa 2010
- Programa de ayuda económica para jóvenes de secundaria *préndete con tus derechos* 2010
- Programa Cocotzin de ayuda para la capacitación de las personas responsables del cuidado en el hogar de los niños de 0 a 5 años: estimulación temprana, crecimiento y desarrollo de la infancia 2010
- Programa de ayuda económica *Viva Iztapalapa con derechos plenos* para los adultos mayores 2010

A partir de los **programas de transferencia** la delegación Iztapalapa busca rebasar el ámbito asistencial para dar paso a una cultura que ponga el acento en el servicio y en el ejercicio de los derechos. Todos los Programas de Transferencia contienen en sus lineamientos de operación mecanismos de exigibilidad, de evaluación e indicadores, las formas de participación social y su articulación con otros programas sociales.

Teniendo como base el directorio de los beneficiarios de los **programas de transferencia** se difunden actividades o eventos por invitación telefónica pues se considera que la población no siempre asiste a las asambleas comunitarias como las del presupuesto participativo pero asiste, si se le invita, a una actividad de su particular interés. Se pretende crear una estructura territorial que tenga como base las actividades en las que naturalmente se involucran los ciudadanos, como pueden ser la salud o el deporte organizados en comisiones de fomento centralizadas en los centros comunitarios de cada zona.

La **rendición de cuentas** se realiza acorde con los lineamientos de operación de cada programa, en general se expresa en los informes de la Jefa Delegacional y en la publicación de los padrones en la página Web de la delegación; salvo en el caso del Presupuesto Participativo, que expresamente contempla asambleas de rendición de cuentas en cada Unidad Territorial.

La Participación Ciudadana también se impulsa desde la **Dirección General de Desarrollo Social** a partir de la cual se aprecia que existe una **demandas de participación de la ciudadanía**, que se expresa en las opiniones y reclamos sobre el uso de los espacios públicos, en particular sobre los centros sociales y los centros comunitarios. Esta demanda algunas veces se ve obstaculizada por el comportamiento del personal administrativo a cargo de los centros que aún no comprende la importancia de la misma, también se ve obstaculizada por algunos liderazgos que aunque sean de izquierda *“no han logrado desarrollar una cultura de participación ciudadana”*⁵⁷. Se estima que cuando la población demanda un espacio, es porque quiere participar *“...porque un espacio público es un espacio para participar juntos”*⁵⁸. Existen 71 centros sociales y comunitarios y se solicitaron algunos más dentro del Presupuesto Participativo lo cual deja ver que es una necesidad de la población el tener espacios donde se discuta y se hagan actividades de tipo social y cultural.

Una de las estrategias más importantes que se ha implementado desde la Dirección General de Desarrollo Social es la formación de **promotoras de salud y de defensoras populares** capacitándose en los temas de salud comunitaria y en aspectos relacionados con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) y con el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. La estrategia parte del **desarrollo de habilidades** con una visión de derechos que les dote de herramientas para el trabajo de organización en las comunidades. *“No podría haber participación ciudadana si no hay habilidades, porque la participación ciudadana no nada mas es estar ahí y hablar, sino actuar sobre la realidad para cambiarla y entonces tenemos que formar habilidades para eso”*⁵⁹. En el caso de las promotoras de salud, la práctica conlleva la formación de una comisión ciudadana de salud en las colonias o barrios, comisión que se coordinará con otras en los centros comunitarios. En el Programa **de defensores populares**, participan mujeres y

⁵⁷ Entrevista con Lic. Chantal Crespy Serrato, Directora de Desarrollo Social de la Delegación Iztapalapa

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Ibid

hombres que han recibido capacitación a través de talleres para atender y canalizar a la población que padece violencia intrafamiliar.

En el **Programa de Mujeres Trabajando** se les capacita sobre algún oficio no tradicional, el que ponen en práctica en las colonias de donde provienen, a la par se desarrollan temas que les atañen como mujeres, poniendo énfasis en sus derechos. Este programa y el de promotoras de salud se sostiene con fondos del Programa de Empleo Temporal Delegacional y del Seguro de Desempleo promovido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal.

La Dirección de Desarrollo Social es responsable de operar los programas siguientes: Programa Maestros Jubilados, Programa Delegacional de Atención a Personas con Discapacidad en Iztapalapa, Programa Deporte Competitivo, escuelas técnico deportivas y eventos masivos tradicionales

Una de las estrategias de participación ciudadana que se construye actualmente es el proyecto de la transformación de los **centros sociales y comunitarios** en las **Casas del Pueblo o Altepecalli**⁶⁰, con el objetivo de

*“Constituir espacios cercanos a la comunidad donde los habitantes de Iztapalapa, además de encontrar diversos servicios y programas sociales que ofrece la Delegación, participen en procesos de construcción de ciudadanía y desarrollo comunitario que contribuyen al ejercicio de sus derechos.”*⁶¹

Las **Casas del Pueblo o Altepecalli** deben contar con un Consejo integrados por: un coordinador asignado al servidor público que encabeza la Dirección General de Desarrollo Social o a quien designe, un secretario, que sería el o los administradores de la Casa, un representante de los profesores e instructores y un representante por cada una de las comisiones que se formen. Las comisiones estarían conformadas por usuarios, profesores, instructores y servidores públicos de la delegación y personas de la comunidad. Está previsto que las reuniones ordinarias del Consejo se realicen una vez al mes y que los consejeros se renueven anualmente.

⁶⁰ La información de los mismos proviene de un documento de trabajo proporcionado por la Dirección General de Desarrollo Social.

⁶¹ Documento con el título de Altepecalli Casas del Pueblo en archivo *ppt elaborado por la Dirección General de Desarrollo Social.

Las Casas del Pueblo o Altepecalli serían la sede de las actividades de **participación ciudadana**, el espacio de atención de los servidores del pueblo, y también el **espacio donde las comisiones** que se formen en la comunidad (presupuesto participativo, promotores de salud, redes de defensoras populares) puedan realizar reuniones de coordinación. Desde el espacio de las Casas del Pueblo, la población podrá acceder a algunos de los programas sociales.

Los **Consejos delegacionales que se ocupan de los temas particulares del Desarrollo Social** que están funcionando son siete: Consejo Territorial del Adulto Mayor, el Consejo Delegacional Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, el Consejo Delegacional Contra las Adicciones, el Consejo Delegacional para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en Iztapalapa, el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en Iztapalapa, el Consejo del Deporte y el Consejo de Educación de Iztapalapa.

Para la Directora de Desarrollo Social los Consejos son importantes si realmente se debate, se toman acuerdos y se respeta e integrar las propuestas de la sociedad, por ello en los Consejos Delegacionales lo que han intentado es generar procesos de trabajo en el que participan sobre todo los actores civiles que conocen de la problemática a tratar. La Dirección de Desarrollo Social se ocupa de convocar a las organizaciones, formar mesas de trabajo, hacer un programa de trabajo de tal manera que cuando se instalan e invitan a los representantes de las universidades, representantes populares o representantes de las instituciones los Consejos ya tienen avances sobre los cuales trabajar.

La instalación del Consejo Delegacional Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad se realizó en el Auditorio Quetzalcoatl con la asistencia de más de seiscientas personas, sin embargo los trabajos del Consejo se realizaron con anterioridad, y las iniciativas presentadas por los organismos de la sociedad fueron atendidas por las Direcciones de Desarrollo Social, Obras o Jurídica con antelación a la instalación del Consejo.

El Consejo Delegacional Contra las Adicciones participó de la discusión de la iniciativa de Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal, Ley que entró en vigor el pasado 30 de diciembre de 2010. A las reuniones convocadas por el Instituto de Asistencia e Integración Social, IASIS asistieron tanto los

responsables delegacionales como representantes de los organismos civiles con propuestas ya discutidas desde las mesas de trabajo delegacionales.

El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en Iztapalapa se instaló en el mes de octubre del 2010, se encuentra trabajando en comisiones y se espera que sean los mismos niños los que presenten su plan de trabajo.

El Consejo Delegacional de Desarrollo Social aún no se instala, pese a la recomendación hecha por el Consejo de Evaluación del Distrito Federal.

La participación ciudadana con relación al diseño

Los lineamientos para el desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de la demarcación están contenidos en el Programa Delegacional de Desarrollo 2009-2012, instrumento que es congruente con las líneas estratégicas definidas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal: 1) Reforma Política, derechos plenos a la ciudad y gobierno eficiente, 2) Equidad y desarrollo social, 3) Seguridad y justicia expedita, 4) Economía competitiva e incluyente, 5) Desarrollo cultural integral, 6) Los pilares del desarrollo urbano sustentable del siglo XXI. a partir de las cuales desarrollaron sus propuestas.

Aunque se reconoce a la Participación Ciudadana como un eje transversal, que caracteriza a un gobierno de Izquierda, no existen referencias explícitas a los resultados esperados contenidos en la línea programática 4 del Programa de Desarrollo Social 2007-2012: *Ampliación cuantitativa y cualitativa de la participación ciudadana en todos los asuntos públicos; Fortalecimiento de los diversos espacios e instrumentos territoriales y temáticos de representación y participación ciudadana; Ampliación de las capacidades deliberativas y las atribuciones en la incidencia en la toma de decisiones de los diversos consejos asesores y consultivos; y, Extensión y profundización del reconocimiento de que el fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles es un asunto de interés público y para ello ampliar de manera sustantiva los fondos y prerrogativas destinadas a las organizaciones de la sociedad civil;*

El Programa aún no está aprobado y el borrador del que se dispone no contiene información suficiente sobre distinguir las estrategias para el fomento de la participación ciudadana, aunque en los hechos ya está operando a través de múltiples acciones. Tampoco existe el Programa Delegacional de Desarrollo Social que permitiría valorar los objetivos, estrategias, actores, mecanismos, instrumentos y diseño institucional.

No obstante el que las estrategias no están contenidas en su totalidad en el PDD 2007-2012, las políticas y programas de fomento y garantía a la de participación en la delegación Iztapalapa si son congruentes con la normatividad derivada de las políticas y programas de la legislación del Distrito Federal, en particular con la Ley de Desarrollo Social, el Reglamento y el Programa de Desarrollo Social, y desarrolla algunos aspectos contemplados en la Ley de Participación Ciudadana como es el Presupuesto Participativo.

El diseño de la política de participación ciudadana se expresa en instrumentos como los lineamientos de operación de los programas que contienen todos elementos señalados en el artículo 50 del Reglamento de la LDS; en mecanismos como la puesta en marcha del equipo de servidores del pueblo, en estrategias como la orientación de la participación en torno a una política de derechos entre los que resaltan los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales o en la perspectiva de convertir a los Centros Comunitarios en espacios para la participación ciudadana y además en las formas de trabajo implementadas con los Consejos y otros agrupamientos como las redes de defensoras populares.

En los lineamientos de operación de todos los programas de transferencias se establecen, y por tanto institucionalizan, las formas de participación social, pero en su diseño, la misma solo contempla como forma de participación social las sugerencias, comentarios y propuestas por medio de escrito, electrónico o verbal en la sede de la Delegación o en el Portal de Internet. Por lo anterior, consideramos que los mismos son consistentes, pertinentes pero no suficientes para garantizar el involucramiento progresivo de las y los habitantes de la ciudad en todos los asuntos públicos.

La participación ciudadana con relación a la implementación

En lo que se refiere a la implementación si existe información clara, pertinente, oportuna y accesible a los (las) ciudadanos (as) y sus organizaciones sobre los procesos e instrumentos de participación en los programas, los lineamientos y mecanismos de operación son publicados en el portal de Internet de la delegación y a través de volantes y carteles. Los dispositivos de comunicación utilizados para la ejecución de la política están garantizados por la cercanía del promotor comunitario o *servidor del pueblo*.

El recurso destinado para el Presupuesto Participativo es mayor a los previstos en la LPC, aunque aún no hay claridad sobre las metas en torno a la participación ciudadana y no existen los indicadores para la evaluación del mismo. Se diferencia del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en que el recurso está asegurado para cada unidad

territorial, no entra a concurso y también en que son los mismos ciudadanos los que deciden sobre el proyecto a ejecutar entre una serie de propuestas hechas por ellos mismos aunque no se les otorga la administración de los recursos, ni pueden incidir en la decisión sobre la empresa que ejecuta las obras. La implementación del Programa se caracterizó por su transparencia en cuanto a los mecanismos de participación y recursos aprobados para cada unidad territorial, pues éstos fueron ampliamente difundidos y promovidas las asambleas ciudadanas, aún es difícil valorar la visibilidad de las acciones, los recursos efectivamente empleados y el cumplimiento de las metas pues las propuestas y asambleas vecinales se llevaron a cabo en el tercer trimestre del año y las obras iniciaron apenas en el mes de septiembre de 2010 por lo que en el mes de marzo de 2011 aún no concluyen. En este programa la participación ciudadana se garantiza desde la propuesta de aplicación del recurso, la toma de decisiones en la asamblea vecinal y la conformación de la Comisión Ciudadana del Presupuesto Participativo que supervisa la ejecución de la obra y vigila la aplicación de los recursos destinados.

En el caso de los Consejos la información generada aún no está suficientemente sistematizada ni actualizada y su difusión a través del portal de internet también está rezagada, por lo que difícilmente se puede utilizar como un medio para ampliar el espectro de organizaciones participantes. No obstante, se puede constatar la ampliación cualitativa de la participación ciudadana al privilegiar las mesas de trabajo previas a las sesiones de los Consejos lo que puede ayudar a la ampliación de las capacidades deliberativas de las organizaciones participantes.

Aunque no está claramente diseñada la política de participación ciudadana desde el Desarrollo Social, las estrategias implementadas apuntan a fortalecer procesos que incrementan los niveles de participación a mediano plazo, como es el caso del desarrollo de habilidades en las promotoras de salud y la red de defensoras populares o la orientación de los Centros comunitarios como espacios físicos para la articulación de las actividades tanto de las representaciones territoriales –consejos ciudadanos- como de las comisiones u organizaciones que desean desarrollar alguna iniciativa en el campo del Desarrollo Social.

La participación ciudadana con relación a los resultados

En el caso del Presupuesto participativo⁶² se recibieron 2,850 propuestas de personas, colectivos y comunidades, se realizaron la totalidad de las asambleas vecinales con una participación promedio de 120 asistentes, se eligieron todas las comisiones ciudadanas y solo en cinco casos, el 2.68%, el recurso dejó de aplicarse por conflictos vecinales. El proceso de participación generado con el Programa abarcó desde la presentación de propuestas individuales y colectivas, la asistencia a la asamblea vecinal, la participación en las comisiones ciudadanas y la asistencia de otras comisiones y vecinos a las reuniones de trabajo promovidas por los profesionales asignados para el desarrollo de las obras. De lo anterior se desprende que los resultados del Programa son consistentes con el Programa de Desarrollo Social que plantea entre sus resultados esperados la ampliación cuantitativa y cualitativa de la participación ciudadana en todos los asuntos públicos.

Actualmente se ha conformado una Red de Defensoras Populares integrada por 582 mujeres y 25 hombres provenientes de 82 Unidades Territoriales⁶³. En este año se han impartido 28 talleres y sus acciones se han encaminado a la recuperación de espacios públicos a partir de actividades culturales. Para el caso de las promotoras de salud y de las y los participantes en del Programa de Empleo Temporal 2010, se les continuará apoyando a partir del Programa de Empleo Temporal y Generación de Ingresos 2011 que otorgará a los beneficiarios un capital semilla para el desarrollo de un proyecto productivo, asesoría en negocios y apoyo económico mensual, con lo que se espera sigan con su actividad dentro de las mismas comunidades.

Aunque se han conformado y se reúnen la mayoría de los Consejos, en ningún caso se pudo apreciar la ampliación en las atribuciones de los mismos ni avances en la creación de instrumentos efectivos para darle carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana.

Se espera que las **Casas del Pueblo o Altepecalli** conformen sus Consejos a lo largo de este año 2011, actualmente solo uno de ellos se ha conformado de un total de 71 centros comunitarios. La conformación paulatina de los mismos permitirá apreciar los riesgos y problemas derivados de compartir la administración de los espacios delegacionales con la ciudadanía.

⁶² Los datos fueron proporcionados por el Lic. Alejandro Luévano, coordinador de participación Ciudadana

⁶³ Fuente: Primer Informe del Gobierno Popular de Iztapalapa

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Entre las omisiones o aspectos poco atendidos de la política de participación ciudadana encontramos:

No existe evidencia que den cuenta de la relevancia de las organizaciones civiles y la posibilidad de otorgarles fondos para operar programas sociales, como lo establece la Ley el Reglamento y el Programa de Desarrollo Social. Los mecanismos de incidencia en la planeación se han dado a partir de los foros de consulta para la elaboración del programa de desarrollo delegacional pero no existe ningún mecanismo de participación ciudadana para incidir en la ejecución y valoración de las políticas y en general para propiciar una mayor intervención ciudadana en los programas de desarrollo social.

Finalmente, consideramos impostergable la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Social que deberá incluir, de acuerdo con el artículo 38 inciso VIII del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social los mecanismos, procedimientos y tiempos para la participación de la ciudadanía en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales y, desde luego deberá establecer las estrategias para incrementar el nivel de involucramiento de la sociedad en la definición de la política social.

2.6 BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL EN LAS DELEGACIONES TRABAJADAS

Semejanzas:

En las dos Delegaciones trabajadas: Miguel Hidalgo e Iztapalapa, existen algunas similitudes con relación a la política de participación ciudadana implementada. La primera de éstas radica en el hecho de que en ambos gobiernos delegacionales existe una modalidad particular, propia y notablemente apartada de la normatividad y la institucionalidad prevista en el Distrito Federal para este ejercicio en las delegaciones. En primer lugar, en cada caso, la política de participación ciudadana y la dirección correspondiente no están ubicadas dentro del ámbito del Desarrollo Social, como ocurre en el gobierno central; en ambos casos esta política y esta dirección se encuentran ubicadas en el caso de Miguel Hidalgo en la Dirección General Jurídica y de Gobierno, y en Iztapalapa en una dirección de nueva creación denominada: Dirección General de Desarrollo Delegacional.

Otra similitud se refiere a la creación en ambos casos de estrategias, instancias y mecanismos para la participación ciudadana en general, y para la participación ciudadana en el desarrollo social, diferentes a los previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Una tercera semejanza radica en que en ninguna de las dos demarcaciones los Comités Ciudadanos tienen una función de primer orden en las prácticas participativas.

La cuarta similitud consiste en que en ambos gobiernos delegacionales, la participación ciudadana, en tanto política y en tanto estrategia de gobierno, ocupan un sitio relevante y primordial dentro de la política gubernamental; en ambos casos se otorga a esta práctica una función muy importante como parte integrante del ejercicio de gobierno, lo anterior se expresa en la política de puertas abiertas que se mantiene en ambas delegaciones y que se instrumenta a partir de los “miércoles ciudadanos” en Miguel Hidalgo y los “viernes ciudadanos” en Iztapalapa acciones a partir de las cuales se instrumenta la Atención Ciudadana; la rendición de cuentas se canaliza a partir de las asambleas vecinales y los recorridos de los Jefes delegacionales.

Diferencias

Entre las diferencias en ambas demarcaciones encontramos la creación de instrumentos, instancias y estrategias distintas para la promoción y ejercicio de la participación ciudadana.

En la Delegación Miguel Hidalgo en el caso específico del desarrollo social, existen numerosos programas de atención y transferencia de recursos para jóvenes, mujeres, vivienda, escuelas y población en general. En esta demarcación está formalmente constituido el Consejo Delegacional de Desarrollo Social y funciona con una cierta regularidad. El Consejo es reconocido por las autoridades como una instancia importante para la participación ciudadana y ha tenido un papel relevante en la gestión de los programas sociales y en la elaboración del Programa de Desarrollo Social de la Delegación.

Por lo que respecta a Iztapalapa, las estrategias y las instancias de participación son de otro orden, además de las implementadas a partir de sus propios programas de transferencia, se han instrumentado otras como: presupuesto participativo, servidores del pueblo, mesas de trabajo para la atención a las organizaciones sociales, civiles o mesas directivas de las escuelas, las promotoras de salud y defensoras populares y la transformación de los centros comunitarios en las Casas del Pueblo o Altepecalli. En la demarcación de Iztapalapa al Consejo de Desarrollo Social se le ha prestado poca atención y es una instancia que aún no ha sido formalmente constituida.

Aciertos

En ambos casos puede valorarse como un acierto la decisión de los gobiernos delegacionales de asumir la participación ciudadana como una política central de su ejercicio. Igualmente, representa sin duda un acierto la creación de un abanico amplio de estrategias y espacios de participación, orientado a atender una demanda social diversa y plural. Finalmente otro acierto consiste en la ampliación de los instrumentos y espacios de participación cercanos y atentos a las necesidades de la población, y que van más allá de los espacios e instrumentos establecidos en la normatividad, que en muchos casos no representan a los distintos grupos de la población local.

Debilidades

La principal debilidad que se observa en estos gobiernos delegacionales con relación a la participación ciudadana, es que de la misma manera como se han generado numerosos instrumentos, espacios y estrategias, éstos son en general derivados principalmente de la voluntad política de los funcionarios en turno, y la mayor parte de ellos no están por tanto

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

debidamente institucionalizados, como para garantizar su permanencia y continuidad. La otra debilidad que se observa de manera más preponderante en la Miguel Hidalgo, refiere al hecho de que en el desarrollo social, al tratarse básicamente de programas de transferencias, la participación ciudadana está más orientada a generar “beneficiarios” que ciudadanos comprometidos con las necesidades sociales de la comunidad. La excepción en este caso la representa el trabajo del Consejo de Delegacional de Desarrollo Social.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C 2.1. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Instrumento Jurídico	Instrumentos de Participación	ETAPA	NIVEL	Actores sociales involucrados
Ley y Reglamento de Desarrollo Social Para el Distrito Federal	Sistema de Información en materia de Desarrollo Social (SIDESO) (Art. 39)	Diseño, monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social	Información	Todos los interesados
	Convenios de colaboración para la ejecución de proyectos y programas (Art. 40)	Implementación	Delegación	Organizaciones civiles o grupos de ciudadanos organizados
	Para fomentar la participación de la ciudadanía en el Desarrollo Social se promoverá la constitución de (Art. 41): Fondos de Desarrollo Social Programas de Coinversión Asistencia y financiamiento a Organizaciones Civiles	Análisis de alternativas Decisión, implementación, Evaluación de acciones	Delegación	Gobierno, organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación
	Denuncia ciudadana (Art. 44)	Agenda	Información	Todos los afectados
	Consulta pública para la formulación del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de Desarrollo Social, Delegacionales en la materia	Agenda, análisis de alternativas	Consulta	Organizaciones civiles, vecinales y sociales, instituciones académicas, organizaciones empresariales, entre otras
	Rendición de cuentas		Información	Asambleas vecinales
	Cada dos años Jornadas de rendición de cuentas y valoración de las políticas y programas.			Organizaciones civiles, sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y ciudadanos en general
Participación Ciudadana del Distrito	I. Plebiscito	Decisión	Delegación	Ciudadanos Comités Ciudadanos

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

				Consejo del Pueblo
				Consejos Ciudadanos Delegacionales
	II. Referéndum;		Consulta	
	III. Iniciativa Popular;	Análisis de alternativas	Consulta	
	IV. Consulta Ciudadana		Consulta	Asambleas Ciudadanas, Comités Ciudadanos, Consejo del Pueblo, Consejos ciudadanos
	V. Colaboración Ciudadana	Implementación	Delegación	Habitantes, Comités ciudadanos, Consejo Ciudadano, Consejos del Pueblo, organizaciones ciudadanas.
	VI. Rendición de Cuentas		Información	
	VII. Difusión Pública		Información	
	VIII. Red de Contralorías Ciudadanas		Información	
	IX. Audiencia Pública	Agenda, análisis de alternativas, decisión,	Información, Consulta	
	X. Recorridos del Jefe Delegacional	implementación, evaluación	Información, Consulta	
	XI. Organizaciones ciudadanas		Información, Consulta	
	XII. Asamblea Ciudadana.		Todos	
Ley y Reglamento de Fomento a las actividades de desarrollo Social de las	Programas de promoción (Art. 6-10 Reglamento), información, asesoría, capacitación y colaboración.		Consulta para la elaboración del programa	Agrupaciones y organizaciones
	Programas de Fomento a actividades de desarrollo social por las organizaciones civiles del		Consulta para la elaboración	Organizaciones legalmente

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Organizaciones Civiles para el DF	distrito federal (Art. 16-22 Reglamento)		del programa	constituidas y agrupaciones
	Convenio de colaboración (Art. 18 Reglamento)	Implementación	Asociación y control	
		Evaluación		
	Programas de Contraloría Ciudadana (Art. 32 Reglamento)	Evaluación	Asociación y control	Organizaciones y agrupaciones
	Programas de acceso a recursos y fondos públicos: coinversión, financiamiento u otro (Art.36 Reglamento)	Implementación	Delegación	Las organizaciones inscritas en el Registro de las Organizaciones Civiles del DF
	Convenio de concertación en los casos en donde se transmita la posesión o la propiedad de los inmuebles (Art. 37 Reglamento)	Implementación	Delegación	
	Queja en materia administrativa		Información	Ciudadanos
Ley y Reglamento de la Procuraduría social	Convenios e instrumentos legales con las asociaciones civiles y agrupaciones privadas que realizan funciones de asesoría y gestoría social para la eficaz atención de los asuntos que reciban (Art 23-D-III y 26)	Implementación	Delegación	asociaciones civiles y agrupaciones privadas
	Convenios pertinentes con las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y órganos político administrativos de la administración pública del Distrito Federal y las instituciones académicas y organismos públicos y no gubernamentales especializados en la materia de defensa de los DESC-A (Art. 7 XIII reglamento)	Implementación	Delegación	Instituciones académicas y organismos públicos y no gubernamentales especializados en la materia de defensa de los DESC-A
	Autorización de Libros de Actas y registro de los nombramientos de los administradores de asociaciones de condóminos (Art. 36-39 reglamento)		Asociación y control	Administradores de los Condominios.
Lineamientos de operación del PSUH	Programa Social de Unidades Habitacionales	Agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación,	Información, consulta, delegación, asociación y	Habitantes de las Unidades Habitacionales

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

		evaluación	control	
--	--	------------	---------	--

C 2.2 SENTIDO, INSTRUMENTOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN ESTABLECIDOS POR LAS LEYES Y REGLAMENTOS DEL DISTRITO FEDERAL

Instrumento Jurídico	Sentido	Instrumentos de Participación	Espacios de Participación
Ley de Protección Civil	Participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas en la materia, Fijar las políticas, estrategias y lineamientos que regulen las acciones de los sectores público, social y privado en la materia	Presentar queja Coadyuvarán en las tareas de prevención, auxilio y restablecimiento	Consejo de Protección civil El Consejo Delegacional de Protección Civil Comités de Ayuda Mutua
Ley de la Procuraduría social	Promoverá permanentemente la participación y colaboración ciudadana, para el cumplimiento de su labor Procurar la defensa de los derechos ciudadanos relacionados con las funciones públicas	Convenios	El Consejo de la Procuraduría El Consejo de Gobierno de la procuraduría
Reglamento de la Procuraduría Social	Una adecuada vinculación interinstitucional, proponiendo la firma de los convenios pertinentes con las dependencias Aprobar los programas correspondientes		
Ley de Cultura Cívica	Promoverá el desarrollo de una Cultura Cívica	Reuniones periódicas con los miembros de los órganos de representación vecinal	Consejo de Justicia Cívica
Reglamento de la ley de Cultura Cívica	Tendrá una vigencia de quince días, contados a partir de la notificación que se haga a la Secretaría	La queja vecinal	
Ley de Planeación	Aprobará su reglamento interno, el cual establecerá su funcionamiento y estructura orgánica Participara en la vigilancia y evaluación del Programa General y los programas.	Consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción.	El Consejo de Planeación

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Instrumento Jurídico	Sentido	Instrumentos de Participación	Espacios de Participación
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	<p>Alentar la participación y concertación con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, recuperación y preservación de la imagen urbana y de crecimiento urbano controlado</p> <p>Sustentar las acciones en las materias de esta Ley en la gestión que realicen los habitantes en lo individual y/o a través de la representación de las organizaciones sociales de las colonias, barrios y pueblos de la Ciudad de México constituidos VII. El Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano;</p>		<p>I El Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable;</p> <p>II. La Comisión Mixta de Mobiliario Urbano;</p> <p>III. La Comisión de Nomenclatura del Distrito Federal</p> <p>IV. La Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal;</p> <p>V. La Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables;</p> <p>VI. La Comisión de Evaluación de Peritos en Desarrollo Urbano y Peritos Responsables de la Explotación de Yacimientos;</p> <p>VIII. La Comisión de Límites del Distrito Federal;</p> <p>IX. El Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica; y</p> <p>X. El Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano.</p>
Ley de Desarrollo Social Para el Distrito Federal	<p>Fomenta la participación ciudadana en la elaboración y la ejecución de políticas en la materia.</p> <p>Establece la facultad de la sociedad para participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de Desarrollo Social</p>	<p>Los Fondos de Desarrollo Social para la investigación y las prácticas innovadoras.</p> <p>La iniciativa social en materia de proyectos y programas</p>	<p>Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal.</p> <p>Consejo Delegacional de Desarrollo Social.</p>

**Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal**

Instrumento Jurídico	Sentido	Instrumentos de Participación	Espacios de Participación
	Promueve la participación social en la elaboración estudios que permitan mejorar el diseño de los proyectos y programas de Desarrollo Social		
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar	Participar en la elaboración del Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal.		Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.
	Evaluar trimestralmente los logros y avances del Programa General.		
	Vigilar la aplicación y cumplimiento del Programa General derivado de la Ley.		
Ley de los Derechos de las niñas y niños del Distrito Federal	Evaluar los logros y avances de los programas de la Administración Pública en la materia y proponer medidas para su optimización.	Espacios y programas de educación para la democracia, la tolerancia y la participación ciudadana de niñas y niños. Mecanismos y espacios para garantizar el derecho a la participación de todas las niñas y niños.	Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal.
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal	Participar en la evaluación de programas para la población de personas adultas mayores, así como proponer a las instituciones encargadas de dichos programas, los lineamientos y mecanismos para su ejecución.		Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.. Consejos de Personas Adultas Mayores en cada Demarcación Territorial.
	Proponer la participación ciudadana en proyectos dirigidos a la plena integración de las personas adultas mayores en la vida económica, política, social y cultural.		
Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal	Promover el diseño e implementación de políticas públicas para garantizar la no		Consejo para Prevenir y Erradicar de la Discriminación.
	discriminación, a favor de las personas en el Distrito Federal		
	Impulsar el desarrollo cultural, social y democrático en materia del derecho		

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Instrumento Jurídico	Sentido	Instrumentos de Participación	Espacios de Participación
	humano a la no discriminación en el Distrito Federal.		
	Diseñar los indicadores para la evaluación de las políticas públicas con perspectiva de no discriminación.		
Reglamento de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal	Promover la realización de proyectos que propicien la participación plena de las personas con discapacidad en la vida económica, social, política y cultural del Distrito Federal.	Fondos sociales	Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal	Órgano consultivo de evaluación, que coadyuve a favorecer, definir y orientar una mejor política, programas y acciones públicas que impulsen el Desarrollo Rural Sustentable en el Distrito Federal.	Fondos sociales	Consejo Rural de la Ciudad de México.
Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	Aprobar los programas y planes de trabajo presentados por la o el Procurador.		Consejo de Gobierno de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal	Evaluar cada seis meses los efectos de las políticas de fomento y protección al empleo adoptadas por la Secretaría.		Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal.
Ley de Educación Física y Deporte del D.F.	Coadyuvar en la elaboración de programas que contribuyan a la promoción, desarrollo, fomento y estímulo de la cultura física y el deporte.		Consejo del Deporte del Distrito Federal.
Decreto por el que se crea el Consejo Asesor del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	Promover y coordinar la colaboración de organismos públicos, privados, académicos y especialistas en la materia, para avanzar en la integralidad y coordinación interinstitucional del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.		Consejo Asesor del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Instrumento Jurídico	Sentido	Instrumentos de Participación	Espacios de Participación
<p>Acuerdo por el que se crea la Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas del Distrito Federal</p>	<p>Elaborar investigaciones, estudios y diagnósticos en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas.</p> <p>Establecer y definir los lineamientos y criterios de coordinación y transversalidad de los programas de equidad dirigidos a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas.</p> <p>Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas instrumentados por el Gobierno del Distrito Federal en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas.</p>		<p>Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas.</p>
<p>Acuerdo por el que se crea el Consejo Rector Ciudadano del Bosque de Chapultepec</p>	<p>Aprobar en coordinación con la autoridad responsable el Programa de manejo del Bosque.</p> <p>Ser un órgano de evaluación de los proyectos a realizarse dentro del Bosque tales como la difusión, el mejoramiento, aprovechamiento y mantenimiento del mismo.</p>		<p>Consejo Rector Ciudadano del Bosque de Chapultepec.</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C 2.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO 2007-2010

Eje Estratégico	Estrategias	Objetivos	Líneas de Política	Responsable
<p>1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes</p>	<p>La reforma integral de la Administración Pública permitirá:</p> <p>1) <i>hacer un gobierno de la gente: cercano, democrático, participativo y corresponsable, centrado en las necesidades de la ciudadanía;</i></p> <p>2) incrementar las fuentes de financiamiento, mediante la austeridad y el buen manejo de los recursos;</p> <p>3) coadyuvar a garantizar la plenitud de derechos: <i>a un gobierno eficaz, incluyente, defensor de los derechos, principalmente los de las mujeres.</i></p>	<p>1. Adoptar la Democracia Gobernable como estilo de gobierno, que busca <i>construir una cultura política ciudadana de carácter democrático</i> donde no tengan cabida la corrupción ni la impunidad; <i>con énfasis en la construcción de ciudadanía de las mujeres</i>, facilitándoles instrumentos para exigir sus derechos.</p> <p>2. <i>Lograr una democracia participativa basada en el estricto respeto al derecho, la evaluación ciudadana, el seguimiento de la gestión y la corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales.</i></p> <p>3. <i>Crear espacios de interlocución entre gobernantes y gobernados para la solución de las demandas sociales, así como espacios de participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública.</i></p> <p>4. <i>Transparentar el gobierno y establecer la rendición de cuentas como principio rector en el ejercicio presupuestal</i></p>	<p>Elaborar políticas públicas y propuestas de <i>reforma a la Ley de Participación Ciudadana, para fortalecer la participación y consolidar instrumentos como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular.</i></p> <p>Buscará instrumentos más eficaces para someter a <i>consulta pública, cada dos años, la permanencia o revocación del mandato del Jefe de Gobierno.</i></p> <p><i>Se apoyará a las Organizaciones de la Sociedad Civil para que contribuyan a incrementar la eficacia del gobierno, asegurar su austeridad y transparencia y auspiciar su cercanía con el ciudadano.</i></p> <p>impulsar la creación de <i>cabildos en las delegaciones, como espacio para la participación ciudadana, evaluación y rendición de cuentas.</i></p> <p>Promover el <i>Acuerdo Político para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática</i> en el Distrito Federal entre todas las instancias gubernamentales, políticas y civiles, para otorgar nuevos canales y <i>formas alternativas de manifestación, demanda y protesta, con el propósito de reducir el número de marchas y bloqueos.</i></p> <p><i>Se incluirán mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos.</i></p> <p><i>Se instaurará un Consejo ciudadano independiente, donde se realizarán evaluaciones permanentes de desempeño, certificaciones de competencias y vigilancia de patrimonio.</i></p>	<p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Instituto de las Mujeres</p> <p>Instituto de la Transparencia</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Eje Estratégico	Estrategias	Objetivos	Líneas de Política	Responsable
		<i>y en todos los demás ámbitos de la administración pública</i>		
Eje 2. Equidad	Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado. Esta perspectiva se llevará a la realidad mediante una lógica donde los programas sociales serán instrumentos para hacer realizables los derechos de los ciudadanos y éstos tendrán los medios necesarios para exigirlos	Salud Lograr que el Distrito Federal sea reconocido a nivel nacional por su <i>Sistema de Salud</i> , destacado por su enfoque universal, equitativo, resolutivo, eficiente, <i>participativo</i> y solidario.	Equidad Social Se desarrollarán <i>programas de deporte</i> mediante estrategias que <i>estimulen la participación comunitaria</i> y favorezcan a la rehabilitación y reinserción social. Educación. <i>Se promoverá la participación de los alumnos, padres de familia, de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, en la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas educativas.</i>	Instituto del Deporte Subsecretaría de Participación Ciudadana Secretaría de Educación Secretaría de Salud
Eje 3. Seguridad y Justicia Expedita	<i>La participación social será una aliada fundamental para recuperar espacios públicos, revertir el deterioro del entorno y mejorar la prestación de servicios, todo lo cual es indispensable para construir un ambiente de confianza y seguridad.</i> <i>La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento y esquemas de coparticipación en inversión de infraestructura y servicios, será fundamental para ampliar la cobertura de las acciones del Gobierno del Distrito Federal.</i>	Tener un sistema de justicia democrático e igualitario, con participación ciudadana y apego a los derechos humanos.	Con la <i>participación de los vecinos</i> , se intervendrá masivamente, desde todos los frentes y niveles, en las zonas de mayor generación de delincuencia.	Secretaría de Seguridad Pública Subsecretaría de Participación Ciudadana

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Eje Estratégico	Estrategias	Objetivos	Líneas de Política	Responsable
Eje 4. Economía competitiva e incluyente.			<i>Se constituirán espacios de coparticipación, deliberación y consulta empresarial para explorar ventanas de oportunidad y propiciar el desarrollo económico.</i>	Secretaría de Economía
Eje 5. Intenso movimiento cultural	Inducir una mayor participación social y privada y diversificar las fuentes de financiamiento, exigirá instituir políticas en red, como estrategia para coordinar los esfuerzos y recursos de diversos actores para el logro de objetivos comunes.	Fortalecer, mediante la cultura y el arte, la identidad de los habitantes, acrecentar el sentido de pertenencia y reforzar los valores de convivencia y participación social Tener una política cultural con participación social, que atienda con mayor efectividad las necesidades culturales y artísticas de los diversos grupos sociales.	Se fortalecerá la participación de la ciudadanía, organizaciones civiles, actores públicos, privados y sociales, nacionales e internacionales, para generar mecanismos de financiamiento que permitan captar recursos públicos y privados.	Secretaría de Cultura
Eje 6. Desarrollo Sustentable y de largo plazo el esquema de sustentabilidad debe ser participativo, incluyente y justo. Promotor de mecanismos de colaboración con la ciudadaníase impulsará la participación social en la construcción y acciones de la agenda ambiental	Garantizar la sustentabilidad de la ciudad a corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que se pretende mejorar sus condiciones de habitabilidad e imagen, así como promover la sensibilización y participación ciudadana respecto a la problemática ambiental.		Secretaría de Desarrollo Económico.
Eje 7. Nuevo orden	Se promoverá la participación de los sectores sociales y	Vivienda. Promover la	Desarrollo urbano y servicios públicos	Secretaría de Desarrollo Urbano

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Eje Estratégico	Estrategias	Objetivos	Líneas de Política	Responsable
urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos	privados, así como esquemas de incentivos para la inversión e incorporación de nuevas tecnologías y financiamientos para el desarrollo urbano y la vivienda	participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional.	Emprenderemos el rescate de espacios públicos y se diseñarán las estructuras de participación y corresponsabilidad social para la realización de actividades culturales, deportivas, artísticas y recreativas que dinamicen su utilización.	INVI
Gestión pública eficaz y responsabili- dad de la sociedad	Se implementará un ambicioso programa de modernización administrativa, con innovadoras herramientas y tecnologías que promuevan la mejora continua de la administración, optimicen el uso de los recursos, estimulen la participación ciudadana y transparentar la gestión gubernamental.			

Fuente: Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C 2.4 LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GDF POR DEPENDENCIA

SECRETARÍA	DEPENDENCIA	PROGRAMAS
Desarrollo Social	Oficina del Secretario	<ul style="list-style-type: none"> - Programa comunitario de mejoramiento barrial 2010 - Comedores comunitarios - Brigada universitaria de servicio social comunitario - Útiles escolares gratuitos - Uniformes escolares gratuitos - Entrega de juguetes a niñas y niños en situación de alta vulnerabilidad
	Dirección de Igualdad y Diversidad Social	<ul style="list-style-type: none"> - Coinvertión para el desarrollo social del Distrito Federal - Registro extemporáneo de nacimiento universal y gratuito. - Reinserción social para mujeres víctimas de violencia familiar - Seguro contra la violencia familiar
	Instituto de Asistencia e Integración Social	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento para la asistencia e integración social - Atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social - Atención social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias - Comedores públicos
	Instituto para la Atención de los Adultos Mayores	<ul style="list-style-type: none"> - Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años
	Instituto de la Juventud	<ul style="list-style-type: none"> - Atención a jóvenes en situación de riesgo - Jóvenes en impulso 2010 - Empleo juvenil de verano 2010 - Creación joven 2010 - Entrega de bicicletas
Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> - Atención integral de cáncer de mama 	
Secretaría de Salud	Dirección General de Planeación y Coordinación Sectorial	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral - Prevención y atención de la violencia de género
Secretaría de Cultura	Coordinación de Vinculación Cultural Comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> - Red para el desarrollo cultural comunitario de la Ciudad de México
Secretaría de Educación		<ul style="list-style-type: none"> - Convocatoria Bachillerato a Distancia
	Dirección General de Atención Integral al Estudiante	<ul style="list-style-type: none"> - Asistentes educativos del programa de atención integral al estudiante
	Dirección de Educación Básica	<ul style="list-style-type: none"> - Por una cultura de no-violencia y buen trato en la comunidad educativa - Actualización, certificación y profesionalización docente
	Dirección de	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de inclusión y equidad educativa

**Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal**

SECRETARÍA	DEPENDENCIA	PROGRAMAS
	Planeación	
	Fideicomiso Público Educación Garantizada	<ul style="list-style-type: none"> - Seguro contra accidentes personales de escolares Va Segur@ - Estímulos para el bachillerato universal Prepa Sí 2009-2010
	Instituto de Educación Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> - Becas del Sistema de Bachillerato
	Instituto del Deporte	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgamiento de estímulos económicos a deportistas sobresalientes y nuevos valores - Estímulos económicos y/o material deportivo destinado a las asociaciones deportivas - Sistema de capacitación y certificación para entrenadores deportivos (SICCED) - Sistema de Capacitación Deportiva para el Distrito Federal (SICADE-DF)
	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Seguro de desempleo - Capacitación para el impulso de la economía social - Compensación a la ocupación temporal - Calidad y modernización - Ayuda a la reinserción laboral
Secretaría de Desarrollo Económico	Dirección de Administración	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgamiento de becas de servicio social
	Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgamiento de apoyos del Fondo PYME en el Distrito Federal - Financiamiento a la micro y pequeña empresa - Microcréditos para actividades productivas de autoempleo
Secretaría del Medio Ambiente	Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> - Fondos de apoyo para la conservación y restauración de los ecosistemas a través de la participación social
	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> - Vivienda en conjunto - Mejoramiento de vivienda - Autoproducción de vivienda - Programa de suelo - Rescate de cartera hipotecaria
	Procuraduría Social del D.F.	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades habitacionales de interés social Ollin Callan con unidad en movimiento
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad para los pueblos indígenas y comunidades étnicas - Equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante - Fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios - Medicina tradicional y herbolaria en la Ciudad de México
	Dirección General de Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo agropecuario y rural en la Ciudad de México - Agricultura sustentable a pequeña escala de la Ciudad de México - Turismo alternativo y patrimonial - Cultura alimentaria, artesanal y vinculación comercial de la Ciudad de México

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

SECRETARÍA	DEPENDENCIA	PROGRAMAS
		- Ciudad hospitalaria, intercultural y de atención a migrantes de la Ciudad de México
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad	- Apoyo económico a personas con discapacidad - Atención a personas con discapacidad en unidades básicas de rehabilitación - Expedición de constancias a personas con discapacidad permanente
	Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria	- Desayunos escolares - Asistencia alimentaria entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad - Comedores populares
	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos	- Programa de creación y fomento de sociedades cooperativas
	Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez	- Becas escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social - Educación garantizada - Programa hijos e hijas de la Ciudad - Niñ@S talento - Programa de potencialidades - Atención integral para madres solteras residentes en el Distrito Federal - Detección de cáncer de mama

Fuente: Elaboración propia con base en *Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación 2010*. Secretaría de Desarrollo Social, GDF

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C 2.5 LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GDF Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Programa	Objetivo	Espacio o mecanismo de participación	Nivel de participación	Elementos de la política
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	Promover la participación ciudadana para mejorar el entorno urbano, la construcción de infraestructura social y recuperación de espacios públicos.	Consejo Asesor del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	Información, consulta, delegación, asociación y control	Agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación y evaluación
		Comité Técnico Mixto para la selección de proyectos	consulta	decisión
		Comités de Administración Comités de Supervisión Comités Comunitarios	Delegación, asociación y control	implementación
Comedores Comunitarios	Garantizar el derecho a la alimentación Consolidar procesos de organización y participación ciudadana en el derecho a la alimentación	Asamblea de usuarios Comité de Administración (cinco personas)	Información y Delegación	Implementación
Brigada universitaria de servicio social universitario.	Promover la participación ciudadana, mediante el Servicio Social Comunitario en programas de desarrollo social.			
Paquete de útiles escolares.	Apoyo a la economía familiar,			
Programa Uniformes escolares	Apoyo a la economía familiar.			
Juguetes para niños y niñas	Evitar la discriminación, infantil debido a las diferencias sociales, debido a su vulnerabilidad social, económica, cultural			

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

	y educativa.			
Conversión para el desarrollo social del Distrito Federal	Conjugar recursos, experiencias y conocimientos de instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles en una relación de corresponsabilidad, para emprender acciones en materia de desarrollo social	Comisión evaluadora de proyectos	Información , consulta delegación y asociación	Implementación
Programa de registro extemporáneo de nacimiento universal y gratuito	Apoyo a la economía familiar.			
Programa Seguro contra la violencia familiar	Evitar la discriminación.			
Financiamiento para la asistencia e integración social.	Financiar proyectos de la sociedad civil para desarrollo social.	Consejos promotores Comité Evaluador Coinversionistas	Información Consulta, delegación y asociación	Decisión e implementación
Comedores públicos	Garantizar el derecho a la alimentación	Asamblea de usuarios	información	
Pensión alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años. Residentes en el DF.	Garantizar el derecho a la alimentación		Consejo	
Apoyos económicos a las y los Jóvenes beneficiarios de los programas de atención integral al estudiante	Garantizar el derecho a la educación.		información	Implementación. Desarrollo de actividades comunitarias
Programa de la tarjeta "soy joven"	Apoyo a la economía familiar.			

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Empleo Juvenil de verano.	Apoyo a la economía familiar. Fomento a la participación		Información	Implementación desarrollo de actividades comunitarias
Creación joven	Financiar proyectos de la sociedad civil para el desarrollo social y cultural.		Información y delegación	Desarrollo Comunitario
Entrega de Bicicletas	Apoyo a la economía. Protección de medio ambiente.		Información	Brigadas de desarrollo comunitario
Promotores Educativos	Garantizar el derecho a la educación			
Programa Seguro Contra Accidentes Personales de Escolares, "Va Segur@" 2010.	Garantizar el derecho a la seguridad social.			
Programa "prepa si"	Garantizar el derecho a la educación, suministrando apoyo económico para evitar la deserción a nivel medio superior.			
Programa de becas del sistema de bachillerato de Gobierno del distrito federal, para el ejercicio fiscal 2010.	Garantizar el derecho a la educación, suministrando apoyo económico para evitar la deserción a nivel medio superior			
Programa de estímulos económicos y/o material deportivo destinado a las Asociaciones deportivas para la realización de eventos, torneos o	Fomento al deporte.			

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Competencias.				
Seguro de desempleo	Garantizar el derecho al trabajo			
Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	Garantizar el derecho al trabajo			
Compensación a la ocupación temporal	Apoyo a la economía familiar.			
Ayuda a la reinserción laboral	Garantizar un derecho al goce del derecho constitucional al trabajo			
Otorgamiento de becas de servicio social	Apoyo económico.			
Unidades habitacionales de interés social <i>Ollin Callan</i> con unidad en movimiento.	Apoyo al desarrollo comunitario e infraestructura.	Consejo Comités de Administración y de Supervisión	Información , delegación Y control de recursos	implementación
Equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante	Financiar proyectos de la sociedad civil para desarrollo social y Evitar la discriminación.		Información , delegación	implementación
Fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios.	Fomento a la cultura y tradiciones	Asambleas comunitarias Comités de Administración y supervisión	Información , delegación	implementación
Medicina tradicional y herbolaria en la Ciudad de México	Fomento a la cultura y tradiciones	Asambleas comunitarias	Información , delegación	implementación
Desarrollo agropecuario y rural en la	Fomento a la transformación y desarrollo tecnológico	Asambleas comunitarias Comités de Administración y	Información , delegación	implementación

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Ciudad de México		supervisión		
Agricultura sustentable a pequeña escala de la Ciudad de México	Fomento a la transformación y desarrollo tecnológico	Consejo Consultivo Asambleas comunitarias Grupo de trabajo Subcomité de evaluación de proyectos	Información , delegación	implementación
Turismo Alternativo y patrimonial.	Fomento a la cultura y tradiciones	Asambleas comunitarias Comités de Administración y supervisión	Información , delegación	implementación
Cultura alimentaria, artesanal y vinculación comercial de la Ciudad de México	Fomento a la cultura y tradiciones		Información , delegación	implementación
Desayunos escolares.	Garantizar un derecho. Suministrar alimento a la población infantil.		Información , delegación	
Asistencia alimentaria entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad	Garantizar un derecho. Suministrar alimento a la población.			
Apoyo económico a personas con discapacidad	Apoyo a la economía familiar.			
Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	Garantizar un derecho Contribuir con el derecho a la educación de las niñas y los niños que viven en situación de exclusión			

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

	social.			
Educación garantizada	Garantizar el derecho a la educación.			
Niñ@S talento	Apoyo a niñas y niños talento.			
Potencialidades	Apoyo a niñas y niños talento.			
Atención Integral para Madres Solteras Residentes en el DF	Apoyo a la economía familiar.			

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad aplicable y Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación 2010. SDS GDF.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C 2.6. INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS

Órgano	Total de N° de Integrantes	GDF	Diputados Federales y Locales	Gobierno Federal	Sector Social	Sector Privado	Sector Financiero	Sector Educativo	Consejos Delegacionales
1. Consejo de Planeación	5	0	0	0	5	0	0	0	0
2. Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal	50	16	3	0	6	6	0	3	16
3. Consejo Delegacional de Desarrollo Social	23	8	0	0	6	6	0	3	0
4. Consejo de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las organizaciones civiles en el Distrito Federal	25	9	2	0	9	0	0	5	0
5. Consejo Asesor del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	38	10	2	0	17	0	0	9	0
6. Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal	25	25	0	0	0	0	0	0	0
7. Consejo de Protección Civil	55	38	3	0	10	0	0	4	0
8. Consejo Delegacional de Protección Civil	18	13	0	0	5	0	0	0	0
9. Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas ⁶⁴	26	26	0	0	0	0	0	0	0
10. Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	17	6	2	0	9	0	0	0	0
11. Consejo Contra las Adicciones del Distrito Federal	13	12	0	0	0	0	0	1	0
12. Consejo de Asistencia e Integración Social	19	11	2	0	2	1	0	3	0
13. Consejo para Prevenir y Erradicar de la Discriminación ⁶⁵	10	5	0	0	5	0	0	0	0

⁶⁴ Los datos se toman de la Comisión Interdependencial toda vez de que los relativos al Consejo Consultivo no están definidos en el acuerdo de creación.

⁶⁵ El 24 de Febrero de 2011 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Nueva Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal,.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

14. Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal	13	10	3	0	0	0	0	0	0
15. Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad	35	11	2	0	4	1	0	1	16
16. Consejos Delegacionales para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad	15	11	1	0	1	1	0	1	0
17. Consejo Para el Desarrollo Urbano Sustentable ⁶⁶	4	0	0	0	4	0	0	0	0
18. Consejo Económico y Social del Distrito Federal	62	25	5	0	18	7	0	7	0
19. Consejo de Fomento Económico	9	4	0	1	1	1	1	1	0
20. Consejo de Salud del Distrito Federal	16	8	1	3	0	1	0	3	0
21. Consejo Rural de la Ciudad De México	22	18	1	3	0	0	0	0	0
22. Consejo Rector Ciudadano del Bosque de Chapultepec	7	0	0	0	7	0	0	0	0
23. Consejo Ciudadano Asesor de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Reuso de Aguas Residuales del Distrito Federal	15	1	0	0	8	0	0	6	0
24. Consejo de Gobierno de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	9	5	0	0	4	0	0	0	0
25. Consejo Consultivo Ciudadano del Distrito Federal, para la Atención y Bienestar de los Animales	27	24	0	0	3	0	0	0	0
26. Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal	16	5	3	0	3	5	0	0	0
27. Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social del Distrito Federal	17	11	0	0	6	0	0	0	0
28. Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal	13	7	3	0	3	0	0	0	0
29. Consejos para la asistencia y prevención de la Violencia Familiar delegacionales	10	5	2	0	3	0	0	0	0

⁶⁶ La nueva Ley de Desarrollo Urbano que entró en vigor el 16 De Julio de 2010 no define con claridad la integración del Consejo

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

30. Consejo Consultivo del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal	6	3	0	2	0	1	0	0	0
31. Consejo del Deporte del Distrito Federal	22	19	0	0	1	2	0	0	0
32. Consejo Consultivo Ciudadano del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal ⁶⁷	13	0	0	0	13	0	0	0	0
	655	346	35	9	153	32	1	47	32

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad aplicable

⁶⁷ La reforma a la Ley del Instituto de las mujeres del Distrito Federal *redujo el número de sus integrantes, pasando de entre diecisiete y veintiuno, a un mínimo de nueve y un máximo de trece consejeras. El 27 de agosto de 2008 la ALDF aprueba la integración del Consejo Consultivo Ciudadano del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal*, Diario de los debates de la ALDF 27 de agosto de 2008.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C 2.7. ATRIBUCIONES Y ACTIVIDADES DE LOS CONSEJOS E INCIDENCIA EN LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL DF *

Consejo	Políticas Públicas	Programas y Proyectos
Consejo de Planeación.		Participar en la vigilancia y evaluación del Programa General y los programas temáticos.
Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal.	Fomentar la participación ciudadana en la elaboración y la ejecución de políticas en la materia, conforme a lo dispuesto por la ley de Participación Ciudadana y la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.	Elaborar estudios que permitan mejorar el diseño de los proyectos y programas de Desarrollo Social.
Consejos Delegacionales de Desarrollo Social.	Fomentar la participación ciudadana en la elaboración de políticas en la materia, conforme a lo dispuesto por la ley de Participación Ciudadana y la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.	Elaborar estudios que permitan mejorar el diseño de los proyectos y programas de Desarrollo Social. Coadyuvar en el diseño de proyectos específicos de Desarrollo Social conforme a las áreas de especialización de los grupos de trabajo.
Consejo Asesor del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.		Promover y coordinar la colaboración de organismos públicos, privados, académicos y especialistas en la materia, para avanzar en la integralidad y coordinación interinstitucional del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.
Consejo de Protección Civil.		Aprobar el Programa General de Protección Civil del Distrito Federal. Fomentar la participación activa y corresponsable de todos los sectores de la sociedad del Distrito Federal en la formulación, ejecución y evaluación de los programas destinados a satisfacer las necesidades preventivas de Protección Civil de la Población.
Consejo Delegacional de Protección Civil.		Aprobar el Programa Delegacional de Protección Civil, así como evaluar los avances del mismo.
Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas.		Elaborar investigaciones, estudios y diagnósticos en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas. Establecer y definir los lineamientos y criterios de coordinación y transversalidad de los programas de equidad dirigidos a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Consejo	Políticas Públicas	Programas y Proyectos
		Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas instrumentados por el Gobierno del Distrito Federal en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas.
Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.		Participar en la evaluación de programas para la población de personas adultas mayores, así como proponer a las instituciones encargadas de dichos programas, los lineamientos y mecanismos para su ejecución. Proponer la participación ciudadana en proyectos dirigidos a la plena integración de las personas adultas mayores en la vida económica, política, social y cultural.
Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.		Participar en la elaboración del Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal. Evaluar trimestralmente los logros y avances del Programa General. Vigilar la aplicación y cumplimiento del Programa General derivado de la Ley.
Consejo para Prevenir y Erradicar de la Discriminación.	Diseñar los indicadores para la evaluación de las políticas públicas con perspectiva de no discriminación.	
Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal.		Evaluar los logros y avances de los programas de la Administración Pública en la materia y proponer medidas para su optimización.
Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.		Promover la realización de proyectos que propicien la participación plena de las personas con discapacidad en la vida económica, social, política y cultural del Distrito Federal.
Consejo Rural de la Ciudad de México. Ley de Desarrollo Rural Sustentable del	Órgano consultivo de evaluación, que coadyuve a favorecer, definir y orientar una mejor política, programas y acciones públicas que impulsen el Desarrollo Rural	

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Consejo	Políticas Públicas	Programas y Proyectos
Distrito Federal	Sustentable en el Distrito Federal.	
Consejo Rector Ciudadano del Bosque de Chapultepec.		Aprobar en coordinación con la autoridad responsable el Programa de manejo del Bosque. Ser un órgano de evaluación de los proyectos a realizarse dentro del Bosque tales como la difusión, el mejoramiento, aprovechamiento y mantenimiento del mismo.
Consejo de Gobierno de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.		Aprobar los programas y planes de trabajo presentados por la o el Procurador.
Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal.	Evaluar cada seis meses los efectos de las políticas de fomento y protección al empleo adoptadas por la Secretaría.	
Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social del D. F.		Aprobar los programas correspondientes
Consejo del Deporte del Distrito Federal.		Coadyuvar en la elaboración de programas que contribuyan a la promoción, desarrollo, fomento y estímulo de la cultura física y el deporte.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad aplicable.

* Los únicos consejos que pueden incidir en las leyes e instrumentos jurídicos como órgano de consulta, opinión, recomendación o promotor de estrategias para la obtención de recursos son: el Consejo Económico y Social del Distrito Federal, el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación, el Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, los Consejos Delegacionales para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar y el Consejo de Protección Civil.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C 2.8. ORIENTACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS ANALIZADOS Y CANTIDAD DE VARIABLES POR MATERIA.

Materia/N° de Variables/Consejos	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Políticas Públicas	20	6		3		3					32
Iniciativas de Ley	27	3	1		1						32
Programas	10	5	2	7	4			1	2	1	32
Proyectos	25	4	2	1							32

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad aplicable.

III. 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 o debería ser transversal a la política social, existen algunos programas que ponen énfasis en la participación ciudadana, entre ellos destacan: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), el de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal, el de Financiamiento a la Asistencia e Integración Social, el de Apoyo a los Pueblos Originarios (PAPO) y el Programa Social de Unidades Habitacionales OLLIN CALLAN (PSUH).

Por ello interesa poner atención específica a los diseños, implementación y resultados, así como en la congruencia entre estos tres aspectos. Ello implica analizar de entrada los contextos normativos, institucionales, políticos sociales y culturales, los cuales constituyen el “marco general de la acción pública” y que sirven de referente a cada uno de los programas señalados.

Estos elementos servirán como base para profundizar, por un lado, en los alcances, límites, aciertos y omisiones de la política de participación ciudadana –valorando la participación de los actores sociales y civiles en el diseño, implementación, evaluación y control de los programas- y por otro en los resultados en torno al fortalecimiento de la participación. Interesa aquí valorar si en estos programas se cumple el objetivo de generar participación, centrándonos en los siguientes apartados

- Antecedentes
- 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, etcétera
- 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.

3.1 PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL.

3.1.1 Antecedentes

El proceso de consolidación de la Ciudad de México llevó a la conformación de una gran cantidad de asentamientos populares carentes de equipamiento y espacios públicos acordes con las necesidades de sus habitantes. Los pobladores fueron construyendo sus viviendas, sus barrios y en general la ciudad, a partir de largos procesos de lucha por la regularización de la tenencia de la tierra o por la introducción de los servicios básicos que en muchas ocasiones ellos mismos introdujeron, asuntos a los que dieron prioridad, dejando para un segundo momento el trabajo en torno al espacio público.

Por ello, en el marco del movimiento estudiantil del sesenta y ocho, algunos urbanistas y arquitectos de la Facultad de Arquitectura de la UNAM - junto con sus estudiantes-, se dieron a la tarea de implementar programas de recuperación y rescate de los espacios público en los que se involucraba la comunidad y las organizaciones sociales, en especial del movimiento urbano popular, que se estaba consolidando. Con una perspectiva pedagógica y de compromiso social fueron trabajando, en los asentamientos más marginados -en especial los asentamientos irregulares periféricos- en donde realizaron los primeros ejercicios de diseño y planeación participativa en la mejora del espacio público.

La Ley de Desarrollo Urbano del DF de 1976 fue el primer instrumento jurídico que abrió la puerta para que las iniciativas sociales en materia de planeación y mejoramiento urbano fueran presentadas al gobierno de la ciudad; los planes parciales y el mejoramiento urbano fueron las oportunidades para que las iniciativas impulsadas por organizaciones vecinales y de colonos, asesoradas por organizaciones y grupos académicos de la UNAM produjeran numerosos ejercicios de planeación urbana participativa, algunos de ellos presentados formalmente al Departamento del Distrito Federal, otros sirviendo como instrumento de capacitación para la comunidad organizada y para apoyar la gestión con el gobierno⁶⁸.(Suárez Pareyón, 2002:202)

Hacia la década de los ochentas las tareas de desarrollo urbano y vivienda se dirigen

⁶⁸ Algunos ejemplos exitosos son los Planes Parciales de Mejoramiento Urbano de las Colonias: Guerrero (1976-77), Tepito (1979-1982), San Miguel Teotongo (1980-1984), Santa María Aztahuacán (1985-1986),

hacia la reconstrucción de las viviendas dañadas por los sismos de 1985 y se remodelan algunos espacios públicos en el área central de la ciudad, en tanto la zona periférica continúa sufriendo un proceso de carencia y deterioro de los espacios existentes.

Con la llegada del gobierno del PRD, en 1997, organizaciones sociales y civiles articuladas en la Coalición Hábitat México, propusieron una nueva política de vivienda para la ciudad. Se abrió así un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que auto producen sus viviendas: el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda Nueva en lote familiar. Al diseño y puesta en marcha de estos programas se sumó la Caja Popular Mexicana que fungió como la operadora financiera en su etapa piloto y una organización social la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) que junto con la organización civil Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI) que participó también como cofinanciadora. Este programa se puso en marcha en distintas zonas de la Ciudad y fue diseñado por la Coalición a partir de considerar una estrategia tripartita común, en cuya ejecución y monitoreo tomaron parte todos los actores involucrados. Lo relevante de esta experiencia no estriba únicamente en la participación y coordinación de distintos actores, sino en la realización de un trabajo previo entre éstos y que se puso en práctica en zonas donde existía algún tipo de organización de la comunidad, que fungió como contraparte e hizo posible la articulación del programa⁶⁹, referente que se pierde al momento de masificarse el programa e incorporarse a la lógica del Programa Integrado Territorial.

Aún así siguen participando pero, con base en este ejercicio y en las experiencias previas, consideran fundamental trascender del mejoramiento de la vivienda al del barrio reclaman la consolidación urbana y mejoramiento de la calidad de vida de los barrios y en general de los asentamientos más marginales a través del rescate de los espacios públicos para contravenir las sinergias de degradación y deterioro urbano y social. Los actores antes descritos, se dan a la tarea, junto con los integrantes de las Comisiones de Vivienda⁷⁰, de realizar diagnósticos sobre las carencias y problemas más urgentes que presentaban las

⁶⁹ Para el desarrollo de la experiencia en cada zona ver Canto Op.Cit. pp. 40-42

⁷⁰ Las Comisiones de Vivienda se conformaron como instancias encargadas de promocionar el Programa de Mejoramiento de Vivienda del INVI y cuidar la buena aplicación de los recursos públicos invertidos en este programa en las Unidades Territoriales, operaron durante la puesta en práctica del Programa Integral Territorializado (PIT) en la administración de A. M. López Obrador.

colonias donde trabajaban, para intervenir de manera integral en los barrios, es decir, no sólo mejorar las viviendas sino el entorno y con ello detonar procesos económicos y sociales de mejoramiento de los barrios con la participación activa de los habitantes. Así se lograron estructurar unos 200 proyectos de Mejoramiento Barrial, los que fueron presentados a Marcelo Ebrard durante su campaña para la jefatura de gobierno. Paralelamente se buscaron otras fuentes de financiamiento, directamente en la Secretaría de Desarrollo Urbano, en el Instituto de Vivienda, con organismos internacionales, las que no prosperaron, aunque, con recursos de Coinversión se lograron implementar algunos pequeños ejercicios de Mejoramiento Barrial, en el 2006.

Para lograr ser escuchados y que se diseñara una política en ese sentido –como opera en otros países latinoamericanos- éstas organizaciones conforman una red a la que denominan Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio (CPCMB)⁷¹ y realizan una serie de gestiones y propuestas con base a las siguientes premisas:

- Recuperar las experiencias organizativas de las comunidades en la producción social del hábitat y la planeación estratégica participativa
- Generar un proceso replicable que reconozca e incorpore la participación y diversidad de las comunidades.
- Institucionalizar la actuación coordinada e interinstitucional del gobierno central con gobiernos delegacionales en lo referente al programa integral de mejoramiento barrial como política pública.
- Integrar recursos asignados por las diversas áreas del gobierno central y delegacional a los barrios, incorporando recursos privados y de la comunidad, para que se apliquen de acuerdo a la viabilidad de las prioridades que señalara el plan integral de mejoramiento de cada barrio, elaborado junto con la comunidad.
- Generar acciones sociales, gubernamentales y privadas para un desarrollo incluyente y sustentable, frente a los modelos excluyentes vigentes, desde una visión integral de los

⁷¹ Entre los integrantes del colectivo se encontraban: Laboratorio de Habitabilidad, Taller de Habitabilidad México A. C., Taller de Habitabilidad Zona Norte, Taller Carlos Leduc, Facultad de Arquitectura UNAM, Instituto de Arquitectura y Urbanismo (IDAU-CAM), Unión de Colonos de Álvaro Obregón (UCAO), Unión de Colonias Populares (UCP), Asamblea Inquilinaria, Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Asociación Sindical de Trabajadores del INVI, Tequio, Colectivo Emiliano Zapata, Tepito Arte Acá A. C., El Barzón, COPEVI, Casa y Ciudad, Arvite A.C., Frente Popular Francisco Villa, Frente Vecinal por la Esperanza, Coordinadora Metropolitana de Mercados, Coordinadora el Molino, Comisiones de Vivienda de: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa.

procesos de vida comunitarios.

- Exigir e impulsar el reconocimiento del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; derecho de todos a vivir en un hábitat adecuado; derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública.
- Garantizar, por parte del gobierno de la ciudad, el ejercicio de estos derechos, apoyando fundamentalmente a la población de menores ingresos.
- Promover y fortalecer la identidad, el arraigo, la vida y cultura del barrio.
- Generar instrumentos de control, seguimiento y evaluación, que garanticen la participación activa de los actores comunitarios, durante todas las fases del proceso y la aplicación de los recursos.
- Generar instrumentos de control, seguimiento y evaluación posterior a la aplicación del programa. (CPCMB, 2006).

Al asumir la jefatura de gobierno el Colectivo le presenta nuevamente el proyecto a Marcelo Ebrard, quien encomienda esta tarea a la Secretaría de Desarrollo Social, a la que se le asignaron 80 millones de pesos para iniciar la primera etapa del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, en el 2007.

Para operar el Programa era necesario definir los Lineamientos y Reglas de Operación, para lo que se conformó una comisión integrada por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, representantes de organizaciones sociales y civiles, quienes logran consensar una serie de propuestas, las que se van a ver cristalizadas (con algunas variantes) en la convocatoria y las reglas de operación que salen publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de Junio del 2007.

3.1.2 Análisis del marco normativo que sustenta el programa.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial se rige fundamentalmente por los **Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal del año** en el que se publica en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal (2007,2008, 2009, 2010 y 2011). Los que a su vez se fundamentan en diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Año con año, a partir del 2007, la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con las Secretarías de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal⁷², han puesto en marcha el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual se sujeta para su ejecución a lo establecido en los Lineamientos y Mecanismos de Operación al tenor de una serie de Considerandos en los que se reconoce el papel del desarrollo social para cumplir con los derechos sociales y la relevancia de la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, como lo marca claramente la Ley y el Programa de Desarrollo Social.

“con el propósito de fortalecer la democracia participativa en el Distrito Federal, el Gobierno de la Ciudad de México, en consulta con las organizaciones civiles, sociales y comunitarias, elaboró este programa cuyo objetivo es facilitar a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas”. (LMO-PCMB)

A la vez que reconoce que es un derecho inalienable de toda la población residente en el Distrito Federal, el goce y disfrute de los espacios públicos, y que es del mayor interés para los fines que persigue la Secretaría de Desarrollo Social, el fortalecimiento, rescate, preservación y mejoramiento de las condiciones físicas y materiales que presentan estos espacios; ya que de esta manera se rescata y desarrolla la identidad cultural de las y los capitalinos. (Ibid)

El PCMB como política de Desarrollo Social pretende contribuir al eje estratégico 2 (Equidad) del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, donde plantea que “la acción de gobierno en materia de desarrollo social tiene como eje principal la equidad con la finalidad de abatir la desigualdad y de lograr un desarrollo social pleno”, para lo cual contempla la estrategia de **“rebasar la tradicional planeación y ejecución sectorial, para pasar a una transversal, intersectorial e integral de largo plazo, donde todas las acciones y programas de gobierno se rijan por el principio de la equidad”** y “los

⁷² Estos organismos junto con la Subsecretaría de Participación Ciudadana, conformaron el grupo de Apoyo Interinstitucional del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Es el órgano colegiado interinstitucional de asesoría técnica, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, encargado de coordinar las acciones de las instancias de gobierno que participan en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. En la convocatoria del 2010 también se incorporaron representantes de la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Medio Ambiente, ya que varios de los proyectos son de su competencia.

programas sociales sean vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado”.

Mientras que como política de Desarrollo Urbano intenta contribuir a “garantizar la equidad en el acceso a los servicios (...) mejorando la distribución territorial de los servicios, la infraestructura y el equipamiento urbano, para superar las desigualdades entre las diferentes zonas y los grupos sociales que conviven en la Ciudad de México”. De acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 “mediante una perspectiva integral del desarrollo urbano se logrará transformar el paisaje citadino, como factor para el mejoramiento de la calidad de vida, la integración social, el crecimiento y el avance de la equidad”; lo cual se espera lograr siguiendo “un modelo de desarrollo que al mismo tiempo que busca el crecimiento económico y el progreso social, atienda las demandas y necesidades colectivas e individuales de los ciudadanos”.

Lamentablemente el principal problema que presenta el Programa es precisamente la falta de coordinación entre las distintas dependencias que convocan y que tienen o tendrían que ver con el diseño la ejecución y evaluación del Programa para que este sea realmente integral y tenga un fuerte impacto en las comunidades.

En términos de gobernabilidad el PCMB se constituye como un mecanismo que promueve y facilita la participación ciudadana en la “definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos”, estrategia plasmada en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, con el objetivo de hacer de la “Ciudad de México una democracia participativa, que otorga a sus habitantes las herramientas para mejorar su vida, que les permite apropiarse de su ciudad y ser corresponsables de su destino colectivo”.

El PCMB también responde a otro de los ejes transversales del Programa General de Desarrollo al que se denominó “desarrollo de la vida pública en la ciudad”, con el que se pretende “restituir a la sociedad los espacios públicos, mejorar la calidad de los servicios y revitalizar la cultura urbana, para promover una mejor convivencia, la reconstitución de los lazos de solidaridad y la generación de nuevas formas de vida colectiva, ello en un marco de mayor responsabilidad y participación”.

A pesar de que el Programa responde a varios de los objetivos y líneas estratégicas que orientan el ejercicio de gobierno en la ciudad, por lo que bien podría considerársele como política pública, no se ha formalizado su operación ya que se rige exclusivamente por

los lineamientos y mecanismos de operación y por ende queda a discreción del ejecutivo otorgarle o no recursos.

Esto es algo que preocupa considerablemente a las organizaciones sociales y civiles que han impulsado y sostenido el Programa, en especial, las que forman parte del Colectivo de Organizaciones Sociales, Asesores y Organismos Civiles del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (Colectivo PCMB) y al Consejo Asesor del Programa de Mejoramiento Barrial, quienes han promovido ante diputados de la Asamblea Legislativa una iniciativa de Ley que garantice la continuidad del Programa. La iniciativa fue presentada el 15 de Abril del 2010, se regresó a comisiones y no ha sido dictaminada y aprobada. La propuesta consta de nueve artículos, que en lo fundamental recogen los lineamientos y mecanismos ya establecidos, en el primero de ellos se establecen los principios que lo fundamentan⁷³, y en el segundo los objetivos entre los que destacan: a) promover **la participación comunitaria**: *“El programa funcionará bajo el esquema de presupuesto participativo. Es decir, los proyectos serán planeados, aprobados en asamblea vecinal para su concurso y administrados por la comunidad”*; y, b) **“el rescate de los espacios públicos para elevar la calidad de vida territorial, prevenir y revertir los procesos de segregación socio espacial e incrementar el beneficio social y comunitario”**. (Propuesta de ley)

En dicha propuesta se patentiza la necesidad de conformar un órgano colegiado para decidir en torno al programa. Se define que los montos de apoyo anual no podrán ser inferiores a quinientos mil pesos, ni superiores a 5 millones de pesos. Que los proyectos podrán tener una continuidad de hasta tres años, cuando así lo justifiquen los mismos, hayan cumplido en tiempo y forma con la comprobación de gastos, informes, obras y actividades planteadas en el proyecto y no se encuentren sujetos a procedimiento sancionatorio administrativo y/o judicial. Se reitera que para la continuidad de los programas se requerirá del aval de la asamblea vecinal y que el promovente o responsable no tenga ninguna sanción por responsabilidad civil, penal o administrativa. *Finalmente se establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de la Ley de Egresos, la asignación que garantice, efectivamente, la ejecución de la Ley. El monto del presupuesto propuesto por el Jefe de Gobierno no podrá ser menor al del año inmediato anterior y tendrá una perspectiva de progresividad y proporcionalidad de acuerdo a los*

⁷³ Corresponden a los que establece la Ley de Desarrollo Social Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Integralidad, Territorialidad, exigibilidad, Participación, Transparencia y Efectividad

proyectos que se hayan presentado. De la misma forma se establece que para la implementación de los proyectos en las colonias barrios y unidades habitacionales se deben realizar al menos tres asambleas, una para aprobar el proyecto, otra para elegir a los miembros de los comités de administración, supervisión y desarrollo comunitario y la última de rendición de cuentas. Además una serie de artículos relativos a cuestiones administrativas y de transparencia (art.2-9 de la Propuesta de Ley).

Habrá que valorar la pertinencia de la Ley, en sentido estricto consideramos que el mejoramiento barrial debería de ser reconocido en el marco de las Leyes de Desarrollo Urbano y/o Desarrollo Social y sus respectivos reglamentos. No obstante, en las condiciones actuales y en especial dada la tendencia y orientación de las políticas urbanas, que excluyen la participación ciudadana, esto es prácticamente imposible. De ahí el interés de algunos actores por institucionalizar el programa, garantizar mínimamente su existencia, independientemente del interés o voluntad política de los funcionarios en turno. Además de garantizar el presupuesto que es algo que preocupa, puesto que es lo que garantiza la existencia del Programa, en la ley se establecen los mecanismos y las figuras de la participación que habrá que reglamentar, definiendo claramente sus funciones y atribuciones. Los programas de Mejoramiento Barrial en otros países son detonadores de importantes procesos comunitarios e integrales y con un impacto considerable en las condiciones y calidad de vida de los habitantes. De ahí que también se debe considerar y reglamentar la coordinación intra e interinstitucional, revisar el papel de las delegaciones y el mantenimiento del equipamiento social, deportivo, cultural, y en general cualquiera que se construya.

3.1.3 Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia.

Estrategias y modalidades de Operación del Programa.

El objetivo central del Programa -como está planteado en los lineamientos y mecanismos de operación- consiste en: **“Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México,** particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy

alta marginación”. De este objetivo se derivan cuatro objetivos particulares:

1. Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito de desarrollo urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos;
2. Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos los residentes de la misma,
3. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social; e
4. Impulsar acciones de micro urbanismo que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo humano. (*LMO-PCMB 2010*).

Consiste en financiar Proyectos o Planes de Mejoramiento Barrial propuestos por un grupo de personas residentes de una colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Estos Planes deben ser avalados por la comunidad en una asamblea y una vez aprobados en cada comunidad se conforma un comité de administración al que se le otorga directamente los recursos para la ejecución de la obra pública y dos comités más el supervisión y desarrollo comunitario, que son los responsables de darle seguimiento a los procesos. A lo largo de los cuatro años que ha operado el programa la SDS ha recibido 1,707 proyectos de los cuales se han aprobado 541 con un presupuesto de \$494'177,700.00

Se pueden presentar Planes Comunitarios de Mejoramiento Barrial por cada pueblo, barrio o colonia de la Ciudad de México. Cuando exista más de una propuesta de proyecto a realizarse en el mismo espacio físico, éstas deberán consensarse entre los diferentes actores de la comunidad para construir un sólo proyecto que deberá ser aprobado en Asamblea Vecinal, convocada por la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

La gama de proyectos aprobados es muy variada pero la agrupamos en función de los criterios seguidos por Lourdes García (2010).

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C.3.1.1 PCMB TIPO DE PROYECTOS REALIZADOS POR AÑO

Tipo de Proyectos	2007	2008	2009	2010
Construcción de Centros comunitarios, Bibliotecas, Salón de Usos Múltiples y Casas de la Cultura.	14	16	47	12
Construcción de Foros al Aire Libre	1	2	2	1
Construcción de Invernaderos		1		
Continuidad en la construcción de auditorios	1	2		
Muros de contención y escaleras (andadores)	3	2	4	6
Rehabilitación de camellones., senderos	4	3	3	7
Rehabilitación de plazas públicas	3	4	4	11
Rehabilitación y construcción de canchas deportivas	9	6	16	17
Rehabilitación y ampliación de centros comunitarios, bibliotecas y salón de usos múltiples	2	1		35
Rehabilitación de áreas comunes, áreas verdes. Juegos infantiles, parques y jardines.	7	27	38	10
Imagen Urbana, luminarias, mobiliario urbano, arreglo de fachadas y puertas al exterior (Zaguanes)	4	32	77	100
Total de Proyectos Realizados	48	102	191	199

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los proyectos seleccionados del PCMB 2007, 2008, 2009, 2010. Cfr. <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/>

Con objeto de evitar la focalización territorial, en la convocatoria, no se establecen polígonos de actuación predeterminados con lo que se abre la posibilidad a cualquier espacio o barrio de la ciudad y así respetar la autodefinición como uno de los principios básicos del programa. Pueden participar todos aquellos que requieran de acciones de mejoramiento de sus espacios públicos y del entorno urbano, aunque los recursos se destinarán preferentemente a aquellas comunidades que presenten altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación del Índice de Marginación del Distrito Federal 2003, realizado por la Coordinación de Desarrollo Territorial.

La subdirección de Operación Técnica (SOT-PCMB) revisa que los expedientes estén completos y reúnan los requisitos establecidos en la convocatoria, como por ejemplo: que los responsables o promoventes de los proyectos sean residentes del pueblo, barrio, o

colonia donde se llevará al cabo el proyecto; que el recurso no se solicite para obras de pavimentación, compra de predios o inmuebles, como ocurrió en las primeras propuestas. Que los programas que planteen la intervención de fachadas⁷⁴ que componen el entorno urbano no se limiten a ello sino que hayan presentado una serie de acciones complementarias (que al menos representen el 30% de las acciones del proyecto) tales como alumbrado, construcción de banquetas, reforestación entre otras.

Una de las ideas centrales del programa es que los proyectos de mejoramiento deriven de un ejercicio de planeación participativa, pero esto, a pesar de que lo declaraban, no ocurría en la mayoría de los proyectos. Por ello, a partir de la convocatoria del 2009, se requiere que describan cómo se realizó este proceso, cuáles fueron los resultados obtenidos y cómo fueron incorporados al proyecto que presentan e incluso deben agregar una prospectiva sobre cómo se podría expandir en todo el barrio. Esto implica que se haga un esfuerzo no sólo por involucrar a un mayor número de personas en el proceso, sino también cuidar el sentido y la calidad de la participación.

Las propuestas que se presenten deben exponer en forma sencilla, clara y precisa: los alcances y objetivos del proyecto; sus características fundamentales; su factibilidad urbana, social, ambiental, técnica y jurídica; un esbozo del proyecto arquitectónico, las acciones necesarias y un presupuesto tentativo de cada una de éstas; calendario tentativo (podrán ser hasta por tres años con etapas anuales bien definidas); las metas, indicadores y procedimientos a seguir para realizar la evaluación del plan propuesto; incluir un registro fotográfico de al menos 10 fotografías, del lugar o la zona donde se propone ejecutar el Plan.

En los casos de los planes propuestos para construir casas de cultura, centros comunitarios, auditorios, espacios deportivos u otro tipo de recinto que brinde un servicio público, además de lo anterior deben presentar tres reglamentos: de acceso público y no discriminación, de operación y otro que garantice la gratuidad en los servicios que se prestarían a la comunidad. Presentar la documentación oficial de la autoridad competente sobre la certeza jurídica y la legalidad del predio donde se proponga la realización del proyecto y que permita su ejecución.

⁷⁴ Como se puede apreciar en el cuadro, predominan los proyectos se dirigen a mejorar la imagen urbana (mejoramiento de fachadas, portones, instalación de luminarias, jardineras, mejoramientos de banquetas, etc.) que tienden a beneficiar a unos cuantos vecinos, para evitar eso se modificaron las reglas de operación.

En caso de que no presenten la constancia correspondiente sobre la situación jurídica del predio y su legalidad, emitido por la autoridad competente el proyecto se descarta automáticamente. Tampoco se financian proyectos en asentamientos irregulares en suelo de conservación salvo aquellos que se encuentren en proceso de regularización. En tal caso la Delegación debe emitir un dictamen favorable que cuente con el visto bueno de la Contraloría General del Distrito Federal. En el caso de las unidades habitacionales, sólo podrán participar acciones en áreas comunes que, por cualquier motivo, no puedan financiarse a través del Programa Social para Unidades Habitacionales Ollin Callan (PSUH).

Todos estos requisitos implican que los proyectos los elaboren expertos, que por lo general son los que se han constituido en promoventes o son los que animan a personas de una comunidad a que se organicen y presenten el proyecto que él o ella misma elaboran, en el mejor de los casos con la participación de la comunidad.⁷⁵

Para poder participar en el concurso, es requisito indispensable que los promoventes soliciten a la Subsecretaría de Participación Ciudadana, la organización de una Asamblea Vecinal en la cual manifiestan de manera libre su voluntad de avalar o no el Proyecto, en caso de que sean varios los proyectos deberán seleccionar uno sólo. Si la mayoría no la avala, no se acepta la propuesta. Esto ha ocurrido en cerca del 3% de los casos. Aunque con muy poca participación (en promedio 50 personas). Varios de los entrevistados consideran que la baja participación en estas asambleas también se debe a que: “no se difunde bien la información, el lapso es muy corto y eso provoca que se tengan que hacer varias a la misma hora o en horarios en donde se sabe no puede asistir ni participar la comunidad. Los promotores sociales que las conducen no están bien capacitados para dirigir una asamblea, no tienen la información ni conocen el programa, Eso desanima a la gente”

En la mayor parte de los casos los vecinos que asisten aprueban los proyectos y ya con las actas de asamblea y todos los documentos completos, se integran los expedientes que serán revisados por el Comité Técnico Mixto⁷⁶, el que selecciona los proyectos que serán financiados.

⁷⁵ Esta afirmación y otras similares se realizan con base a una serie de testimonios que aparecen en Tesis (Nájera 2008, Vázquez 2010) o en el libro Barrio Trabajando (2010), Evaluaciones del Colectivo y entrevistas a diversos actores del programa.

⁷⁶ El Comité Técnico Mixto se integra por cinco funcionarios el Secretario de Desarrollo Social quién lo preside y por representantes de las secretarías de: Obras y Servicios y Desarrollo Urbano y Vivienda, así como representantes del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y la

En términos generales los proyectos cumplen con todos los requisitos, pero hay una notable diferencia entre la propuesta técnica –que salvo contadas excepciones cumple con los requerimientos básicos⁷⁷- y la propuesta social, incluido el diagnóstico socio territorial de la comunidad, la justificación, los alcances y objetivos sociales y las estrategias para el fomento de la participación, la equidad de género y la reconstrucción del tejido social, en esta perspectiva las propuestas deben explicar de qué manera generan entornos urbanos amigables y seguros para las mujeres, los jóvenes y/o los infantes (falta incorporar a los adultos mayores). También marcan la diferencia los proyectos en los que habido realmente ejercicios de planeación participativa, la calidad y consistencia de estos proyectos y la garantía de sostenibilidad y sustentabilidad es cualitativamente superior.

Recursos.

Un problema serio que tiene el Programa es la escasez de recursos, tanto para operarlo como la tendencia a la baja del presupuesto aprobado, que por lo demás es inversamente proporcional a la demanda. El programa ha sido sumamente exitoso y eso ha llevado a que cada vez más población se organice en torno al mismo y demande apoyos para la recuperación de sus espacios públicos.

Para la primera versión se ejercieron ochenta millones de pesos, se aprobaron 49 proyectos lo que da un promedio de \$1,600,000.00 por proyecto. Al seleccionar los proyectos se revisa el presupuesto que solicitan y los expertos en costos de la Secretaría de Obras al igual que los arquitectos o Ingenieros que participan en el Comité, ayudan a hacer los ajustes necesarios. En esta ocasión la cantidad mínima otorgada fue de un millón de pesos y la más alta de \$3,700,000.00.

Subsecretaría de Participación Ciudadana y cinco representantes de la sociedad civil especialistas en los temas de desarrollo social y de desarrollo urbano participativo, invitados por el Jefe de Gobierno.

⁷⁷ Vale la pena señalar que ha habido algunos casos en donde los vecinos organizados y con interés de trabajar con su comunidad no cuentan con un asesor técnico, por ello la Coordinación cuenta con un registro de técnicos que les pueden asesorar en ese sentido. Estos proyectos por lo general han sido exitosos.

C. 3.1.2 PROYECTOS RECIBIDOS, APROBADOS Y RECURSOS EJERCIDOS POR EL PCMB, 2007-2010

Año	Recibidos	Aprobados	Recursos Ejercidos
2007	139	49	\$ 78'587,000.00
2008	267	102	\$ 131'450,000.00
2009	549	191	\$ 189'140,700.00
2010	752	199	\$ 95'000,000.00
Total	1,707	541	\$ 494'177,700.00

Fuente: IV Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 2010.

En la convocatoria y lineamientos de operación del Programa para el 2008 se estableció que el costo del proyecto anual que resultara seleccionado no podrá ser inferior a 1 millón de pesos ni superior a 5 millones de pesos con impuestos incluidos, aunque se señalaba que de manera excepcional, el costo del proyecto podría ser inferior a un millón de pesos cuando el ajuste del Proyecto inicial así lo justificara o determinara el Comité Técnico Mixto. En dicha convocatoria hubo dos proyectos que recibieron recursos menores al millón porque se trataba de apoyos complementarios. Para el 2009 se mantienen los mismos criterios solamente que en esta ocasión el proyecto que contó con más recursos fue de \$2,300,000.00, hubo dos que recibieron dos millones y el resto por debajo de éstos, la moda se ubicó en un millón, pero el monto promedio aprobado por proyecto baja a \$990,000.00. Para el 2010, se reduce a la mitad el presupuesto, en la convocatoria se mantienen los montos descritos, sin embargo, se establece que “tomando en cuenta la situación económica y financiera extraordinaria por la que atraviesan el país y la propia Ciudad de México, a juicio del Comité Técnico Mixto, se podrán autorizar proyectos desde \$500,000.00 (quinientos mil pesos 00/100 MN). El monto aprobado para el grueso de los proyectos fue de \$500,000.00 hubo dos con un monto un poco más alto, pero ninguno llegó al millón, por lo que el promedio por proyecto fue de \$447,000.00.

Coordinación Interinstitucional.

Uno de los problemas, y que los mismos entrevistados y en general los actores involucrados marcan como debilidades y amenazas del programa, es la falta de

coordinación interinstitucional⁷⁸, tanto con las dependencias del gobierno central, como con las delegaciones.

Por lo que respecta a la relación con las Delegaciones en algunos casos ha sido favorable, se ha visto la manera de coordinarse y sumar recursos. En otros casos la experiencia ha sido muy problemática, no sólo por no haber interlocución sino porque han parado las obras, no han dado las autorizaciones que se requieren, han hecho lo imposible para que no se realicen las asambleas, etc. También han metido proyectos propios (de la delegación) como si fueran de alguna comunidad, sin siquiera promover la participación activa de la población. (Entrevista y evaluaciones del CMB)

A pesar de su relevancia, son muy pocas las dependencias con las que se coordina o están en disposición de apoyar el Programa de Mejoramiento. En algunos espacios se han instalado cocinas comunitarias y se ha promovido o buscado el apoyo e intervención de las Secretarías de Cultura y del Deporte. De igual manera, cuando se ha identificado que algunas propuestas requieren de la participación del Instituto de Vivienda se canalizan hacia allá, pero no se tiene claridad sobre los resultados. Lo que si comprobamos es que en esta última convocatoria algunos de los proyectos de Mejoramiento Barrial en Milpa Alta, incorporaron también el Mejoramiento de Vivienda, lo que ya había sido acordado previamente con la Dirección de Mejoramiento de Vivienda Rural del INVI y con la misma Delegación.

Otras estrategias que han seguido las organizaciones es que han concursado para obtener recursos de los programas de Coinversión para el Fomento de Actividades Sociales y Culturales, para operar programas o realizar actividades en los espacios rescatados o han visto la manera de que sean las propias delegaciones las que los operen como es el caso del Deportivo “La Hormiga” en Tizapan.

Transparencia y Rendición de Cuentas.

Atendiendo a lo establecido en la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública del y al principio de transparencia que señala la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal,

⁷⁸ En las actas de las sesiones del Consejo un reclamo permanente es que el Consejo Interinstitucional dedique una de sus sesiones para debatir y establecer de manera formal los mecanismos de coordinación para fortalecer el programa y en especial darle vida al equipamiento construido o rehabilitado, desde las canchas hasta los centros comunitarios y culturales, que destinen recursos y apoyen la operación de los mismos.

la Secretaría realiza una amplia difusión de los objetivos y alcances del Programa y de la Convocatoria Pública al concurso para presentar proyectos. De la misma manera como hemos señalado líneas arriba se han ido enriqueciendo y mejorando los mecanismo de control y transparencia, que se refieren no sólo a las acciones de gobierno, sino a la rendición de cuentas de los propios comités de supervisión, administración y ahora de desarrollo comunitario, los asesores técnicos y las empresas prestadoras de servicios.

El procedimiento para lograr el financiamiento de los proyectos queda claramente establecido en las Líneas y Mecanismos de Operación del Programa, pero también en el Manual Administrativo del mismo, publicado el 27 de Enero del 2010, en el que muestra claramente el proceso y la institución responsable de cada una de las etapas.

Con el propósito de informar y rendir cuentas sobre las acciones realizadas, la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana debe convocar al menos a una asamblea de rendición de cuentas al año, en donde los Comités de Administración y de Supervisión dan cuenta del desarrollo del plan, los problemas enfrentados y los recursos gastados.

A partir de las recomendaciones realizadas por la Mesa de Diálogo de Transparencia en Políticas y Programas Sociales del GDF⁷⁹ realizada el 13 de Agosto del 2009 al Programa, la coordinación del mismo se dio a la tarea de mejorar sustancialmente la página web creando un sitio específico del Programa incorporando además de los padrones, la convocatoria y líneas y mecanismos de operación, una serie de materiales relevantes como los premios recibidos, los resultados de las evaluaciones realizadas, los contenidos del Taller Diplomado sobre Mejoramiento Barrial y diversos materiales y actividades llevadas a cabo.

No obstante, el monitoreo ciudadano realizado al PCMB⁸⁰ lo califican bien, pero consideran que hay aún algunas deficiencias en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas, en especial acerca de la información que, a través de volantes, mantas, carteles, voceo, etc., debe circular en las colonias de los proyectos beneficiados como: las

⁷⁹ La Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal es un mecanismo de interlocución y generación de acuerdos entre los Entes Públicos y las organizaciones de la sociedad civil. Las actividades de la Mesa se orientan a fortalecer la promoción, el ejercicio y la defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), así como a robustecer la cultura de la transparencia gubernamental y de la rendición de cuentas en el Distrito Federal

⁸⁰ Este fue realizado por la ONG "Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. cfr. página http://www.contraloriaciudadana.org.mx/monitoreo/Reporte_de_Resultados_Monitoreo_Ciudadano_al_PCMB_DF_2010.pdf

convocatorias a las Asambleas Vecinales para avalar proyecto, para elegir a los Comités, para rendir cuentas, información específica de cada proyecto al inicio y al término de la obra, reportes mensuales sobre el ejercicio del recurso público de cada proyecto, entre otras.

También existen problemas en lo que se refiere a la selección de los casos. Por un lado, no hay una convocatoria abierta para participar en el comité mixto de selección, sino que los miembros de sociedad civil que participan en él lo hacen por voluntad y representación propia y a invitación expresa del Jefe de Gobierno. Aunque la selección de los casos se hace conforme a lo establecido por los lineamientos y mecanismos de operación, éstos son criterios de validación, más que de elegibilidad y no se informa clara y ampliamente sobre aquellos aspectos a los que el Comité decide dar prioridad. Si bien a las personas que se acercan a solicitar información respecto a las causas por las que no fueron aprobados sus proyectos se les explica⁸¹, esto se hace directamente y no hay una respuesta amplia y clara al conjunto de los proyectos que no fueron aprobados y lo mismo ocurre respecto a los montos. Se sugiere publicar y difundir al conjunto de los beneficiarios la información específica de los proyectos, criterios y lineamientos de selección de los mismos, las convocatorias, constancias y las actas de las asambleas que se realizan y la convocatoria a la evaluación y foros que se realizan.

Respecto a los mecanismos de exigibilidad se ha establecido que para aquellos vecinos interesados en presentar un plan de mejoramiento y no cuenten con la capacidad técnica para integrar por ellos mismos su propio proyecto, podrán presentar ante la Secretaría de Desarrollo Social su solicitud de inclusión y esta dependencia pondrá a su disposición el Catalogo de Asesores Técnicos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual se elabora por convocatoria pública (LMO PCMB 2010)

Por otra parte también se dispone que cualquier persona puede interponer ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal una queja cuando considere que se excluye, incumple o contraviene por parte de servidores públicos, las disposiciones previstas en la Ley de Desarrollo Social o su Reglamento así como los lineamientos o mecanismos de operación del Programa. En ese sentido y conforme a la normatividad aplicable, la Secretaría de Desarrollo Social debe responder por escrito a la persona física o moral que interponga la queja dando cuenta del estado en que se encuentra el seguimiento de la misma. (Ibid).

⁸¹ Esto ha ocurrido en diversas ocasiones, pero la más notable fue después de la primera selección en la que un buen número de organizaciones convocaron a los miembros de la sociedad civil para que explicaran los criterios y mecanismos de selección. A partir de ahí fue que se definió hacer reuniones amplias de información y evaluación.

3.1.4 Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación.

El programa en su diseño muestra una clara consistencia entre los objetivos y los instrumentos y mecanismos de operación en lo que se refiere a los aspectos técnicos y a la participación comunitaria.

Líneas arriba señalábamos que el proyecto debe elaborarse a partir de un ejercicio de planeación participativa, lo que implica fundamentalmente una propuesta social integral, incluido el diagnóstico socio territorial de la comunidad, la justificación, los alcances y objetivos sociales y las estrategias para el fomento de la participación, la equidad de género y la reconstrucción del tejido social, en esta perspectiva las propuestas deben explicar de qué manera generan entornos urbanos amigables y seguros para las mujeres, los jóvenes, los infantes y los adultos mayores, lo que no es una tarea fácil. Se da por supuesto que la población tiene los conocimientos y habilidades para hacerlo cuando esto implica toda una metodología de trabajo. Por ello, en lo general, le dejan esta tarea al asesor técnico o se hace una descripción muy elemental, que se da por buena a la hora de la selección de los proyectos pues no hay condiciones reales para hacerlo de otra forma, ya que no se contempla la necesidad de asesorías de carácter social y metodológico. Son contados los casos, en especial aquellos que desde un principio están acompañados por organizaciones civiles y/o sociales, universidades - en especial las facultades o departamentos de arquitectura en la UNAM y la Universidad Iberoamericana- con experiencia en este tipo de ejercicios. Son estos casos los que han sido premiados y en los que el impacto y la incidencia es mucho mayor⁸².

Entre éstos casos se encuentran: el Proyecto de Mejoramiento Barrial de la colonia **“Primero de Mayo”** asesorado por Casa y Ciudad fue seleccionada por The Technical Advisory Committee congregado en Dubai, Emiratos Árabes Unidos, en Octubre de 2008 como "buena práctica"; **“La Asamblea Comunitaria de Miravalle”**⁸³, ganadora de la cuarta

⁸² La literatura mundial, pero en especial la latinoamericana da cuenta de la relevancia de este tipo de ejercicios para la construcción de ciudadanías activas.

⁸³ Una organización comunitaria que ha creado un proyecto integral de programas culturales, educativos, de salud y medio ambiente, en la Sierra de Santa Catrina en Iztapalapa. A través de un proyecto integral recolectan y reciclan semanalmente dos toneladas de plástico PET (con lo que generan 30 puestos de trabajo), y tienen un huerto donde siembran plantas tradicionales y alimentos con los que parcialmente abastecen un comedor popular que fue construido con los recursos del programa, una biblioteca, una ludoteca talleres de arte, clases de danza,

edición del Premio Deutsche Bank Urban Age, Ciudad de México 2010, también merecedores de una mención honorífica en ese mismo ejercicio fueron el **Centro Cultural Consejo Agrarista**⁸⁴ en Iztapalapa y el proyecto “**Recuperando Espacios para la Vida**”⁸⁵ ubicado en Santa Fe. Como **Programa** ganó el **primer lugar de Buenas Prácticas** otorgado por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, en 2009.

Sería iluso pensar que, dada la cultura política que permea nuestro quehacer público, todos los proyectos pueden tener las dimensiones y el impacto de éstos y otros que no hemos enumerado pero, sin lugar a dudas, los procesos participativos en las comunidades pueden ser cualitativamente distintos si se desarrollaran *acciones positivas*, se destinaran recursos y hubiera un mayor acompañamiento en esta parte.

El problema es que de entrada no se cuenta con los recursos económicos ni el personal suficiente y adecuado, es decir calificado y convencido de la importancia de la participación (promotores), que apoyen los ejercicios de planeación participativa. Por otra parte la rigurosidad de los trámites administrativos y financieros que implican, ahí sí, una permanente interlocución con los comités de administración y vigilancia en especial por las comprobaciones, el meticuloso seguimiento por parte de la Contraloría⁸⁶ y en general todos los trámites burocráticos-administrativos que ellos mismo atienden, les ocupan casi el 70% de su tiempo, por lo que difícilmente logran dar seguimiento en campo a los proyectos y en especial a los procesos participativos.

Esto no sería necesario si para la Subsecretaría de Participación Ciudadana fuera un programa prioritario y los mil promotores con los que cuenta, o al menos un porcentaje significativo, estuvieran involucrados en el Programa y lo aprovecharan para detonar procesos participativos. Desde luego, son los responsables de realizar las asambleas pero, de acuerdo con los testimonios de algunos promotores, las ven como una carga extra, algo

y servicios educativos, internet. Han logrado también convertir un antiguo depósito de basura en un espacio público para la convivencia y una pista de patinaje.

⁸⁴ fundado por 30 bandas juveniles en tregua, en el que se promueve el graffiti legal y las actividades artísticas como una alternativa a las drogas y la violencia y que, entre cosas, ha contribuido a la recuperación de un barrio de Iztapalapa que antes era considerada “zona prohibida”

⁸⁵ se enfoca en la recuperación del espacio público a través de diversas actividades que contribuyen a crear un sentido de pertenencia entre la gente y el espacio, alienta la formación de proyectos productivos y promueve el liderazgo de los miembros de la comunidad de una zona marginal.

⁸⁶ En ese sentido también debe reconocerse el esfuerzo de todos los involucrados, pues las recomendaciones de la Contraloría son bastante leves y sencillas de cumplir.

ajeno al trabajo que realizan en el territorio y los módulos de Seguridad Pública y Participación Ciudadana en donde implementan sus propios programas⁸⁷.

Un aspecto a considerar para incrementar la participación ciudadana es realizar una amplia difusión del Programa a través de mantas, pintas, volantes, etc. y especialmente de las convocatorias a las tres asambleas en tiempo y forma y que éstas se realicen en horas en las que un mayor número de población puede acudir.

Otro elemento que no permite estimular la participación ciudadana es que ésta no es un indicador importante para aprobar los planes, pero especialmente para aprobar los proyectos de continuidad. No se cuenta con los datos (no se solicita información sistematizada o se incorporan indicadores en ese sentido) muchas veces es suficiente con que” hayan ido muchas personas a la inauguración de una obra”. No hay un registro ni una evaluación de la participación y en qué medida ésta se ha incrementado o fortalecido con el programa. Si cumplieron con el avance de la obra y comprobaron de manera adecuada los gastos, es suficiente. A pesar de que se ha insistido mucho en la necesidad de valorar esto, no ha sido recuperada la propuesta. No se realiza tampoco una evaluación en términos del impacto social y el uso y apropiación de los vecinos de los espacios rescatados.

Se tienen documentados varios casos (no se cuenta con la cifra exacta) en que los espacios construidos o rehabilitados se encuentran abandonados y se han deteriorado, es el caso de algunas canchas deportivas y parques en los que nadie se hace responsable de ellos y su mantenimiento. En otras comunidades, por el contrario los promoventes o grupos más poderosos en la comunidad, se han apropiado y privatizado estos espacios, lo que también ha generado serios problemas entre los miembros de la comunidad. Este caso ha sido frecuente en las canchas deportivas, en especial donde operan las tradicionales ligas de fútbol.

Esta problemática se debe en buena medida a que no hubo un ejercicio de planeación participativa en la que se involucra la comunidad y a la falta de seguimiento y control. Este problema se abordó en el ejercicio de evaluación realizado en el 2009, por lo que se propuso conformar Comités de Desarrollo Comunitario que se ocuparían de atender la dimensión social del programa y el seguimiento y control de los espacios recuperados o

⁸⁷ Por otro lado, también están copados de trabajo pues permanentemente apoyan a la Jefatura de Gobierno y otras Secretarías con la difusión de sus programas casa por casa y a realizar el censo de beneficiarios, en el marco del Programa Red Ángel. Son, como ellos mismos lo reconocen, “los comodines de las diversas secretarías”.

construidos. La propuesta fue aceptada y aparecieron en las reglas de operación del 2010, se eligieron y fueron capacitados pero se desconocen los resultados.

Ante todo esto se propone un mecanismo que incorpore sistemáticamente a ciudadanos y/u organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento y vigilancia de la implementación del programa y un ejercicio más sistemático de evaluación.

3.1.5 El papel de los actores, liderazgos, modalidades de la participación

Como hemos señalado y las mismas autoridades del gobierno así lo reconocen, en diversas declaraciones⁸⁸, el papel de las organizaciones sociales y civiles, en un primer momento todas aglutinadas en el colectivo PCMB, después participando en y desde otros espacios, como el Consejo de Desarrollo Social, el Consejo Asesor del PCMB, ha sido fundamental para el diseño, ejecución y evaluación del Programa.

En la propia convocatoria y las líneas y mecanismos de operación del Programa se estipula:

Que con el propósito de fortalecer la democracia participativa en el Distrito Federal, el Gobierno de la Ciudad de México, en consulta con las organizaciones civiles, sociales y comunitarias, elaboró este programa cuyo objetivo es facilitar a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas....Que el movimiento popular urbano es uno de los principales promotores del proceso de transición a la democracia en el Distrito Federal y que desde sus orígenes, el impulso que motiva su participación en el quehacer político y social de la Ciudad es su legítimo interés por modificar la realidad económica, social y cultural que limita el desarrollo de las y los capitalinos, y que este es un principio que comparte plenamente el Gobierno del Distrito Federal". (LMO-PCMB).

Desde el inicio se distinguen tres actores protagónicos: 1. El gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo Social, 2. Organizaciones Sociales y Civiles vinculadas a la

⁸⁸ Martí Batres Guadarrama, Presentación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 11 de Junio de 2007, <http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/discursosg.html?id=1317969> Marcelo Ebrard Casaubón, Presentación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 10 de septiembre de 2007, <http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/discursosj.html?id=1383255> Marcelo Ebrard Casaubón, Presentación del proyectos seleccionados del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 12 de Junio de 2007, <http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/discursosj.html?id=1317973>

problemática del Desarrollo Urbano y en General del Hábitat, y 3. Universidades e instituciones académicas, principalmente la UNAM, la Universidad Iberoamericana y la UAM.

El gobierno.

En el marco del gobierno de la ciudad, es la Secretaría de Desarrollo Social a través de la ***Subdirección de Operación Técnica (SOT-PCMB)*** la responsable del Programa. Esta subdirección es la encargada de elaborar la convocatoria y los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y de publicarla y difundirla en distintos espacios y medios electrónicos. Establece los formatos de presentación para los proyectos. Recibe y registra los Proyectos interesados a concursar y publica el calendario de realización de Asambleas para avalar los proyectos. Convoca y coordina las sesiones del Comité Técnico Mixto y aporta todos los elementos para facilitar la selección de los casos. También imparte capacitación e integra los expedientes de todos los planes presentados, tramita los recursos económicos y recibe los comprobantes de los gastos realizados por cada uno de los proyectos, atiende las recomendaciones de los auditores y asesora durante todo el proceso de ejecución del proyecto a los comités de vecinos.

Se reconoce, como decíamos, el compromiso de quienes laboran en esta área ya que tan sólo son 7 personas, su interés por abrir espacios de participación, de establecer interlocución permanente con los distintos actores, de ser receptivo de las propuestas de las organizaciones civiles, sociales y académicas, de las evaluaciones, de diseñar junto con el consejo asesor –en otro momento con el colectivo- los lineamientos y mecanismos de operación, los indicadores para la selección de los proyectos, entre otras cosas.

La ***Subsecretaría de Participación ciudadana, (SPC)*** coordina y avala la realización de las Asambleas Vecinales que aprueban o rechazan el proyecto y la elección de los Comités de Administración, Supervisión y Desarrollo Comunitario y las de rendición de cuentas (éstas se establecieron recientemente) y participa en el comité mixto para la selección de los proyectos.

Desde la Sociedad

El promovente.

Es una organización o un grupo de vecinos que promueve ante la comunidad el proyecto y lo presenta a la Secretaría de Desarrollo Social. Es él o la responsable del proyecto y con quien se mantiene comunicación, al menos hasta que se conforman los comités. Lo ideal sería que todos los promoventes fueran los representantes de una comunidad organizada y jugaran realmente un papel de liderazgo frente a la comunidad.

Al abrirse el programa y como no había mucho control en este aspecto podía tratarse de cualquier persona que tuviera ciertos conocimientos técnicos, interesada en velar por sus intereses personales, hacerse de recursos y y/o exclusivamente mejorara su entorno inmediato, convocaba a algunos vecinos de su cuadra –si es que vivía en la colonia- y presentaba el proyecto. Ahora se establece como requisito que sean residentes de la comunidad.

La convocatoria se dirige a una multiplicidad de actores: organizaciones sociales, civiles, comunitarias, vecinos e instituciones académicas, interesadas en promover procesos integrales, sostenidos y participativos de mejoramiento en pueblos, barrios y colonias del Distrito Federal. Abrir la convocatoria a los vecinos en general, sin que estén previamente organizados o dispuestos a hacerlo, preocupados realmente por su comunidad, representa un problema. En un porcentaje elevado de casos ha habido conflictos de distinta índole, pues como se trata de una sola persona o un grupito articulados coyunturalmente, dejan abandonado el proyecto, hay problemas con otros grupos o vecinos con mayor trabajo o clientela, no gozan de reconocimiento y legitimidad en la comunidad y a la larga, aunque se concluya la obra, se deja al garete y al cabo del tiempo se deteriora, se la apropian otros, etc. y además no se cumple con el objetivo de fomentar la participación y la reconstrucción del tejido social⁸⁹.

Un problema que se ha presentado es que muchos de los arquitectos o asesores técnicos que participan en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, únicamente por intereses personales, van y promueven entre un pequeño grupo de vecinos el programa, elaboran el proyecto, se los presentan y los involucran. Hay despachos que se están dedicando a eso, lo que no tendría nada de malo, si no se deja de lado el sentido socio-

⁸⁹ Hay algunos casos bien documentados como por ejemplo: el proyecto de San Miguel Amantla en Azcapotzalco, el de la Daniel Garza en Tacubaya, el de en Iztacalco, etc.

cultural (en términos de construir una cultura de corresponsabilidad) y participativo del proyecto.

Es necesario que los promoventes autodefinan el territorio que abarcará el proyecto, estableciendo un diagnóstico socio-territorial de la comunidad donde se pretende llevarlo a cabo. Como ya señalábamos, así lo hacen, pero por lo general son muy deficientes, copian la información, desconocen los problemas, no involucran a la comunidad, no hay mayor reflexión ni análisis. Con objeto de evitar estos problemas las últimas reglas de operación han establecido que los promoventes deben describir cómo se realizó el proceso de planeación participativa, cuáles fueron los resultados obtenidos y cómo fueron incorporados al proyecto que se presenta, lo que salvo contadas excepciones, la descripción del proceso también es muy deficitaria.

Los Asesores Técnicos,

Son los encargados de garantizar soluciones técnicas adecuadas a las solicitudes planteadas. A dar seguimiento a la ejecución de la obra, a la elaboración del reporte final de los planes. Son contratados por la comunidad directamente.

En la primera etapa del PCMB, se proponía como metodología de intervención los denominados “Talleres de Habitabilidad” (TH) que es un proceso participativo de planeación urbana de barrio, que nacen a raíz de la implementación del Programa de Mejoramiento de Vivienda. Actualmente, subsiste esta figura pero también hay arquitectos, pequeñas empresas constructoras, urbanistas y arquitectos paisajistas todos ellos independientes que son contratados por los promoventes para la ejecución de la obra.

Motivados únicamente por la realización de la obra muchos de los asesores son los que van a las comunidades a ofrecer sus servicios y son los que elaboran el proyecto (a veces junto con los vecinos, pero las más de las veces lo hacen por su cuenta y se los entregan a ellos para que lo presenten). Aunque su ingreso representa sólo el 5% del monto total del proyecto, son los únicos que perciben un ingreso y ante la crisis y el desempleo se convierte en una buena opción especialmente para los recién egresados.

En varias ocasiones se ha detectado que hacen lo mismo en varias localidades, conforme a las reglas de operación establecen una especie de machote, en donde ponen los mismos datos independientemente de las características de la comunidades de que trate, el diagnóstico, objetivos, etc, etc. son idénticos, es un mismo molde. Esto lo ha detectado el

Comité Mixto y en el mejor de los casos ha seleccionado sólo uno de los proyectos, el que parece más acorde con las características de la comunidad o aquella que más lo requiere. Por todo esto se reglamentó que los asesores tienen que estar registrados en un Padrón elaborado ex profeso y sólo se incluyen todos aquellos que son bien evaluados por la comunidad contratante. A la fecha hay 271 asesores registrados, la mayoría profesionales individuales y ya se ha reglamentado que no pueden asesorar más de cinco proyectos.

A pesar de esto es un problema que no se ha logrado resolver pues se ha identificado que muchos de estos asesores han visto en el Programa una fuente de ingresos, lo que no tendría problema si tuvieran claridad del proceso participativo que tienen que detonar. Se han detectado casos de empresas que utilizan el programa para vender sus propios materiales. Convencen a alguien de la comunidad que sean los promoventes del programa y ellos se ocupan de todo lo demás. La experiencia ha llevado a que se establezcan controles cada vez más rígidos, ello ha mejorado la situación pero se siguen detectando abusos en ese sentido.

El *Comité de Administración vecinal*.

Se elige en asamblea y es el responsable de la correcta ejecución de los trabajos del Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial, de la administración de los recursos, la rendición permanente de cuentas y la comprobación correcta y oportuna de los mismos. Para el correcto uso de los recursos debe abrir una cuenta de cheques a nombre de los tres integrantes y todos los pagos que realice deberán ser con cheques firmados de manera mancomunada y con respaldo documental de todos los recursos utilizados. En todo momento debe proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, al Comité de Supervisión, al Comité de Desarrollo Comunitario y a los ciudadanos interesados, la información que les sea solicitada.

Debe publicar de manera mensual, en algún sitio visible de la obra, un informe de los gastos que se vayan erogando, con respecto al total asignado. Dichos informes deben estar firmados por los integrantes del Comité de Administración, de Supervisión y del Asesor Técnico, deben ser visibles y una vez ubicados se deben fotografiar y entregar como constancia a la Secretaría de Desarrollo Social. Pocos cumplen con este requisito.

Debe señalarse que los casos en donde ha habido problemas son contados y por lo general se esmeran por hacer las cosas bien y rendir cuentas claras. Es un proceso de aprendizaje que se va superando con la experiencia.

El comité de supervisión vecinal.

Se elige en asamblea. Tiene por función vigilar que las obras y acciones del Plan se ejecuten de manera adecuada y los recursos se utilicen y comprueben de manera correcta y oportuna. En todo momento puede solicitar la información que juzgue necesaria al comité de administración y está obligado a informar de manera inmediata a la Secretaría de cualquier anomalía que detecte. Asimismo en el informe final del proyecto debe incluir un dictamen de conformidad con la aplicación de los recursos.

Aprobado el Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial, los comités de Administración y de Supervisión deben suscribir un Convenio de Colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social en el cual se establecen los lineamientos a los que debe sujetarse el ejercicio de los recursos públicos que se les asignan y la forma como deben ser comprobados. Actividad para las que se les capacita. Una vez resuelto esto la Secretaría canaliza los recursos al comité de administración en dos ministraciones.

En el caso de que por razones jurídicas, administrativas o de otra índole, el comité de administración y de supervisión, no logre concretar el proyecto, o encuentre algún impedimento para la realización del mismo, la Secretaría de Desarrollo Social, solicitará la comprobación de los recursos ejercidos y la devolución de los no ejercidos, con la finalidad de que se acredite el destino de los mismos.

El Comité de Desarrollo Comunitario.

Esta es una figura nueva que se establece a partir de la convocatoria de 2010 a petición de las organizaciones participantes en la evaluación realizada en el 2009, en la que se establecía como una deficiencia importante del Programa la escasa participación ciudadana. Consideraban que esto se debía en parte porque los Consejos de Mejoramiento Barrial⁹⁰ – establecidos en la reglas y mecanismos de operación- no se habían conformado, ni

⁹⁰ En los Mecanismos y Líneas de Operación se prevé la constitución del Consejo en el apartado 6.1. Establece que en los casos que se consideren viables, los responsables del Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) solicitarán a la Subsecretaría de Participación Ciudadana la organización de reuniones por cuadro donde se nombrará a un representante que formará parte del Consejo de Mejoramiento del barrio, pueblo o colonia, que es el órgano vecinal, encargado de coordinar con las instituciones de gobierno el monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan. En el participarán una persona representante de la Secretaría de Desarrollo Social y otra del área técnica asesora y ejecutora del Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial...A través del Consejo de Mejoramiento Barrial se establecerá la coordinación con el resto de políticas y programas del Gobierno del Distrito Federal y los procedimientos de gestión.

operaban y porque los requerimientos técnico- administrativos ocupaban toda la atención de los comités de administración y supervisión por lo que dejaban de lado el impulso a la participación ciudadana.

*Todo lo anterior presenta un panorama donde en medio de las tareas técnico-administrativas se distorsiona el objetivo de integralidad, sustentabilidad y la participación en el mejoramiento de los espacios públicos, parte esencial de este Programa. Así mismo al tener reducida la participación vecinal al pequeño núcleo conformado por los Comités de Administración y Seguimiento se corre el riesgo de generar prácticas caciquiles que impidan el uso adecuado de los espacios públicos. Frente a esta situación se considera que se tiene que trabajar en construir y fortalecer la participación ciudadana dentro de las comunidades donde existen proyectos del PCMB para poder avanzar en la configuración de los Consejos de Mejoramiento Barrial, por lo que se propone que se integre el **Comité de Desarrollo Comunitario** integrado y apoyado igual que los de Administración y Supervisión en la Asamblea Vecinal correspondiente. **Esta nueva figura ayudará a encontrar un equilibrio entre las actividades técnico-administrativas y las de carácter social-comunitarias, integrando en la acción la totalidad de los objetivos del Programa, tanto generales como particulares. Para esto se deberán contar con instrumentos enmarcados en la Planeación Participativa para lo cual deberá integrarse el anexo correspondiente. El trabajo que realice este Comité abrirá un amplio proceso organizativo que concluirá con la elaboración de una Agenda ciudadana y el surgimiento de figuras ciudadanas representativas, esto puede garantizar el desarrollo permanente y la consolidación de los Proyectos del PCMB una vez concluidos en su parte técnico-administrativa. Su tarea sería, entre otras, fomentar la transparencia, acompañar la rendición de cuentas asegurar la sustentabilidad de los proyectos en el tiempo y organizar el proceso local que conlleva formular la agenda de desarrollo local”.** ,” (CMB-Oct. 2009)*

Tiene como tareas fundamentales sensibilizar, promover, desarrollar y consolidar los procesos ciudadanos a través de trabajos de planeación participativa (diagnósticos, análisis, diseño de líneas estratégicas, proyectos), organización ciudadana, impulsando grupos de

trabajo vecinal para asegurar la sustentabilidad del proyecto durante su construcción y posterior a este proceso.

Debe ser el promotor de la construcción de un proceso comunitario, que permita la formulación de una agenda de desarrollo local que se construya a partir del proyecto presentado y aprobado en asamblea vecinal, garantizando de esta manera el desarrollo permanente del programa así como la consolidación de los espacios recuperados.. Para esto debe trabajar de manera coordinada con los Comités de Administración y Supervisión y participar en sus reuniones en calidad de observador con derecho a voz y deber respetar las decisiones que en materia técnico-administrativa tomen dichos comités.

De la misma forma es el responsable de establece comunicación con las diferentes dependencias del Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de promover en los espacios recuperados, los diferentes programas sociales y/o políticas públicas, que beneficien a las comunidades y su desarrollo integral. Deberá entregar a la Secretaria de Desarrollo Social, un informe de las actividades y gestiones realizadas, así como, de los avances encaminados a cumplir los objetivos antes señalados. (LMO-PCMB).

Realizar las tareas que se les encomiendan – a partir de su propuesta- también requiere de capacitación. *“Así como a los Comités de Administración y Seguimiento se les da una capacitación para la operación técnica-administrativa, el Comité de Desarrollo Comunitario deberá contar con un proceso de formación propio y adecuado a la dimensión de sus tareas (...) Lo ideal sería que el PCMB contara con recursos para instalar el acompañamiento necesario en este proceso pero, debido a que no se cuenta con estos recursos se valoró la posibilidad de que dentro del espacio de capacitación se abriera un espacio para orientar los trabajos de este Comité”* (Colectivo PCMB). Esta tarea recayó en los integrantes del colectivo los que –por falta de recursos tiempo y condiciones adecuadas- sólo capacitaron al 50% de los Comités de Desarrollo Comunitario que se eligieron.

Los comités de deben integrar por tres personas electas en Asamblea. Cualquiera de los integrantes de los comités o los comités en su conjunto pueden ser removidos por la Asamblea Vecinal siempre y cuando se convoque a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana para una Asamblea específica para tal efecto.

El Colectivo de Organizaciones Sociales, Asesores y Organizaciones Civiles del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial,

Como comentábamos anteriormente el grupo de asesores técnicos del PMV-INVI propuso a principios de 2007 al titular de la SEDUVI Arturo Aispuro dar a conocer los avances de los resultados de los Talleres de Habitabilidad donde se exponían valiosas propuestas para apoyar la producción social de la vivienda y del barrio en la Ciudad de México. El titular de la SEDUVI propuso la realización de mesas de trabajo coordinadas por el INVI, que fueron desarrolladas durante los meses de febrero y marzo del 2007, con los temas de: Objetivos y Metodología, Marcos Jurídico y Financiero, y Modelo de Aplicación. Si bien estos trabajos no tuvieron como resultado el diseño de un programa de mejoramiento barrial, permitió que el grupo de asesores técnicos del PMV-INVI junto con los demás actores que se habían venido involucrando en el tema de la producción social del hábitat, se dotaran de una identidad colectiva y conformaran el Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio: “Somos un grupo de trabajo integrado por vecinos, organizaciones sociales, organismos colegiados, universidades, ONG’S, talleres de habitabilidad, laboratorios de habitabilidad, profesionistas independientes y estudiantes; con experiencia e interesados en promover, desarrollar e impulsar la producción social del hábitat”⁹¹; y con objetivos claros:

- Generar un programa para el mejoramiento integral del barrio y vivienda con proyectos participativos para mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos.
- Incidir en la política pública en cuanto al mejoramiento del hábitat, para un modelo de mejoramiento integral en los barrios del Distrito Federal.
- Impulsar un nuevo modo de intervención integral: “todos juntos, al mismo tiempo y en el mismo lugar”. Le llamaban revolución administrativa pues implicaba la participación de diversas dependencias del gobierno central, delegaciones, organizaciones sociales, civiles, académicas y comunitarias participando en un mismo territorio.
- Impulsar un desarrollo del hábitat de manera integral, construyendo legitimidad, desarrollo socioeconómico, dignificación y recuperación de espacios públicos y vivienda. (Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio, 2006):

⁹¹ Entre los integrantes del colectivo se encontraban: Laboratorio de Habitabilidad, Taller de Habitabilidad México A. C., Taller de Habitabilidad Zona Norte, Taller Carlos Leduc, Facultad de Arquitectura UNAM, Instituto de Arquitectura y Urbanismo (IDAU-CAM), Unión de Colonos de Alvaro Obregón (UCAO), Unión de Colonias Populares (UCP), Asamblea Inquilinaria, Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Asociación Sindical de Trabajadores del INVI, Tequio, Colectivo Emiliano Zapata, Tepito Arte Acá A. C., El Barzón, COPEVI, Casa Y Ciudad A. C., Arvite A.C., Frente Popular Francisco Villa, Frente Vecinal por la Esperanza, Coordinadora Metropolitana de Mercados, Coordinadora el Molino, Comisiones de Vivienda de: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa.

El Colectivo siguió insistiendo y finalmente fue aprobado el Programa. El Colectivo ya no opera como antes pues algunos de los actores se han retirado u ocupado otros espacios, en especial en el Consejo Asesor. No obstante, sigue jugando un papel de liderazgo importante, ya que permanentemente convoca a actividades, a foros, evaluaciones, pronunciamientos, etc. Se manifiesta públicamente y por ello sigue jugando un papel de contrapeso frente a las instancias que se han institucionalizado aunque no burocratizado. El movimiento sigue presente y eso ayuda a la dinámica del programa.

Sin lugar a dudas, de todos los programas revisados, es el único que realmente mantiene una interlocución permanente con el gobierno y en donde las organizaciones sociales y civiles tienen una incidencia importante en el diseño, implementación y evaluación del Programa que esperamos realmente se convierta en una política pública, en torno a la cual se articulen otros programas sociales y de desarrollo urbano, como es la intención de estos actores

*El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, expresión de la política social del gobierno del Distrito Federal, surge como resultado de una larga lucha de organizaciones sociales, organismos civiles e instancias académicas y gremiales, en respuesta a amplios procesos de exclusión social generados por un modelo de desarrollo que privilegia la acumulación del capital sobre el bienestar social, facilitando el uso del espacio público para fines de lucro y privatizadores, excluyendo a las mayorías y en detrimento del Derecho a la Ciudad. **Este Programa tiene el objetivo de construir una política pública que mejore desde el territorio y con la comunidad, la calidad de vida de sus habitantes**⁹².*

Para concluir una reflexión de Enrique Ortiz. “Las prácticas colaborativas entre organizaciones sociales, gobierno y ciudadanía que han permitido transitar del PMV-INVI al PCMB, muestran un recorrido caracterizado por experiencias exitosas de cogestión no exento de problemas y contradicciones, que ha obligado a los actores involucrados a poner a prueba su capacidad para encontrar soluciones en consenso y fortalecer la experiencia de trabajar juntos, incluyendo a los propios beneficiarios. Vale la pena destacar que los

⁹² Posicionamiento del Colectivo de Mejoramiento Barrial ante los embates Económicos y Políticos al Gobierno del Distrito Federal. Cfr. Página web del programa. <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/>

espacios institucionales en los que se han dado estos procesos participativos, no son ámbitos diseñados para el fomento o la canalización de la participación, se trata más bien de organismos público que operan políticas y programas sociales, en los que se ha tenido la voluntad de responder a las demandas ciudadanas de abrir espacios de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad organizada. Esto implica de ambas partes superar actitudes y papeles estereotipados y desarrollar nuevas destrezas necesarias para avanzar desde la negociación hacia la acción concertada” (Ortiz Enrique, entrevista realizada Octubre de 2010).

Los Espacios de Participación.

El Comité Técnico Mixto se integra por cinco funcionarios el Secretario de Desarrollo Social quién lo preside y por representantes de las secretarías de: Obras y Servicios y Desarrollo Urbano y Vivienda, así como representantes del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y la Subsecretaría de Participación Ciudadana y cinco representantes de la sociedad civil especialistas en los temas de desarrollo social y de desarrollo urbano participativo, invitados por el Jefe de Gobierno.

El Comité juega un papel relevante pues es el que selecciona los proyectos, no obstante como se ha señalado a lo largo de este apartado existen una serie de problemas que se deben de resolver, en especial lo que tiene que ver con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Debe reunirse desde que se lanza la convocatoria, definir los criterios e indicadores de selección de los casos para que, al menos se hagan del conocimiento de quienes están concursando, diseñar los instrumentos de registro para ponderar y seleccionar objetivamente los casos. Debe ser riguroso con los documentos y elementos que se requieran para emitir su juicio.

Otro aspecto a considerar es que el número de casos que se reciben se ha triplicado, sin embargo, el número de personas que participan en él Comité no se ha incrementado, es necesario que se revise su composición y aumente el número para que realmente se pueda hacer una revisión exhaustiva y contar con apoyo para que en caso de duda se puedan visitar las comunidades y espacios para los que se propone el proyecto.

El Consejo Asesor del PCMB, es una figura que surge a petición de las organizaciones sociales y civiles participantes, es retomado y promovido por el Jefe de Gobierno. El decreto que lo crea aparece el 5 de Diciembre de 2008 en la Gaceta Oficial del DF, se conforma y

exactamente un mes después se instala. Está integrado por nueve representantes de diversas dependencias de gobierno⁹³, nueve académicos de instituciones públicas, quince representantes de organizaciones sociales y dos de organizaciones civiles con una destacada trayectoria en el ámbito de trabajo social y del movimiento urbano popular en la Ciudad de México. También a invitación expresa pueden participar los Presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social y Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Entre sus funciones destacan asesorar a los funcionarios responsables, analizar y proponer las acciones necesarias para el mejor desarrollo del Programa, procurando la integralidad de estas acciones; fomentar la participación ciudadana; promover y coordinar la colaboración de organismos públicos, privados, académicos y especialistas en la materia, para avanzar en la integralidad y coordinación interinstitucional. proponer la realización de investigaciones que sustenten el diagnóstico, la instrumentación y evaluación de políticas sociales en el marco del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial; promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales, sobre propuestas que perfeccionen y generen mayor eficiencia en la ejecución del Programa; conocer y formular propuestas sobre el diseño de las normas y especificaciones técnicas que deben cumplir los proyectos, considerando sus diferentes tipos para elevar la calidad de las propuestas en la perspectiva de avanzar en el profesionalismo técnico, así como informar de aquellos problemas sociales y comunitarios, de los que tenga conocimiento, para que la dependencia en el ámbito de sus atribuciones genere acciones concretas para su prevención y atención; promover el intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional que contribuyan al enriquecimiento del Programa; conocer y formular comentarios sobre la evaluación anual del Programa que presente la Secretaría de Desarrollo Social.

Para cumplir con estas atribuciones en la sesión de instalación se propuso conformar seis Comisiones o mesas de Trabajo: 1. Integración Institucional y promoción de participación ciudadana, 2. Capacitación y Formación, 3. Normatividad (Reglas de Operación), 4. Evaluación y Seguimiento, 5. Cultura, Identidad y Comunicación; y, 6.

⁹³ El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como presidente, el Secretario de Desarrollo Social, como Coordinador; los Secretarios de Gobierno, Finanzas, Desarrollo Urbano y Vivienda, Medio Ambiente, Obras y Servicios y Cultura; el Director General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; Un Secretario Técnico, que será el servidor público designado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, en este caso el responsable del Programa.

Economía y Redes Solidarias. A las que se adhirieron los participantes. El Consejo se reúne dos veces por año, pero las comisiones se reúnen con mucho mayor frecuencia y tienen una participación muy activa y propositiva. De cada una se han ido derivando diversas propuestas que se han ido acogiendo y reglamentando, como la realización de las evaluaciones, la integración de los comités de desarrollo comunitario. Mejorar los mecanismos de control y transparencia del programa, realizar evaluaciones periódicas, investigación y capacitación.

La mayor parte de las organizaciones que promovieron el programa y de los participantes en el Consejo por parte de la sociedad civil, son expertos y han tenido experiencias muy exitosas en torno a la planeación participativa y en realidad es lo que promueven, fortalecer la participación ciudadana, a partir de la capacitación y prácticas participativas para la construcción de ciudadanía. No obstante, es lo que no se ha logrado, pero han ido avanzando poco a poco, con mucha insistencia y compromiso.

Un dato interesante es el hecho de que son mayoría, alrededor de las tres cuartas partes, los representantes de la academia y organizaciones sociales y civiles, muy involucrados e interesados en el programa, por ello aunque no haya una convocatoria formal al Consejo, se reúnen por grupos para trabajar sobre la temática definida y mantienen una permanente interlocución con los responsables del Programa. Esto nos lleva a concluir que la figura del Consejo como tal no opera pero sí los grupos de trabajo porque tienen un interés genuino porque el programa opere y se consolide.

Las Instituciones Académicas.

Como se ha señalado en el diseño e instrumentación del programa han tenido una participación muy activa los académicos, en especial profesores investigadores de la Facultad de Arquitectura, pero también Sociólogos de la UNAM, de la UAM y estudiosos de la ciudad de la UACM, que han estado acompañando el programa desde sus inicios y de muy diversas formas. En principio participando en el Comité Técnico Mixto y en el Consejo Asesor del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Involucrando a los alumnos en el Programa, en el caso de los arquitectos en el diseño técnico y seguimiento de los proyectos como asesores y en el caso de los sociólogos y trabajadores sociales, apoyando en diversas actividades del colectivo (foros, evaluaciones, encuentros, etc.), acompañando el trabajo en el o los territorios, desarrollando tesis de

licenciatura y posgrado con objeto de aportar elementos para el análisis y la evaluación del programa.

Con el propósito de dejar constancia de las acciones realizadas por el programa se ha dado continuidad al esfuerzo editorial iniciado con los proyectos aprobados de 2007 y 2008, éste último elaborado por el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Esta última publicación da cuenta de 98 proyectos, 69 de nueva ejecución y 29 de continuidad, y registra los cambios físicos de los espacios intervenidos, expone las experiencias de las personas participantes y los alcances de los procesos participativos que se lograron desarrollar.

Por otra parte, se publicó el libro *Barrio Trabajando* que representa uno de los productos del proyecto *Metodologías para evaluar la participación ciudadana en la incorporación del patrimonio sociocultural comunitario en programas de mejoramiento barrial*, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, en colaboración con el Laboratorio Hábitat, Participación y Género de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

Por otro lado algunos proyectos han recuperado sus experiencias y publicado materiales de difusión y de capacitación, es el caso: *La Semilla Comunitaria. Plan de Mejoramiento Barrial. Colonia 1° de Mayo. Casa y Ciudad* (2007), *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial Sierra de Guadalupe. Taller de Diseño Participativo. Alternativas Comunitarias para el Desarrollo UI/UNAM* (2008), *Centro Comunitario Cultural y Deportivo "La Hormiga". Pueblo de Tizapán de San Ángel. PUEC* (2009). Todos estos materiales se elaboraron junto con los vecinos participantes, en especial los comités de administración y supervisión.

Como hemos podido observar se trata de un proceso sumamente complejo y de gran relevancia por lo que implica y su potencialidad. Las estrategias y mecanismos planteados para su implementación son insuficientes pero adecuadas si consideramos la escasez de recursos tanto humanos como materiales para operarlo. Para que realmente tenga el éxito que se prevé en torno a la participación ciudadana se requiere de un equipo mucho más amplio, de promotores y personal capacitado que le de seguimiento en situ, acompañe a los vecinos en un proceso realmente participativo (participación ciudadana le cediera unos 100 promotores o estos apoyaran realmente el trabajo los resultados serían mucho mejores).

Por otra parte, en la normatividad que orienta el programa, también se dispone que cualquier persona puede interponer ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito

Federal una queja cuando considere que se excluye, incumple o contraviene por parte de servidores públicos, las disposiciones previstas en la Ley de Desarrollo Social o su Reglamento así como los lineamientos o mecanismos de operación del Programa. En ese sentido y conforme a la normatividad aplicable, la Secretaría de Desarrollo Social debe responder por escrito a la persona física o moral que interponga la queja dando cuenta del estado en que se encuentra el seguimiento de la misma. (LMO-PCMB 2010)

El trabajo en el Territorio.

Desde un inicio, en los lineamientos y mecanismos de operación se tenía prevista la constitución de un espacio de coordinación en el territorio, Consejo de Mejoramiento Barrial, que buscaría la articulación con otras dependencias, políticas y programas del Gobierno del Distrito Federal y los procedimientos de gestión. En la misma reglamentación se establecía que la conformación de estos Consejos está sujeta al criterio de la comunidad, quien en caso de considerarlo pertinente podían solicitar a la Subsecretaría de Participación Ciudadana la organización de reuniones por cuadra para nombrar a un representante que formaría parte del Consejo de Mejoramiento de Barrio, pueblo o colonia, órgano vecinal encargado de coordinar con las instituciones de gobierno el monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan. Está considerado que en este Consejo también participe un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, otro del área técnica asesora y ejecutara del Plan comunitario. Solamente hubo una solicitud, nunca operó y por lo mismo, aunque en los últimos lineamientos se conserva la figura, se decidió establecer los comités de desarrollo comunitario, los que también tienen entre sus funciones la de buscar la coordinación entre las instituciones que interactúan en su territorio.

También se estableció que por cada pueblo, barrio o colonia participante se conformaría una Coordinación Territorial de Desarrollo Social y Urbano integrada de manera transversal por las distintas dependencias y entidades de la administración pública con el propósito de articular el PCMB con el resto de los programas y acciones de gobierno en una perspectiva integral, tampoco ha prosperado, ya que ni siquiera se pueden coordinar con los promotores de participación ciudadana que operan en el territorio.

En cuanto al fomento de la participación y su impacto en el territorio salvo contadas excepciones, no ha sido muy buena. La fragmentación y pugnas políticas y sociales en el territorio y la cultura política que prevalece, aunado al desprestigio y la desconfianza hacia

las autoridades no ayudan a ello. Para superar lo anterior se requiere de un trabajo titánico realizado por los mismos vecinos pero con el apoyo continuo de los diversos actores que participan en el programa.

La relación con los Comités Ciudadanos es prácticamente inexistente y después de las elecciones vecinales que -de acuerdo a diversos testimonios y el seguimiento que se hizo del proceso- fragmentaron aún más las relaciones entre vecinos, esta relación se tornó aún más complicada.

La dinámica propia del programa requiere de tres espacios de representación los comités de administración, supervisión y desarrollo comunitario, que son fundamentales en este ejercicio y a partir de ahí se han logrado generar diversas sinergias, habrá que realizar una evaluación de impacto en este sentido.

No obstante todo lo anterior, los beneficiarios entrevistados, reconocen que cuando se concluyeron las obras la respuesta y actitud de la población cambió. En algunos casos se sumaron más para elaborar el proyecto de continuidad, el entusiasmo por participar es mayor y varió la imagen que tenían con respecto a las autoridades, al menos con las responsables del Programa y de la propia Jefatura de Gobierno. Pero en ese sentido aún falta mucho por hacer.

3.2 PROGRAMA DE COINVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL

3.2.1 Antecedentes.

En 1998, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000 - del gobierno encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas- se convino en financiar, conjuntamente con la Agencia Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo (Novib), proyectos de desarrollo social diseñados, propuestos y aplicados por organizaciones de la sociedad civil, con el propósito expreso de generar modelos replicables y propuestas de políticas públicas para el desarrollo social en el Distrito Federal, buscando en el proceso contribuir a una transformación positiva en las relaciones entre la sociedad civil organizada y el Gobierno del Distrito Federal. Para un primer período de tres años, cada una de las partes acordó aportar un total de US\$ 500,000 por año para los proyectos que resultaran seleccionados.

De cuarenta y siete propuestas, solicitadas de manera expresa, se eligieron aquellas nueve que tenían en común la posibilidad de implementar, probar y consolidar metodologías de intervención en las que se priorizaba la intervención activa de los beneficiarios y/o promotores comunitarios en el diseño de diagnósticos, planes, programas y alternativas de solución. Estas nueve organizaciones aceptaron participar y aportar sus conocimientos en materia de desarrollo social y comunitario y su experiencia común del trabajo directo en el territorio, con *grupos específicos* de la población (mujeres, cooperativistas, pobladores, jóvenes, niños, migrantes y otros) y la oferta de “servicios alternativos” en materia de “alimentación, salud, educación, desarrollo urbano, empleo y proyectos productivos, culturales y recreativos”.⁹⁴

En un esfuerzo por darle continuidad al programa durante el gobierno de López Obrador en el 2001 se redimensionó el programa. Se denominó Programa de Coinversión para el Desarrollo Social en el que participaban, con recursos, la Secretaría de Desarrollo Social y en concreto la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social a la que se le asignó la coordinación del Programa, el Instituto de las Mujeres y el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, por parte del gobierno y por el lado de las organizaciones Civiles la Agencia de Cooperación NOVIB-OXFAM representada por la fundación Vamos-FDS.

El cambio sustancial al Programa durante este periodo estuvo dado por la *decisión de abrirlo a la sociedad civil, seleccionar los proyectos por convocatoria pública y en consecuencia de redondearlo como una experiencia institucionalizada*; a pesar de no haber sido explicitada la propuesta como Programa de Coinversión dentro del Programa de Desarrollo Social (2001-2006). La combinación de estos dos factores “redefinieron el sentido del Programa, pasando de ser una experiencia piloto, exitosa en lo general, a un Programa de gobierno institucionalizado.” (De la Maza y De León, 2004).

NOVIB jugó un papel muy activo en la primera fase del Programa, pero su intervención disminuyó sensiblemente en el año 2001, debido a las diferencias de ambas partes en las expectativas y lógicas planteadas; y también por la desaparición de los “recursos adicionales” de los que disponía la agencia “exclusivamente” para el Programa de Coinversión. Durante los primeros cuatro o cinco años de operación se incluyó “un dispositivo

⁹⁴ Para un análisis de esta primera experiencia revisar la publicación Coordinada por **Manuel Canto** Evaluación de la Relación entre el Gobierno del Distrito federal y las Organizaciones Civiles en torno al Desarrollo Social, **Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM, A.C., Mimeo, México, 2000, p.13**

de acompañamiento, monitoreo y reflexión sobre los resultados del mismo y de los proyectos en particular”; a través del cual se diseñaron y probaron estrategias diversas para mejorar su operación. Este alejamiento de NOVIB se resintió de manera particular en las acciones de diseño y acompañamiento, lo cual fue lamentado tanto por la Fundación Vamos como por algunas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la agencia mantuvo un papel relevante a través de sus aportaciones destinadas al fortalecimiento de los procesos impulsados por las organizaciones. En el año 2003, la OC “Espiral” fue un actor central *en la* impartición de talleres sobre políticas públicas, por ser ésta “una temática de interés de los tres tipos de actores (GDF, NOVIB, las OC’s)”. Cuando NOVIB y sus contrapartes se retiran completamente, la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, que se mantenía en la coordinación del Programa por el lado del gobierno, trató de mantener, con sus limitaciones, ese papel de acompañamiento, monitoreo, articulación y reflexión mismo que, como veremos, se ha perdido.

De acuerdo con la evaluación realizada por NOVIB en el 2004⁹⁵ las características del Programa en esta segunda etapa podían sintetizarse como sigue:

- Continuidad de la propuesta de la coinversión tripartita para el desarrollo social, mediante la puesta en práctica de proyectos con aplicación directa en el territorio en beneficio de la población ubicada en zonas de mediana, alta y muy alta marginalidad, o vulnerabilidad.
- Diseño institucional más preciso.
- Convocatoria pública y abierta a la participación de las organizaciones sociales y civiles debidamente registradas ante el Gobierno del Distrito Federal.
- Instalación de una Comisión Evaluadora para la selección de proyectos concursantes.
- Creación de seis espacios de coordinación por temas de desarrollo social.
- Mayor cobertura institucional por parte del sector público, con la inclusión de varias dependencias del Gobierno del Distrito Federal (Dirección General de Equidad y Desarrollo, Dirección General de Participación Ciudadana, Institutos de la Juventud y de las Mujeres del Distrito Federal, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF)

⁹⁵ Esta evaluación fue realizada con recursos de NOVIB por los consultores Gonzalo De la Maza y Emilienne de León. Versión preliminar, documento mimeografiado. 2004

- Conformación de una sola bolsa de financiamiento a los proyectos, a través de la conjunción de los recursos disponibles en las distintas dependencias involucradas en el Programa.
- Disminución paulatina de los recursos aportados por la agencia holandesa de cooperación internacional NOVIB, situación que derivó en una mayor carga financiera para el Gobierno del Distrito Federal, y, por tanto, en el acotamiento del apoyo del Programa a un número de proyectos menor a la cantidad deseada inicialmente. Dicha situación derivó, sin embargo, en una revisión más exhaustiva de las propuestas sometidas a concurso y, también, en el acuerdo entre las instituciones financiadoras - NOVIB y GDF que se esforzaron para acotar los “criterios de selección”, en concordancia con los objetivos y las metas del Programa de Desarrollo Social y los de la propia agencia NOVIB. La cobertura en el periodo fue de 668 proyectos de 1,244 recibidos, cifra equivalente al 53.7% del total concursado. (Cf. Secretaría de Desarrollo Social, et allí: COINVERSIÓN. Diez años fortaleciendo a la sociedad civil)
- Conservación y avance en dos intencionalidades fundamentales del Programa que lo hacen singular en su tipo: “la construcción de una nueva relación gobierno-sociedad civil y la incidencia en políticas públicas desde los aportes de la sociedad.”

Este es el último ejercicio en el que participa la organización holandesa, la que se retira definitivamente del Programa en 2004. A partir de ese momento el financiamiento corre exclusivamente a cargo del gobierno de la ciudad con recursos fiscales y en especial de las dependencias interesadas en fortalecer y coordinar este ejercicio, lo que va a incidir directamente en la operación del Programa, pero muy especialmente en sus alcances, sobre todo en torno al monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos, el fortalecimiento de las organizaciones y su incidencia en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, como veremos a continuación.

3.2.2. Marco Normativo.

En realidad este ejercicio se institucionaliza a partir de que fue aprobada la Ley de Fomento para las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el 2000, reforzada posteriormente (2006) por su reglamento. Marco jurídico que norma la relación entre el

gobierno y las organizaciones y en el que se destaca la importancia de su participación en el desarrollo social aludiendo a la necesidad de la corresponsabilidad social en este campo, para lo que establece como prerrogativa la posibilidad de que las instituciones reciban fondos públicos para el desempeño de su labor, y para su intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Por otra parte, en el artículo 39 de la Ley de Desarrollo Social se precisa que las organizaciones civiles y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales y todas aquellas cuyos objetivos se comprendan en el concepto de Desarrollo Social, *podrán participar con el Gobierno en la ejecución de políticas de Desarrollo Social, sin perjuicio de las obligaciones que la ley impone a la Administración, así como generar iniciativas de proyectos y programas que serán presentadas a la Secretaría.* Para fomentar la participación se promoverá la constitución de Fondos de Desarrollo Social, Programas de Coinversión y de Asistencia y Financiamiento a Organizaciones Civiles, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación, con las que se establecen convenios, concurren con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el Desarrollo Social con objeto de: **I.** Desarrollar investigación que contribuya al conocimiento de la realidad social del Distrito Federal, así como al desarrollo de alternativas de solución; **II.** La evaluación de las acciones de los distintos agentes que intervienen en políticas, programas y proyectos de Desarrollo Social; y **III.** El fomento y el apoyo directo a proyectos de atención a grupos específicos. (art. 39-41).

En la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal la corresponsabilidad se define como: *“el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo”.* (art.2. LPCDF 1998)

A parte de estas leyes y sus reglamentos el programa de coinversión se fundamenta en otros ordenamientos jurídicos como: la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal y la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y desde luego la

Convocatoria y los “Lineamientos y Mecanismos de Operación que Rigen al Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal”, que se publican en la Gaceta Oficial del D.F. cada año.

3.2.3. Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación

Las definiciones conceptuales del Programa de Coinversión se consolidan en un documento elaborado por la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social (DGEDS), en noviembre del 2001. Documento que se puede decir que a la fecha sigue vigente, porque es el que aparece en la página de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, aunque por el análisis que hemos realizado estos contenidos no se ajustan a la situación actual. En este documento se plantea como propósito estratégico del Programa “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”. De esta manera el programa se propone: reforzar procesos de articulación y cooperación entre las organizaciones civiles y las instancias de gobierno central y delegacional, a partir de iniciativas ciudadanas y comunitarias que incidan en el campo de lo público y propicien una sinergia social que favorezca el desarrollo social desde el territorio y el pleno ejercicio de los derechos sociales y culturales.

En concordancia con lo anterior el Objetivo General establece la necesidad de conjuntar recursos y conocimientos provenientes del gobierno, los organismos civiles y la cooperación internacional (cuando haya condiciones o se consiga financiamiento)⁹⁶, en una relación de corresponsabilidad entre gobierno–sociedad para emprender acciones tendientes a cumplir con las responsabilidades del Estado en materia de derechos sociales e impulsar la más amplia y diversa participación de la ciudadanía. Del que se derivaban dos objetivos específicos:

⁹⁶ En el programa de trabajo de la DGIDS se establece como una de las metas conseguir recursos de la cooperación internacional. Incluso se hicieron gestiones con el PNUD, que no prosperaron.

1. Estimular la innovación en el abordaje de la problemática social, en la construcción de respuestas comunitarias, en la organización y participación social y en la formulación de nuevas metodologías y campos de conocimiento, y
2. Promover espacios de interlocución y deliberación gobierno-sociedad y facilitar condiciones para la conformación de redes sociales temáticas y territoriales. En este sentido el Programa se inscribe en la construcción de un Estado social de derecho, en el cual no cabe la subordinación de los derechos sociales a la lógica del mercado, ni tampoco se concibe que la acción de las Organizaciones Civiles supla la responsabilidad ni la acción del Gobierno en materia social. (SDS, 2006)

De ahí que los enfoques básicos del programa sean:

- *Diversidad social*, por medio de acciones afirmativas que hagan visible el carácter pluricultural e identifiquen a los grupos en condiciones de desventaja o vulnerabilidad social, con la finalidad de impulsar políticas públicas tendentes a revertir la desigualdad, marginación, discriminación y exclusión social, económica, política y cultural que estos enfrentan.
- *Género*, mediante acciones que promuevan y fortalezcan la equidad de género y el principio de igualdad de oportunidades y responsabilidad entre los géneros.
- *Protagonismo ciudadano*, fomentando **la participación corresponsable** de la ciudadanía en asuntos de interés público **en los espacios institucionales disponibles para la consulta y deliberación para la construcción de políticas públicas.**
- *Fortalecimiento institucional*, promoviendo procesos de capacitación para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de proyectos sociales que contribuyan a la elaboración de propuestas en materia de política pública.

Esta perspectiva se ha ido modificando ligeramente a lo largo de los años. El objetivo de fondo sigue presente, pero la idea de que los organismos civiles incidan en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas se ha desdibujado y ahora se valora más la idea de incidir en el entorno comunitario, aunque no se tenga mucha claridad de lo que ello implica. “Conjugar recursos, experiencias y conocimientos de *instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles* en una relación de corresponsabilidad, *para emprender acciones en materia de desarrollo social e impulsar la más amplia y diversa participación de la ciudadanía y de las comunidades en la transformación de su entorno y la construcción de una ciudad con equidad. El objetivo específico es financiar proyectos de las organizaciones de la*

sociedad civil para promover el ejercicio de los derechos humanos y la equidad de género, el acceso a una vida libre de violencia, así como la transparencia y rendición de cuentas gubernamentales” (LMO- Coinversión 2010). La idea que prevalece actualmente, tanto por el lado de gobierno como por el de la mayoría de las organizaciones, es que sólo se trata de “un programa de fomento que otorga ayudas sociales a organizaciones civiles y sociales (OSC) sin fines de lucro”. (LMO. Coinversión 2011) es decir, a estas alturas, se trata tan sólo de un programa de transferencia de recursos.

Hasta el 2007 en las convocatorias se establecían las bases del Programa, los grupos sociales a los que iba dirigido -a partir de los cuales se establecía la coordinación- mujeres, adultos mayores, pueblos indígenas originarios y residentes en el DF, personas con capacidades diferentes, niñas y niños, jóvenes y grupos sociales de alta vulnerabilidad (en condiciones de subordinación exclusión y asimetría en sus relaciones de poder). Los temas eran: promoción, capacitación y/o acciones para una cultura de equidad de género y de la diversidad cultural, prevención y atención a la violencia familiar, fortalecimiento de los núcleos familiares y del tejido comunitario, participación ciudadana en el desarrollo social, monitoreo y evaluación de políticas públicas, promoción deportiva, promoción, generación y difusión de la cultura y diversas expresiones artísticas, promoción de los derechos humanos, educación y comunicación popular, autogestión comunitaria, fomento a la organización y cultura condominal y protección civil.

A partir del 2008 se establecen cinco ejes temáticos divididos en múltiples subtemas en los que se recuperan los temas definidos con anterioridad, pero se pone el acento en nuevas preocupaciones del gobierno y de la sociedad ligadas con: el desarrollo comunitario, la no discriminación, la seguridad ciudadana, la violencia en sus diversas manifestaciones, el derecho de acceso a la información, la comunicación alternativa, el combate al trabajo infantil, la trata y explotación de mujeres, niñas y niños, entre otros. (Cuadro 3.2.1)

A cada uno de estos ejes corresponden diversas líneas o temáticas de trabajo, lo que abre el espectro, por un lado muy rico y diverso, pero a la vez fragmentado y disperso por la cantidad (48) de subtemas y actores que se involucran que se incorporan en la convocatoria. Así por ejemplo, en la convocatoria y líneas y mecanismos de operación del 2010 se establece que el objetivo principal de los proyectos será realizar actividades de desarrollo social destinadas a promover el reconocimiento, promoción y ejercicio integral de los derechos humanos, la igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación, la

participación ciudadana, el respeto a la diversidad, el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales. Se busca promover la calidad de vida de las personas, sus familias, comunidades y unidades habitacionales, el acceso a una vida libre de violencia; así como las relaciones de solidaridad, apoyo mutuo y cohesión social de las personas que habitan la Ciudad de México. Dichas actividades buscarán trabajar prioritariamente con las mujeres, niñas y niños, las y los jóvenes, las personas adultas mayores, los pueblos y colectividades indígenas, personas con discapacidad y de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestís e intersexual y habitantes de unidades habitacionales. Así también pueden ser proyectos dirigidos para el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles o servidoras y servidores de Instituciones Públicas del Distrito Federal, siempre y cuando estén vinculados directamente a los temas de la Convocatoria.

Año con año se van haciendo ajustes a los ejes y en especial en temas a abordar, como es lógico se van poniendo los énfasis en las prioridades del gobierno o de los funcionarios, ya que éstas se definen sin un esfuerzo previo de sistematización de las experiencias y sus resultados y sin consultar a las organizaciones civiles. Desde aquí este esfuerzo de corresponsabilidad empieza a mostrar problemas.

Por otro lado la falta de comunicación y a veces rivalidad entre las instituciones coinversoras ha llevado a tomar medidas pragmáticas en el sentido de publicar todas las líneas que define cada una, sin valorar en qué medida se empalman, se complementan o se contraponen, simplemente se retoman y publican. Esta situación ha llevado a que no se potencien los recursos, se creen sinergias y redes temáticas y territoriales y a que, en cierta forma se clientelice el programa.

Para concluir podemos señalar que en el diseño hay congruencia entre los propósitos, los instrumentos y los actores, más no consistencia entre los objetivos y las acciones. Como hemos podido ver no se ha trabajado en ese sentido y al parecer hay una involución en términos de los alcances y objetivos iniciales del programa consistentes en reforzar procesos de articulación y cooperación entre los distintos actores que **incidan en el campo de lo público**, es decir incidir en políticas públicas desde los aportes de la sociedad, y **propicien una sinergia social** que favorezca el desarrollo social desde el territorio y el pleno ejercicio de los derechos sociales. Se realizan multiplicidad de acciones que tienen un

bajo impacto en los problemas y política social, fundamentalmente porque se realizan una sola vez, no tienen continuidad o ese no era su objetivo.

Respecto a los alcances de la participación ciudadana esta tiene dos caras o perspectivas, por un lado el ejercicio en sí mismo genera la participación de la sociedad organizada y que esta se involucre en atender asuntos de interés público, sin corresponsabilizarse realmente con el gobierno ni éste con la sociedad, lo que implica que no se establezca realmente una nueva relación entre sociedad y gobierno. Hay coinversión sí, no corresponsabilidad y mucho menos si consideramos que la definimos como: *“el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos”* (Sánchez Mejorada 2004)

Por otra parte, desde un principio, la intervención en asuntos de interés público se planteó muy limitada, ya que se refería fundamentalmente a fomentar la participación corresponsable de la ciudadanía **en los espacios institucionales disponibles para la consulta y deliberación para la construcción de políticas públicas**. Estos espacios son los Consejos central y delegacionales de Desarrollo Social los que como hemos visto no sólo no se han ocupado del tema de la coinversión sino que ni siquiera operan. Por lo que se refiere a los niveles de participación se limitan a la consulta y deliberación y sólo para la construcción de políticas públicas. Por otro lado, las organizaciones civiles y sociales tampoco se han apropiado de los espacios ni han demandado su participación e injerencia en el diseño de las mismas.

No se ha hecho una evaluación de impacto, ni tampoco se han establecido los canales y mecanismos para la coordinación de los proyectos, se han multiplicado a la vez que fragmentado temáticamente y dispersado en el territorio, sin mayor articulación y congruencia. Las organizaciones, ante la crisis, van por los recursos que el gobierno ofrece y el gobierno se legitima transfiriendo los recursos. La relación se ha debilitado, las organizaciones no se han fortalecido ni empoderado frente al gobierno.

La riqueza en cuanto a la innovación e implementación de metodologías de intervención se ha perdido, no se han rescatado ni replicado las experiencias exitosas. Entre el 2003 y el 2006 los responsables del Programa hicieron un esfuerzo para darlas a conocer a través de un boletín electrónico que circulaba entre las organizaciones y al que tenía acceso el público general, además de los eventos que se realizaban con el fin de

intercambiar experiencias. Actualmente se ha perdido ese intercambio y las prácticas o metodología innovadoras se desconocen, no hay información ni seguimiento y mucho menos evaluación de las mismas. Hace falta una metodología adecuada para sistematizarlas y reproducirlas, como ha ocurrido en el caso de la planeación participativa.

3.2.4. Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia

Estrategias y mecanismos de operación.

A partir de una convocatoria pública los organismos civiles interesados presentan sus proyectos de acuerdo con lo establecido en la misma y en los lineamientos y mecanismos de operación del Programa. Los proyectos deben ser presentados por Organizaciones Civiles-uno por organización, inscritas en el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal, como lo establece la Ley y el Reglamento de Fomento.

El Programa sustenta su operación en cinco estrategias fundamentales:

- Financiamiento de proyectos que cumplan con los criterios señalados en la convocatoria.
- Capacitación que se ofrece a las OSC para orientar la ejecución de sus proyectos. Difusión de la convocatoria y de los fines del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Evaluación de los proyectos ejecutados a partir de su vinculación con la problemática atendida y los resultados señalados por parte de la OSC ejecutora.
- Promoción de procesos de participación ciudadana a partir de la ejecución del proyecto cofinanciado, considerando los siguientes niveles: información, consulta, delegación-ejecución, asociación y/o control; así como para las distintas fases del proceso de ejecución: integración de la agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación del proyecto y/o evaluación. (DGIDS, 2010)⁹⁷.

Respecto a este último punto, no se explicitan ni los espacios, ni los mecanismos e instrumentos para lograr esto, tampoco se hace referencia a los Consejos, en especial el Consejo de Desarrollo Social, que por Ley es el responsable de establecer la agenda y darle

⁹⁷ Estas estrategias ya aparecen en la convocatoria y mecanismos de operación del 2011.

seguimiento al Programa. En este año (2011) tampoco se hace referencia al Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal, que se constituyó el año pasado.

El dictamen de los proyectos está a cargo de las comisiones de trabajo temáticas y de una Comisión Evaluadora, la cual se conforma de manera paritaria por representantes de las instituciones participantes del Programa y por personas con experiencia en el campo de las actividades de la sociedad civil organizada, quienes son convocadas mediante invitación del titular de la Secretaría de Desarrollo Social. Estas comisiones de trabajo temáticas, basan la evaluación en el cumplimiento de las Reglas de Operación, la Convocatoria y en los criterios de valoración establecidos para los proyectos por cada una de las dependencias cofinanciadoras.

El proceso de selección de los proyectos consta de tres etapas: la primera consiste en la revisión de cada uno de los proyectos, a cargo de las comisiones de trabajo temáticas, las que establecen los puntajes alcanzados por cada proyecto y las observaciones correspondientes. En la segunda etapa, las comisiones de trabajo entregan la lista de los proyectos que alcanzaron una evaluación aprobatoria a la dependencia responsable del Programa. En la tercera, el pleno de la Comisión Evaluadora recibe de la dependencia responsable del programa la lista de proyectos viables a financiar, mediante recursos del fondo de coinversión. Con el fin de que cada ente público cofinanciador fortalezca los temas propios de su interés, así como para agilizar el proceso de selección de los proyectos a financiar, cada institución participante dictamina prioritariamente los trabajos que financiará en términos del monto de su aportación al fondo de coinversión y a las metas físicas propuestas. En todos los casos, los resultados de la Comisión Evaluadora son públicos e inapelables.

Antes del 2008 en la convocatoria pública para la presentación de proyectos se definían 8 temas, 7 grupos sociales y un conjunto de 13 criterios para la selección. Entre ellos: focalización en grupos de alta vulnerabilidad, impacto territorial, fortalecimiento de comunidades, corresponsabilidad en acciones y movilizaciones de recursos, estrategias de visibilidad, replicabilidad de los modelos, perspectiva de incidencia en política pública y sostenibilidad. Se establece también que se otorgará particular importancia al proceso de sistematización, análisis y reflexión de las contribuciones estratégicas de cada uno de los proyectos al programa en su conjunto.

También se ponía énfasis en criterios, que ahora se han convertido en temas y subtemas como: la promoción de la equidad, la perspectiva de género y la cultura de inclusión, tolerancia y respeto a la diversidad, defensa y promoción de los derechos humanos integrales, promoción de igualdad de oportunidades para las mujeres, prevención y atención de la violencia familiar, promoción cultural y deportiva, fortalecimiento e integración de las familias y las comunidades, fortalecimiento de la identidad comunitaria, recuperación de espacios públicos y de imagen urbana, participación ciudadana en el desarrollo social, fomento a la organización y convivencia vecinal, protección a la comunidad.

En la convocatoria 2008 se establecen los siguientes criterios de valoración para la selección de los proyectos:

a) **Impacto social.**- El proyecto deberá atender las causas del problema detectado, las condiciones de marginación o desigualdad de la población participante y proponer alternativas de solución. Se considerará la capacidad del proyecto para articularse con otros procesos o actores que generen sinergias, pero en los hechos nadie se compromete a eso.

b) **Coherencia y viabilidad.**- Corresponde a la coherencia que debe existir entre los objetivos planteados, el tiempo de ejecución y los recursos. Implica tomar en cuenta el contexto, los riesgos y obstáculos a los que podría enfrentarse la realización del proyecto. Aquí también se considerará la fortaleza institucional y la experiencia en el tema tanto de la organización como de la persona que asumirá la coordinación.

c) **Creatividad e Innovación.**- Este criterio busca identificar en qué medida el proyecto plantea nuevas metodologías y /o soluciones a problemas definidos en el diagnóstico. Asimismo implica definir los problemas de manera más precisa y a partir de datos que sustentan la intervención de la organización. También se considerará la incorporación de nuevos mecanismos de inclusión social y participación ciudadana. Se valorarán aquellos proyectos que integren propuestas para replicar sus modelos innovadores en la administración pública.

d) **Sustentabilidad.** Se refiere a la posibilidad del proyecto de dejar capacidades instaladas en las comunidades que atiende. Las capacidades desarrolladas en la comunidad a partir del proyecto, permanecerán aún cuando éste concluya.

e) **Líneas transversales.** Los proyectos deberán incorporar en su desarrollo los ejes transversales de equidad de género, desarrollo de la vida pública y visión del ejercicio de los derechos humanos.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

En el 2009 se mantiene la coherencia, el impacto social y la creatividad como criterios de valoración de los proyectos se elimina la sustentabilidad, como líneas transversales se mantiene la equidad de género y visión del ejercicio de los derechos humanos, se elimina el desarrollo de la vida pública. Para el 2010 sólo se señala que la evaluación y selección de los proyectos se basará en el cumplimiento de las reglas de operación, en la convocatoria y en los criterios de valoración establecidos para los proyectos, los que nunca se definen con claridad y dejan esa prerrogativa a cada una de las dependencias involucradas.

Una vez publicados los resultados en la Gaceta Oficial y los medios establecidos por la convocatoria, se firma un convenio entre las Organizaciones Civiles y el Gobierno del Distrito Federal para el desarrollo de los proyectos.

Entre el 2001 y el 2006 se recibieron 1244 solicitudes por parte de las organizaciones civiles, de las cuales el Comité Técnico de Selección aprobó 668, lo que representa un total del 54% de solicitudes aprobadas, con una inversión acumulada ligeramente superior a los 100 millones de pesos, los que en su mayor parte se destinaron a atender las problemáticas de los siguientes sectores: mujeres (31%), jóvenes (16%), Políticas Públicas y Participación Ciudadana (16%) indígenas (14%), violencia familiar (12%) y niñez (11%). (SDS, 2006) (cuadro3.2.2)

Del 2007 a la fecha se han recibido 1,047 proyectos de los cuales se han financiado 429 (41%) lo que ha implicado una inversión de casi 62 millones de pesos. En estos años las solicitudes de financiamiento se incrementaron en un 45%, pero el número de proyectos aprobados disminuyó considerablemente, lo que indica dos cosas: 1) los proyectos presentados no cubrían con los criterios (el programa se ha convertido en una especie de bolsa de trabajo), como comentaban algunos entrevistados “hemos descubierto varias organizaciones patito”, es decir, han constituido asociaciones civiles para autoemplearse⁹⁸, y/o, 2) los criterios de selección son más rígidos, lo que no coincide con las tendencias del programa a financiar más proyectos o más bien actividades con menos recursos.

En la convocatoria se establecen quienes son las instituciones cofinanciadoras, el número de proyectos que financiarán y el monto total. Las instituciones que tradicionalmente han participado son: Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS) antes

⁹⁸ Lo que no se tiene muy claro es si todas las que solicitan el apoyo están inscritas en el padrón de Organizaciones Civiles del D.F., pues si es así habrá que revisar los procedimientos.

Equidad y Desarrollo que es sobre la que recae la coordinación del programa, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES-DF) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF). A partir del 2007 se sumó el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF), en el 2008 la Comisión de Derechos Humanos del D.F. financió tres proyectos y en el 2010 la Procuraduría Social seis. (Cuadro 3.2.4)

De acuerdo con la convocatoria del 2011 el INFO-DF y la PROSOC ya no participan, ahora le toca el turno a la Dirección de Contraloría Social de la Contraloría General. No está claro a qué criterios responde la participación de unas y otras instituciones. Un dato interesante es que en el 2008 hubo cinco proyectos cofinanciados por dos instituciones. No obtuvimos más información al respecto pero valdría la pena valorar las experiencias.

Los recursos

Uno de los aspectos novedosos del Programa es que se conforma una sola bolsa para el financiamiento de los proyectos, a través de la conjunción de los recursos disponibles en las distintas dependencias involucradas en el Programa. En la Convocatoria y Lineamientos de Operación se establecen, de acuerdo a la programación presupuestal definida para el ejercicio fiscal del año que corresponde, las metas y los recursos de los que dispone el Programa en su conjunto y cada una de las dependencias interesadas en participar como cofinanciadoras. Así por ejemplo, para el 2010 se establece que se dispone de \$15,7000,000.00 con lo que se esperaba la firma de al menos 80 convenios. Del 2007 a la fecha se han cofinanciado 429 proyectos lo que ha implicado una inversión de casi sesenta y dos millones de pesos.

En la misma convocatoria se establecen el monto máximo que se puede otorgar a un proyecto, monto que ha ido disminuyendo en estos últimos años, en contrasentido de lo que se esperaría por la inflación y las condiciones económicas, en el 2008 el monto máximo era de \$300,000.00, en los siguientes dos años de \$250,000.00 y para el 2011 se determina que sean \$200,000.00, se establece como meta financiar un mayor número de proyectos con los mismos recursos. Con presupuestos tan bajos, la incidencia es muy poca por lo que por lo general se limitan a realizar talleres, cursos, pláticas ocasionales, materiales de difusión, obras de teatro, conciertos didácticos y/o una publicación, etc.. Hasta el 2010 en promedio se otorgaban \$144,000.00 por proyecto, pero desde luego el monto varía de acuerdo a los

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

objetivos y alcances del mismo. Por arriba del promedio se encuentran los proyectos financiados por la PROSOC con \$166,000.00 y el INFO-DF con \$175,000.00 por proyecto.

Considerando los ejes estratégicos definidos en el 2009 el proyecto que más recursos (\$200,000.00) recibió se dirigía a la evaluación y propuestas de mejora de programas sociales, le siguen en orden descendente los proyectos de los ejes: fomento a la democracia al interior de las familias, comunicación alternativa y vida digna libre de violencia contra las mujeres (\$180,000.00 en promedio), por debajo del promedio general se encuentran el desarrollo comunitario (\$137,000.00), el de derechos humanos, la equidad social y no discriminación (\$115,000.00) y seguridad y participación ciudadana (\$100,000.00) (Cuadro 3.2.5)

Al siguiente año (2010) se financiaron 14 proyectos más que en el año anterior (113) lo que redundó en la disminución del monto promedio de financiamiento de los proyectos (\$136,000.00). Para este año se invirtieron las prioridades, los ejes temáticos que, en promedio, recibieron más recursos son: Acceso de las mujeres al ejercicio de sus derechos humanos y a una vida libre de violencias (\$148,000.00), combate a la pobreza (\$146,000.00), derechos humanos, equidad social, no discriminación, diversidad, familiar, sexual, cultural y étnica (\$142,000.00), participación ciudadana (\$138,000.00),) Derecho a la información pública y rendición de cuentas gubernamentales y comunicación alternativa (\$121,000.00) y Desarrollo Comunitario (\$118,000.00) (Cuadro .3.2.6)

Cabe señalar que en cuanto los recursos existen problemas centrales como la tardanza excesiva en la liberación de los recursos financieros y dificultades operativas de los proyectos cuando los recursos se otorgan en dos ministraciones. En el 2010 el problema se torno aún más severo pues por problemas administrativos y financieros no se incorporó a la Procuraduría Social en la convocatoria y por lo mismo se tuvieron que hacer una serie de rectificaciones y adendas por lo que la última convocatoria apareció hasta marzo. Esto llevó a que los recursos se distribuyeran hasta el segundo trimestre del año y en algunos casos llegaron hasta diciembre por lo que se tuvieron que prorrogar las acciones hasta el 2011 año. Este es un problema recurrente que no se ha podido resolver y que limita o entorpece el desarrollo de los proyectos y la calidad de los mismos.

El otro problema tiene que ver con la falta de una estrategia clara en cuanto a la distribución de los recursos, la tendencia que se observa – al igual que en otros programas es la de otorgar menos recursos a más organizaciones- esta estrategia no permite el

cumplimiento cabal de los objetivos y metas del programa los que trascienden con mucho la mera transferencia de recursos. Este es un aspecto al que se le debe poner atención pues fácilmente se cae en la “clientelización” del programa.

En ese sentido también hay que revisar la gran cantidad de acciones que plantean en la convocatoria pues los recursos se pulverizan y sin una estrategia adecuada se dispersan y no impactan ni en la población, ni en los programas y mucho menos en la política. Esta estrategia se debe definir entre las dependencias y las organizaciones involucradas. El Consejo de Fomento en este sentido y otros debe jugar un papel relevante.

Coordinación interinstitucional.

En la evaluación del 2004 se concluía que: “el diseño institucional conformado por dependencias y órganos descentralizados o desconcentrados, con objetivos disímolos y atribuciones desiguales ha sido uno de los aspectos más complejos del Programa de Coinversión, lo cual se expresaba en la disparidad en el manejo de recursos, la administración y la operación misma del programa”, situación que se ha agravado por cuestiones políticas y de organización institucional.

En ese sentido resulta interesante el hecho de que, hasta el 2010, en los lineamientos y mecanismos de operación se establecía que la entidad o dependencia responsable del programa de Coinversión era la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (antes de Equidad y Desarrollo Social) atribución que le fue conferida en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública y por ende la responsable de la establecer la coordinación interinstitucional y a partir de este año se le define como instancia de seguimiento.

Con objeto de lograr la articulación entre los proyectos y potenciar sus posibilidades de incidencia en el territorio, a iniciativa de la misma Dirección General, a partir del 2001 se conformaron dos espacios de coordinación y monitoreo del Programa: las mesas o espacios de coordinación temática y el Secretariado Técnico, las que funcionaron hasta el 2006.

Como hemos señalado hasta el 2007 la organización del Programa y la articulación entre instituciones y organizaciones se daba en torno a los grupos sociales a los que se pretendía atender. Las organizaciones participantes en el Programa se agrupaban en seis espacios de coordinación: 1) jóvenes, 2) mujeres, 3) indígenas, 4) niños y niñas 5) violencia familiar 6) políticas públicas y participación ciudadana, lo que le daba cierta lógica y

coherencia, pues se buscaba sumar y fortalecer las acciones, desde muy diversos ángulos y perspectivas, hacía un mismo grupo social.

Estos Espacios de Coordinación Temática se reunían cada dos meses, en estas sesiones participan representantes de las organizaciones y de las instancias de gobierno. En ellos se discutían iniciativas, necesidades y problemáticas relacionadas con la ejecución de los proyectos y para establecer relaciones entre las organizaciones, así como de éstas con instancias de los gobiernos delegacionales y del central. En éstos se eligió a dos organizaciones para representar al espacio en el Secretariado Técnico.

El Secretariado Técnico era el órgano máximo de deliberación del programa, ahí se presentaban los asuntos tratados en cada uno de los espacios temáticos y se definían estrategias a seguir para el buen desarrollo del programa en su conjunto, así como para la planeación de actividades colectivas de las organizaciones, como encuentros ferias y seminarios que dieran a conocer el quehacer de las organizaciones en beneficio de la ciudadanía. El Secretariado sesionaba cada cuarenta y cinco días.

En la evaluación realizada en el 2004, también se concluía que los espacios de coordinación y monitoreo no habían logrado ser un espacio de reflexión y articulación --salvo contadas excepciones como en el tema relativo a las mujeres y la violencia familiar--y sobre todo profundizar en el análisis de lo que pueden aportar las organizaciones a través de sus metodologías de intervención, mismas que se podrían integrar a políticas públicas. En las sesiones más que el análisis de la problemática, metodologías, replicabilidad e incidencia de los proyectos en el territorio y las políticas sociales, lo que más se discutía eran los aspectos administrativos del Programa.

A partir del 2007 estos espacios y actividades desaparecieron manteniéndose solamente los eventos de corresponsabilidad gobierno-sociedad civil en el que participan obligatoriamente las Organizaciones Civiles. Ahora como entonces también se constata un débil seguimiento y acompañamiento de los proyectos. Lo que consideramos se debe a la falta de recursos humanos en las instancias del Programa.

De un tiempo acá la coordinación entre las distintas instancias de gobierno se nota muy complicada, prácticamente ausente y lo que se lograba apreciar en el transcurso del 2010, es cada una operaba de manera independiente los programas que financiaba, sin buscar generar ningún tipo de sinergia y articulación. Esta hipótesis se confirma cuando en la convocatoria actual se establece que se reconoce a la Secretaría de Desarrollo Social, a

través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social y la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad **como instancia de seguimiento**, ya no como responsable. Que las instituciones coinversionistas como el Instituto de las Mujeres a través de la Dirección General y sus áreas competentes; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal a través de la Dirección General y sus áreas competentes; y la Contraloría General del Distrito Federal a través de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, participan de manera conjunta en la elaboración de los lineamientos y Mecanismos de Operación y de la convocatoria pública, así como en el proceso de recepción y dictaminación de proyectos para evitar la duplicidad de proyectos. Asimismo, cada instancia llevará a cabo la formalización de los convenios de colaboración para la entrega de recursos y el seguimiento de los proyectos seleccionados, **proceso que cada institución realizará de manera independiente**. Lo que definitivamente impide la coordinación interinstitucional para la implementación y articulación de los proyectos.

Aún así la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social sigue financiando las tres cuartas partes de los proyectos por lo que independientemente de lo anterior debe buscar la forma de impulsar acciones que permitan la articulación de los programas en los territorios, con otras dependencias adscritas a Desarrollo Social como Mejoramiento Barrial y Comedores Comunitarios y, desde luego, con las delegaciones políticas.

Cabe señalar que, como complemento y en términos de atender el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la Dirección de Igualdad y Diversidad Social ha realizado diversas actividades que fomentan la constitución legal de las mismas, con el principal objetivo de impulsar acciones, proyectos y políticas de desarrollo social para lograr una mayor incidencia en el ámbito comunitario y que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población del Distrito Federal. Para ello se han realizado talleres de capacitación para la elaboración de proyectos. También se brindaron servicios de asesoría y orientación para aquellos grupos sociales interesados en constituirse legalmente como organizaciones sociales. Se puso especial interés en aquellas organizaciones que participaron por primera ocasión en los programas de financiamiento de Coinversión para el Desarrollo Social y el de Asistencia Social, así como en otras dependencias y programas. También se impartió el Diplomado Fortalecimiento de las Organizaciones Civiles para la Incidencia en el Desarrollo Social de la Ciudad de México. La capacitación fue dirigida por

organizaciones especializadas en el tema y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

La necesidad de establecer este tipo de talleres da cuenta de que la mayor parte de las organizaciones que participan son jóvenes y no tienen experiencia de este tipo de ejercicios. Pero también habla de mayor complejidad en los requerimientos solicitados a las organizaciones (formato de informes, llenado de fichas diversas, desequilibrio y desarticulación en la participación de las organizaciones y en especial la elaboración de los informes financieros y la comprobación de gastos, entre otros). En una reunión realizada con el Secretario de Desarrollo Social a finales del año pasado una de las principales demandas era que se realizaran seminarios de capacitación y reflexión en torno a conceptos como el de ciudadanía, desarrollo social, incidencia en políticas públicas, evaluación de proyectos y en especial qué significa, implica y cómo hacer para construir ciudadanía, entre otros aspectos. Por otro lado hubo reclamos y propuestas en torno a cómo agilizar los trámites y las cuestiones administrativas y financieras. También hubo quien planteo la exigencia de que hubiera más reuniones de intercambio, que realmente se abrieran y operaran los espacios de interlocución entre el gobierno y las organizaciones, que las mismas tuvieran más atribuciones en la toma de decisiones en el diseño –concretamente se planteó la relevancia de definir conjuntamente los ejes rectores y en general la convocatoria- y en la implementación del programa.

Transparencia y Rendición de Cuentas.

Por lo que se refiere a la transparencia este es un ejercicio en el que se ha avanzado bastante en general en el Gobierno Central, a partir de la publicación de la Ley de Transparencia y acceso a la Información, se han establecido una serie de lineamientos que homogenizan las reglas de operación y se pide se incorporen estos elementos, se establezcan claramente los criterios de selección y se publiquen los proyectos y organizaciones beneficiarias.

Respecto a las OC en tanto que reciben recursos para el desarrollo del proyecto se les considera como ***Entes Públicos*** o ***Parapúblicos*** por lo que se establecen una serie de requerimientos. En las reglas de operación se establece que deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en sus respectivos sitios de Internet, la información referente a los proyectos que sean aprobados. De la misma forma están obligadas a

entregar a la dependencia que los financia la información relativa al uso, al destino y a las actividades que realicen con tales recursos. Dependencia que a su vez está obligada a establecer las medidas de seguridad técnica y organizativa para garantizar la confidencialidad e integridad de cada sistema de datos personales que posea.

A partir de las recomendaciones realizadas por la Mesa de Diálogo de Transparencia en Políticas y Programas Sociales del GDF⁹⁹ al Programa de Coinversión, en términos de que prácticamente no había información sobre el mismo y era difícil acceder a la información disponible. Hicieron una serie de ajustes a su página web e incorporaron mayor información, aunque todavía insuficiente, en los listados de los proyectos aprobados, ello permite conocer, los proyectos y los ejes temáticos a los que se adscriben, los territorios donde desarrollan los mismo y la población beneficiaria y los productos que pretenden obtener con el proyecto qué productos se desarrollan u obtienen del proyecto, información que está disponible para el 2008 y el 2009. También es posible acceder a información y en especial los padrones de años anteriores.

Cabe señalar que aunque no se cuenta con la lista de productos del Programa, ha habido varias publicaciones en papel y digitales, así como materiales didácticos, metodológicos, de difusión, etc. pero éstos no se difunden ni se tiene acceso a ellos ni por la vía de los portales de gobierno ni de las organizaciones (son muy contados los casos y se debe tener mucha claridad de lo que se busca para encontrarlo). Lo mismo, no se puede acceder a los resultados de las evaluaciones realizadas ni a otros materiales relevantes.

En ánimo de cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas es necesario tomar una serie de medidas, entre otras subir a la página cada uno de los proyectos, también informar claramente sobre los criterios de selección de los proyectos y las causas por los que fueron o no seleccionados, los avances y alcances y desde luego el informe final. Además es fundamental que las organizaciones rindan cuentas, no sólo en términos financieros, y las dependencias también lo hagan. Un ejercicio colectivo de evaluación o autoevaluación ayudaría mucho. Con respecto al manejo transparente de los recursos no hay problema pues los controles administrativos son muy estrictos. No obstante falta hacer un ejercicio anual de rendición de cuentas por ambas partes.

⁹⁹ La Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal es un mecanismo de interlocución y generación de acuerdos entre los Entes Públicos y las organizaciones de la sociedad civil. Las actividades de la Mesa se orientan a fortalecer la promoción, el ejercicio y la defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), así como a robustecer la cultura de la transparencia gubernamental y de la rendición de cuentas en el Distrito Federal

Un problema central es la falta de difusión del programa sobre todo en términos de darlo a conocer a la sociedad e incluso entre las mismas dependencias del gobierno en torno a la relevancia que tienen este tipo de Programas para el desempeño de las políticas, la articulación gobierno y sociedad y la democratización de la administración pública. Esto es factible difundiendo los resultados.

3.2.5 El papel de los actores, liderazgos, modalidades de la participación

Los actores fundamentales en este Programa han sido los Organismos Civiles, las Instituciones de Gobierno que participan y en otro momento la Cooperación Internacional.

En cualquier ejercicio de Coinversión de este tipo, se parte de la premisa de que los Organismos Civiles participan mediante la inversión de recursos sociales acumulados, consistentes, fundamentalmente, en experiencia en desarrollo comunitario, modelos y metodologías de intervención social, capacidad de innovación, potenciación de recursos, confianza comunitaria, relaciones con diversos actores sociales, vínculos con redes, infraestructura, equipo y recursos financieros y humanos. El Gobierno participa mediante la asignación de recursos públicos a los proyectos, su infraestructura de gestión institucional y los espacios institucionales de interlocución pública que permitan a las Organizaciones Civiles contribuir en el ciclo de las políticas públicas.

Por ende el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social involucra a organismos civiles que participan de manera autónoma con acciones enfocadas por temas o sectores sociales, destinadas a la solución de problemas comunes y a mejorar la calidad de vida de personas, grupos, comunidades y sectores sociales diversos por medio de la cohesión y la organización social y el desarrollo de sus capacidades, habilidades y conocimientos. En su aplicación, se reconoce: tanto la experiencia y la participación democrática de la ciudadanía, como la voluntad política y la gestión del gobierno local para estimular la iniciativa social y las propuestas de las y los ciudadanos.

De esta suerte es que el programa de Coinversión, por cierto promovido por Organizaciones de la Sociedad Civil, fue concebido “como un sistema de relaciones e intercambio entre distintos actores involucrados, cuya naturaleza e identidad implica intereses y dinámicas diferentes pero que confluyen en el objetivo común de contribuir a enriquecer la política social para la ciudad. Desde esta perspectiva, los procesos que atañen o afectan a una de las partes del Programa, afectan al conjunto de programa ” (Sánchez

Mejorada, 2004). En este sentido, los actores desde sus distintas identidades y con papeles y funciones diferenciadas, son interdependientes y la contribución de cada una de ellos es fundamental para la retroalimentación y evolución del sistema en su conjunto. Por todo ello el programa se debería caracterizar por ser un sistema abierto dinámico y propositivo con capacidad de incidencia en las políticas públicas

Lamentablemente esto no ha sido así, no se visualiza así ni por parte del gobierno ni de las organizaciones, las que en conjunto y de manera corresponsable deberían impulsarlo. La cultura política que predomina no es precisamente la de la corresponsabilidad, a ambos actores les cuesta trabajo establecer una relación de iguales, las Organizaciones, salvo contadas excepciones están a la espera de las indicaciones de gobierno, no toman la iniciativa, no impulsan ni buscan alternativas y las que lo hacen no son escuchadas, en buena medida por falta de convicción y conocimiento profundo de las potencialidades de un programa como éste, así como también la falta de recursos materiales y humanos y la falta de mecanismos eficientes de gestión para operarlo. No se han encontrado los mecanismos adecuados para la retroalimentación y la formación de redes y mucho menos para interactuar y articularse corresponsablemente en general con el gobierno, en especial con las delegaciones.

Por otra parte, el objetivo de fortalecimiento institucional y capacitación de las organizaciones se ha topado con varias barreras, entre las cuales destacan: a) el escaso interés y baja afluencia de los miembros de las organizaciones en los cursos y talleres relativos al tema de incidencia en políticas públicas, b) la falta de tiempo disponible para la formación y capacitación, en parte, debido a la saturación de asuntos de corte administrativo; c) la falta de comunicación y articulación más cercana entre los actores involucrados en el proceso de fortalecimiento.; d) a la falta de explicitación clara del sentido e intencionalidad del objetivo de fortalecimiento de las organizaciones, el fomento de la participación y la construcción de ciudadanía.

Se ha detectado entre las organizaciones, ejemplos claros que ven al programa como “un canal de acceso a recursos”; manifestando muy poco interés en trabajar propuestas de políticas públicas como producto de su participación en el Programa.

Se extraña el papel de liderazgo que jugaban tanto los responsables del Programa como de algunas Organizaciones, que demandaban permanentemente espacios de interlocución, las que se han marginado.

Las organizaciones participantes

De acuerdo con los datos con que contamos, sobre un listado de 834 proyectos que fueron financiados, entre el 2001 y el 2010, éstos fueron ejecutados a través de 381 organizaciones de la sociedad civil. Esta información arroja un promedio de 2.1 proyectos por organización; lo cual, muestra: que la mayoría de las organizaciones (52%) participaron en el programa sólo por una ocasión (un año) lo que representa el 24% de los proyectos que se han implementado. El 22% lo hicieron en dos ocasiones (20% de los proyectos) y poco más de la cuarta parte restante (26.5%) operaron proyectos en tres o más ocasiones mismos que, en proporción inversa, representan el 54% de los 834 proyectos financiados. (Cuadro 3.2.2).

Con la escasa información de la que disponemos (sólo los padrones) intentamos sistematizar y encontrar algunas tendencias respecto a las 23 organizaciones civiles cuyas propuestas de trabajo fueron aprobadas en seis y hasta nueve ocasiones en un lapso de tiempo de diez años (2001-2010). En primer lugar, debe señalarse que estas 23 asociaciones civiles representan tan sólo el 6% de las 384 enlistadas en esos diez años. A ellas correspondió la realización de prácticamente 20% de los proyectos aprobados en ese periodo de tiempo; lo cual equivale a un promedio de 7 proyectos realizados por organización. Ninguna de estas organizaciones ha participado en los diez años y el resto, por lo general, han interrumpido en una o dos ocasiones.

En términos generales, la línea de trabajo propuesta por cada una de las organizaciones se mantuvo a lo largo del tiempo. Aunque en uno de los casos se observan cambios en el título que pudiesen reflejar cierta inconsistencia estratégica; y en otro, la amplitud de miras e ideas propuestas hacen pensar en el riesgo de dispersión de las actividades o de resultados desiguales en los objetivos fijados. El apoyo financiero anual promedio por organización oscilo entre 170 y 250 mil pesos dependiendo de los alcances del programa.

Consideramos de suma relevancia sistematizar estas experiencias para ver su continuidad e impacto. Estas organizaciones, junto con otras que han participado menos, pero que se encuentran adscritas a una serie de redes y espacios de participación como los Consejos, son las que pueden jugar un papel de liderazgo, pero actualmente ninguna de ellas lo hace. En realidad no se observa un claro liderazgo, como en otros momentos, ni por parte de las organizaciones ni de las instancias de gobierno. Cada uno se dedica a lo suyo y

en el caso de las organizaciones priva la fragmentación y desarticulación. Como ellas mismas lo reconocieron en la reunión con el Secretario los niveles de consolidación, capacitación y experiencia son profundamente desiguales.

Como lo hemos estado señalando las organizaciones no participan únicamente en la ejecución del Programa y más concretamente de sus proyectos, no participan en las otras fases del ciclo, diseño y evaluación. Respecto al fomento de la participación y construcción de ciudadanía a partir de los propios proyectos no se cuenta con la información. Es necesaria una evaluación de impacto en ese sentido.

Respecto al fortalecimiento y profesionalización de las organizaciones civiles se han realizado algunos esfuerzos, como lo determinan las leyes de Desarrollo Social y de Fomento. Respecto al fortalecimiento de una sociedad civil organizada y fuerte a partir de un programa de corresponsabilidad no se ha avanzado nada, por el contrario se aprecia un retroceso, en especial con respecto al planteamiento que le dio sustento al programa.

3.2.6 Trabajo en el territorio, fortalecimiento del tejido social y de lo público .

Revisando la información y resultados de los proyectos financiados por la Dirección de Igualdad y Diversidad Social en el 2008 y 2009¹⁰⁰, podemos apreciar que el grueso de las propuestas se orientan, fundamentalmente, hacia el desarrollo de dos tipos de actividades: capacitación y sensibilización a pequeños grupos o sectores sociales sobre los distintos temas y subtemas planteados en la convocatoria, varios de ellos dirigidos a la construcción de ciudadanía en términos de hacer conciencia sobre los derechos y obligaciones de la población objetivo: mujeres, niños y niñas. Jóvenes e indígenas prioritariamente. Son contados los proyectos que definen claramente una colonia, barrio, unidad habitacional o pueblo, por lo general hacen referencia a las delegaciones. Año con año varía, tan sólo comparando esos dos años encontramos que en el 2008 el 40% de las propuestas establecía como territorio las 16 delegaciones, 30% acotaban su trabajo a dos o más delegaciones y otro 30% hacían referencia a una delegación en concreto: predominando Coyoacán, Iztapalapa y Cuauhtémoc. En el 2009, se invierte un poco, el 40% menciona una sola delegación, el 26% hace referencia a dos o más y el 30% a las 16 delegaciones. En promedio la población real beneficiada asciende a unas 140 personas (dependiendo de los

¹⁰⁰ Son los únicos reportes que hay en torno a las actividades realizadas y sus resultados.

objetivos y actividades) aquellos que logran rebasar la 300 personas es porque realizaron actividades masivas, por ejemplo: instalación de una carpa, programas de radio, presentación de un video, obras de teatro, concierto o distribuyeron trípticos y material educativo.

Sin menospreciar la validez de cada una de estas actividades, es evidente que no se impacta en el territorio, ni se fortalece el tejido social, salvo en casos muy contados, en los que ha habido un trabajo permanente de desarrollo comunitario, construcción de capacidades y formación de liderazgos, con organizaciones sociales y de fomento a la participación ciudadana, que en conjunto se remiten a una tercera parte de los casos.

3.2.7 Valoración Final.

Estas reflexiones derivan del análisis que hemos realizado, no obstante hemos considerado pertinente retomar algunas que aparecen en documentos que revisamos, en especial de las evaluaciones previas, pues consideramos que no se han retomado debidamente y siguen vigentes.

En la evaluación realizada en el 2004 se establece que “la intencionalidad del programa no se limitó a tratar de potenciar los recursos de las organizaciones para implementar proyectos de desarrollo social, sino que se planteó favorecer la construcción de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad basada en la corresponsabilidad, a través de un modo de intervención social que respondiera a las necesidades de la ciudadanía”. Por lo anterior, la garantía para sostener esta apuesta de corresponsabilidad y cogestión, implicaba la construcción de una dinámica entre las partes basadas en la confianza mutua, la delimitación precisa de ámbitos de responsabilidad y competencia y la generación de procedimientos de trabajo y toma de decisiones sustentadas en la primacía del diálogo, el consenso y la construcción conjunta. Ello no ocurrió por el contrario hubo una involución en esos términos. La relación se establece entre las organizaciones en lo particular con cada una de las dependencias gubernamentales que financia el proyecto y fundamentalmente en términos de operación y financiamiento del proyecto. Se perdió el sentido de corresponsabilidad. Se ha perdido también la posibilidad de incidir en el diseño, ejecución y evaluación del programa.

Si bien inicialmente y durante algunos años el Programa de Coinversión ofrecía a sus participantes y beneficiarios directos e indirectos, la oportunidad de generar espacios de

reflexión en los que pudieran sistematizar su experiencia, y formular propuestas que incidieran en la definición y aplicación de la política pública, en el campo del desarrollo social, esta posibilidad se ha perdido por diversas causas:

La SDS y la Dirección de Igualdad y Diversidad Social han perdido el control del programa en la medida en que este se ha diversificado y la forma como ahora se instrumenta. Si bien, la relación directa de las organizaciones siempre ha sido con la institución que aporta los recursos y es especialista en el tema propuesto, se hacía un esfuerzo por conducir el programa hacia los objetivos planteados y por articular y potenciar el trabajo que cada una realiza.

Es necesario valorar la orientación de los recursos y su impacto. Centralizar y conducir el proceso. Los proyectos están vinculados al campo del desarrollo social, en los cuales ha sido posible probar y consolidar métodos y estrategias de trabajo social, grupal, comunitario e institucional. Empero, la transferencia de las estrategias y métodos de intervención social para la incidencia en política pública, no puede darse en aquellos casos, que son los más, en los que el proyecto de coinversión no haya sido planteado para tal fin; debido a los límites impuestos por la naturaleza meramente operativa del mismo; o al desinterés de sus impulsores o beneficiarios en extender sus miras - más allá del ámbito grupal o territorial en el que actúan- hacia áreas como la formulación, el rediseño, el monitoreo, la evaluación de iniciativas de ley, incluso, de la acción gubernativa o de justicia. Tampoco podrá darse dicha incidencia, en los casos en que el interés de las organizaciones por el Programa de Coinversión sea, exclusivamente: contar con recursos para el financiamiento de sus proyectos.

Por ello, si ese es el interés, es de suma importancia que la Comisión Evaluadora de los proyectos sometidos a concurso, en el marco de la convocatoria del Programa de Coinversión, sea capaz de reconocer entre las propuestas presentadas, aquéllas con mayor potencialidad para proyectarse en la política pública, en el campo del desarrollo social y en el entorno donde se desarrollan.

Por otra parte, no existe suficiente claridad en el conjunto de las organizaciones, acerca de cómo desarrollar el objetivo de incidencia en políticas públicas y de construcción de ciudadanía. Pese a ello, en el Programa de Coinversión se les ha dado un tratamiento indiferenciado, bajo la suposición de que todas ellas pueden de una u otra forma hacer que el resultado de la aplicación de sus proyectos incida en la política pública.

Esta falta de claridad de quienes conducen el Programa, respecto a la posibilidad real de las organizaciones para generar experiencias decisivas con incidencia relevante en la política pública, ha hecho que se pierda de vista cómo despertar el interés de estas mismas organizaciones y de su población beneficiaria por alcanzar dicho nivel de participación ciudadana.

Todo lo anterior, debe llevar a reforzar los planes de capacitación en participación ciudadana y política pública (una demanda importante de varias organizaciones) aprovechando para ello la experiencia acumulada de algunas de las organizaciones, principalmente, de aquellas que han sido copartícipes en la vivencia de corresponsabilidad social.

Es importante señalar, que los proyectos de coinversión catalogados como “proyectos de continuidad” con metas de largo aliento, han mostrado mayor avance en el objetivo de incidencia. Pero es algo que no se ha sistematizado ni evaluado.

Los documentos en los cuales se ha analizado o evaluado al Programa de Coinversión para el Desarrollo Social, parece haber coincidencia de opinión sobre la escasa vinculación de los proyectos insertados en el Programa, con la temática social abordada en los Consejos Delegacionales. “No en todas las delegaciones existen los consejos consultivos en los cuales se pueda participar y no en todos los que existen las OSC consideran valioso participar.” (Evaluación 2004). El grado de inserción de las organizaciones y sus proyectos, en estas instancias de participación ciudadana, ha sido muy desigual. Unas han logrado participar a nivel del gobierno central, otras se han adentrado en los consejos técnicos de instituciones públicas (como el Instituto de las Mujeres del DF) y otras más han colaborado con el mismo Consejo Consultivo de Desarrollo Social, con el agravante de que éste prácticamente ya no opera.

En suma, la capacidad de las organizaciones para participar en diversas instancias, tanto a nivel del programa como territorial ha sido limitada. Existen varios casos de grupos relativamente pequeños, dedicados principalmente a la ejecución de programas.

Se debe cuidar la cada vez mayor burocratización y el control sobre las organizaciones civiles que, como dicen algunos investigadores, se convierten en entidades parapúblicas sometidas al control burocrático reduciendo así algunas de las ventajas comparativas que usualmente se atribuyen a las organizaciones civiles como la flexibilidad y la capacidad de innovación. Las organizaciones se quejan profundamente de esto ya que

buena parte del tiempo se dedican a atender las cuestiones administrativas y descuidan otras de mayor importancia.

Un elemento que no se puede soslayar es que la crisis económica por la que atraviesa el país y las organizaciones civiles, ha llevado a profesionistas y diversos grupos y organizaciones de cualquier tipo a constituirse en asociaciones civiles y registrarse en el padrón de organizaciones para poder acceder a recursos públicos, la más de las veces se constituyen sin una base social y a los colectivos que dicen que atienden o defienden simplemente son usuarios de los servicios que prestan y que dan sentido a su existencia.

No obstante, a pesar de esta claridad, ingresan al programa puesto que, de acuerdo a algunos testimonios, las “utilizan” pragmática y políticamente. De alguna forma se convierten en actores artificiales que representan clientelas. Pierden autonomía y la posibilidad de incidir en políticas muchas veces confrontando a la autoridad por miedo a perder los recursos, las organizaciones tienen que cuidar la excesiva dependencia de la administración.

Los problemas y recomendaciones realizados en evaluaciones previas no se han podido superar por el contrario muchos de los problemas y tensiones se han agudizado, el programa se ha convertido solamente en una bolsa de recursos lo que ha ocasionado y fomentado ciertas perversiones en cuanto a la participación. En buena medida la fragmentación y división entre las organizaciones y la captación de fondos para su continuidad y desarrollo genera relaciones de competencia más que de cooperación.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C.3.2.1 PC PROYECTOS SOLICITADOS Y APROBADOS POR AÑO ENTRE EL 2001 Y EL 2010

AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
PROYECTOS RECIBIDOS	225	251	201	199	209	159	205	258	286	298	2,291
TOTAL	95	118	122	112	106	115	116	101	99	109	1,093
% que representa	42	47	61	56	51	72	56	39	34	36	48

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de gobierno 2001-2010

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C.3.2.2 COINVERSIÓN TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS POR DEPENDENCIA O INSTITUCIÓN ENTRE EL 2001- 2010

DEPENDENCIA O INSTITUCIÓN	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Instituto de Asistencia e Integración Social del D.F. *	7	0	0	0	0	0	0	0	0		7
Dirección General de Igualdad y Diversidad Social**	39	72	74	78	65	67	60	52	53	66	626
Sistema Integral para la Familia DIF-DF	13	14	16	10	6	10	16	15	17	20	137
Instituto de las Mujeres del D.F.	36	30	32	24	35	38	39	24	28	19	305
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3
Procuraduría Social del D.F.	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F.	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2	6
DGIDS/DIF-DF	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4
DIF-DF/INMUJERES-DF	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
TOTAL	95	118	122	112	106	115	116	101	99	109	1,093

*A partir del 2002 el IASIS maneja el Programa de Coinversión para el Fomento a la Asistencia e Integración Social en el D. F.

**Antes Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de gobierno 2001-2010

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C.3.2.3 COINVERSIÓN NÚMERO DE PROYECTOS FINANCIADOS Y RECURSOS INVERTIDOS POR INSTITUCIÓN PARTICIPANTE ENTRE 2007 Y 2010*

	2007		2008		2009		2010		Totales	
INSTITUCIÓN PARTICIPANTE	Proyectos Financiados	Monto Total	Proyectos Financiados	Monto Total	Proyectos Financiados	Monto Total	Proyectos Financiados	Monto Total	Proyectos Financiados	Monto Total
Dirección General de Igualdad y Diversidad Social	60	7,417	56	9,118	53	8,118	66	8,200	235	32,853
Desarrollo Integral de la Familia DIF	16	2,200	15	2,100	17	2,100	20	3,000,	68	9,400
Comisión de los Derechos Humanos	-	-	3	400	-	-	-	-	3	400
Instituto de Acceso a la Información	1	200	2	500	2	200	2	325	7	1,225
Instituto de la Mujeres DF	39	4,000	25	5,000	28	5,000	19	3,000	111	17,000
Procuraduría Social	-	-	-	-	-	-	6	1,000	6	1,000
Totales:	116	13,817	101	17, 118	99	15,318	113	15,525,	429	61,878

*el monto de los proyectos es en miles de pesos

Fuente: SPFE, DGIDS, SDS. 4° Informe de Trabajo Secretaría de Desarrollo Social. 2010.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C. 3.2.4 PROYECTOS APROBADOS Y RECURSOS INVERTIDOS POR EJE TEMÁTICO E INSTITUCIÓN COINVERSIONISTA, 2009

Eje Temático	DGIDS		INMUJERES-DF		INFO-DF		DIF-DF		Total	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
1) Derechos humanos, la equidad social y no discriminación	6	600	-	-	-	-	10	1,255	16	1,855
2) Fomento de la democratización al interior de las familias	4	820	-	-	-	-	2	260	6	1,080
3) Seguridad y Participación ciudadana	5	500	-	-	-	-			5	500
4) Comunicación alternativa	5	600	-	-	-	-	1	120	6	720
5) Desarrollo comunitario	17	2,350	-	-	-	-	1	120	18	2,470
6) Vida digna y libre de violencia contra las mujeres	16	3,148	28	5,000	-	-	3	345	47	8,499
7) Evaluación y propuestas de mejora de programas sociales	-	-	-	-	1	200	-	-	1	200
Total	53	8,018	28	5,000	1	200	17	2,100	99	15,318

*el monto de los proyectos es en miles de pesos

Fuente: SPFE, DGIDS, SDS. 4° Informe de Trabajo Secretaría de Desarrollo Social. 2010.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C.3.2.5 PROYECTOS APROBADOS Y RECURSOS INVERTIDOS POR EJE TEMÁTICO E INSTITUCIÓN COINVERSIONISTA, 2010

Eje Temático	DGIDS		INMUJERES-DF		INFO-DF		DIF-DF		PROSOC		Total	
	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Num.	Monto
1) Desarrollo Comunitario	20	2,280	-	-	-	-	-	-	3	450	23	2,730
2) Participación Social y ciudadana	10	1,220	2	330	-	-	2	330	3	550	17	2,350
3) Derechos Humanos, equidad social, no discriminación, diversidad , familiar, sexual, cultural y étnica	18	2,320	-	-	-	-	10	1,670	-	-	28	3,990
4) Acceso de las mujeres al ejercicio de sus derechos humanos y a una vida libre de violencias	15	2,100	18	2,750	-	-	2	270	-	-	35	5,120
5) Derecho a la información pública y rendición de cuentas gubernamentales y comunicación alternativa	3	-	-	-	2	325	-	-	-	-	5	605
6) Combate a la pobreza	-	-	-	-	-	-	5	730	-	-	5	730
Total	66	8,200	19	3,000	2	325	20	3,000	6	1.000	113	15,525

*el monto de los proyectos es en miles de pesos

Fuente: SPFE, DGIDS, SDS. 4° Informe de Trabajo Secretaría de Desarrollo Social. 2010.

3.3 PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO PARA LA ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL (PROFAIS), EN EL DISTRITO FEDERAL

3.3.1 Las características del programa y el procedimiento

El Programa de Financiamiento para la Asistencia Social (PROFAIS) está a cargo de la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social y tiene entre sus principales objetivos:

- Promover la corresponsabilidad entre Gobierno y Sociedad Civil en la atención a la población vulnerable a través de convenios con instituciones que favorezcan las acciones en materia de asistencia e integración social.
- Sumar esfuerzos y recursos con organizaciones civiles y privadas, para promover y fomentar programas de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad.
- Establecer criterios y políticas para la ordenación e integración de los recursos públicos y privados que se aportan al fondo financiero del PROFAIS en el D.F.
- Definir sobre la base de los principios de transparencia, rendición de cuentas y corresponsabilidad, los ámbitos de participación y responsabilidades de las instituciones públicas y privadas que forman parte del PROFAIS.
- Construir mecanismos de organización del PROFAIS sobre la base de la simplificación, la transparencia, la racionalidad, la funcionalidad, la eficacia y a la coordinación entre los distintos sectores involucrados en las diversas etapas que comprende.

Con base en lo anterior, se trata también de identificar con claridad las distintas etapas que comprende la vigencia del PROFAIS, a saber: planeación, coordinación y seguimiento, ejecución y supervisión, gastos y evaluación, con el propósito de precisar los alcances, límites y participación de las instituciones que lo integran.

Para lo anterior, el Programa está dirigido a las ***Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro que desarrollen sus actividades sustantivas en el Distrito Federal***, con la finalidad de que presenten un proyecto de intervención social que brinde atención a la población más vulnerable en el Distrito Federal, susceptible de recibir apoyo del Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social,

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Los grupos sociales considerados por el Programa de Financiamiento son los siguientes:

- Niñ@s y jóvenes en situación de riesgo;
- Niñ@s y jóvenes en situación de calle;
- Personas con adicciones,
- Personas adultas mayores;
- Personas con discapacidad;
- Personas en situación de emergencia o desastre;
- Personas con enfermedades crónicas y terminales;
- Atención a mujeres en situación de vulnerabilidad; y
- Personas indígenas vulnerables

Entre sus principales metas se encuentran las siguientes: Se presenta mediante una convocatoria pública para la recepción de programas de las instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles interesadas, el IASIS tiene programada una meta de al menos 20 Asociaciones Civiles a ser financiadas directamente con los recursos de este Instituto, a través de la firma del convenio de colaboración respectivo.

Se conforma un fondo financiero con recursos públicos y privados que se distribuyen a través de los mecanismos previstos en la convocatoria pública que al efecto se emite.

Los requisitos, bases y criterios de selección, fechas, guía y formatos para la presentación de programas, se presentan en la convocatoria referida. La convocatoria la emite el Comité Evaluador, órgano colegiado integrado por el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social del GDF (Instituto de Asistencia e Integración Social, Instituto de las Mujeres del D.F. y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del D.F.). A este programa se suman, con recursos propios, Montepío Luz Saviñón, I. A. P. y el Nacional Monte de Piedad, I.A.P. Por su parte, la Secretaría de Salud del Distrito Federal, la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa, el Colegio de Notarios del D.F., A.C., la Junta de Asistencia Privada del D.F. y la Fiscalía del Menor, participarán en la evaluación de los programas presentados.

Los requisitos para participar en este Programa consisten en lo siguiente:

Con relación a las Organizaciones:

- Ser una Organización de la Sociedad Civil (Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles, Instituciones de Asistencia Privada), legalmente constituida, sin fines de lucro, con domicilio fiscal dentro del Distrito Federal.
- Tener experiencia comprobable en el ámbito de la labor asistencial y de integración social; básicamente, en la atención a población en situación de alta vulnerabilidad.
- Presentar un proyecto de intervención social dirigido a la atención de algún grupo en situación de vulnerabilidad.
- Contar con la infraestructura física y técnica mínima indispensable para brindar los servicios asistenciales planteados en el proyecto.

Con relación a los proyectos:

Las actividades planteadas en el proyecto, deberán vincularse a las líneas de acción en materia de asistencia social del Gobierno del Distrito Federal, mismas que están enfocadas básicamente a la atención de grupos vulnerables y al impulso del desarrollo comunitario, a través de servicios de atención integral.

Los proyectos estarán enfocados a por lo menos uno de los siguientes

Grupos Sociales:

- Niños, Niñas y Jóvenes en situación de riesgo y/o calle y mujeres en Situación de Alta Vulnerabilidad.
- Personas con enfermedades crónicas, mentales o terminales.
- Personas Adultas Mayores.
- Personas con Discapacidad.
- Personas con problemas de adicciones
- Personas víctimas del delito.

Los proyectos podrán ofrecer las siguientes Formas de Atención:

- Albergues con servicios básicos.
- Ayuda alimentaria y económica a población vulnerable.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- Atención Psico-educativa a personas en extrema vulnerabilidad.
- Atención Psicosocial a personas en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- Becas Escolares a personas en situación de alta vulnerabilidad.
- Capacitación para la obtención y generación de fuentes de empleo.
- Hogares integrales, temporales o definitivos.
- Integración e intervención comunitaria para la prevención y tratamiento de adicciones en zonas de alto riesgo.
- Atención a las adicciones (desintoxicación y rehabilitación).
- Atención médica, dotación de medicamentos y aparatos de rehabilitación.
- Tratamiento psiquiátrico a personas en situación de abandono social.
- Detección y prevención de enfermedades crónico degenerativas.
- Programas de capacitación, prevención y atención a víctimas del delito.
- Programas integrales para la educación, prevención y atención de grupos vulnerables para la reintegración social.
- Programas de intervención social dirigidos a menores en conflicto con la ley.
- Capacitación para el desarrollo humano.
- Programas sociales integrales que sean dirigidos a sujetos de asistencia que se encuentren como usuarios de los Centros Asistencia e Integración Social del IASIS.
- Programas sociales para crear o para intervenir socialmente en comedores comunitarios y públicos dirigidos a grupos de alta vulnerabilidad.
- Programas Sociales para coadyuvar en la recuperación de espacios públicos y trabajar comunitariamente en los proyectos de mejoramiento barrial.
- Programas de intervención comunitaria dirigidos a personas que viven en vecindades y/o vivienda precaria.

Los proyectos también pueden estar dirigidos a la elaboración de programas internos de **protección civil**, así como la construcción y modificación de estructuras físicas dentro de los establecimientos que brindan servicios y atenciones a grupos vulnerables.

3.3.2 Análisis del marco normativo que sustenta al programa

El marco normativo base de este programa lo constituye la ley de Asistencia e Integración Social, así como los requisitos y reglas establecidas en la Convocatoria respectiva del propio programa. En ambos se establecen con claridad los objetivos, las estrategias y los procedimientos para el desarrollo del programa, así como las características del proceso de rendición de cuentas. Cabe mencionar que este tipo de proyectos antes se financiaban dentro del programa de Coinversión o dentro de la Junta de Asistencia Privada, quien decidía sobre estos recursos de manera unilateral; mientras que actualmente lo hace conjuntamente con el GDF.

3.3.3 Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación

De acuerdo con los propósitos básicos del programa, es posible considerar que sí existe una congruencia y consistencia entre éstos, los instrumentos, los actores participantes y los alcances de la participación. Esto se puede verificar en buena medida, en los resultados del programa, que son crecientemente positivos tanto en lo relativo al cumplimiento de metas y desarrollo de los proyectos, como en lo que refiere a la implementación de soluciones viables a los problemas atendidos y a la respuesta positiva de los asistidos.

Formas de participación social

Las formas de participación social que se han institucionalizado en el GDF, y que incluyen a las asociaciones civiles e instituciones de asistencia privadas que están interesadas, ofrecen servicios, atienden personas y/u operan programas en materia de asistencia social, son las siguientes:

- Convenios de colaboración con Asociaciones Civiles
- Cartas compromiso con Instituciones de Asistencia Privada
- Comité Evaluador del PROFAIS
- Consejo de Asistencia e Integración Social y sus mesas de trabajo
- Consejo Contra las Adicciones en el D.F. y sus mesas de trabajo
- Consejo de la Discapacidad del D.F.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- Consejo Promotor de los Derechos de los Niños y las Niñas
- Consejo de Salud del D.F.
- Consejo de Atención de los Adultos Mayores
- Consejo de Desarrollo Social

Entre los propósitos centrales del programa se encuentra el de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas y en la asistencia social, de ahí que la participación ciudadana en este programa se verifica en distintos ámbitos. En primer lugar, a través de la convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil, sean estas de asistencia social, de formación ciudadana, de promoción, etc., a la corresponsabilidad en la atención a los problemas de asistencia e integración social, mediante la presentación de proyectos específicos en los distintos campos definidos para este propósito.

En segundo lugar, opera con la participación de estas mismas organizaciones de la sociedad civil y con los asistidos en actividades referidas específicamente a la integración social, es decir, en procesos preventivos a la generación de las problemáticas sociales que convocan al programa.

En tercer lugar, la participación opera a través de la generación de individuos o sujetos autosuficientes e independientes, que sean capaces de dar continuidad a los proyectos o acciones específicas sin una ayuda permanente de la institución y sin la recepción permanente de recursos.

En cuanto lugar, la participación se da también mediante la intervención de las organizaciones de la sociedad civil y de grupos de asistidos en el Consejo de Asistencia e Integración Social, dentro del cual se trabaja intensivamente a través de cuatro Mesas de Trabajo, en donde se planifican acciones, se instrumentan actividades, se toman decisiones e incluso se elaboran propuestas para posteriores iniciativas de leyes del campo de trabajo.

En quinto lugar, en términos de la participación, se convoca de manera permanente a las instituciones cofinancadoras a que intervengan con mayores recursos y que tomen parte de manera más comprometida con la corresponsabilidad de las acciones de la asistencia e integración social.

En sexto lugar, es importante mencionar que de manera más reciente se ha buscado avanzar en la verificación de los proyectos, mediante la participación de los beneficiarios en la evaluación del programa a través del funcionamiento, y de los resultados, de los servicios que ofrece.

Por último, otra modalidad de participación se da a través de los *Mecanismos de exigibilidad*. Para esto se considera que es obligación de los Servidores públicos responsables de la ejecución de los programas tener a la vista del público los requisitos, derechos, obligaciones y procedimientos para que los beneficiarios puedan acceder a su disfrute y en caso de omisión puedan exigir su cumplimiento a la autoridad responsable en apego a la normatividad aplicable, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Por lo anterior, podemos considerar que los alcances de la participación en este programa son importantes, tanto en lo que refiere a modalidades y actores involucrados como en lo que refiere a los resultados de los proyectos y procesos desatados por el propio programa. A pesar de que no se trata de un programa avocado a la generación de participación ciudadana, pues está orientado preferentemente a la asistencia social, este es un factor que interviene decisivamente y genera resultados favorables.

3.3.4 Análisis de la implementación: limitantes

A pesar de lo anterior, cabe señalar que existen también algunas limitantes en el desarrollo del programa a cabalidad y, de manera particular, en lo relativo a la participación ciudadana dentro del mismo. Entre estas limitantes destacan al menos tres que son relevantes. La primera se refiere al ejercicio burocrático para la realización de los proyectos aceptados, principalmente en lo relativo a la asignación y transferencia de los recursos. La mayor parte de las veces, estos recursos se liberan de manera muy tardía, con varios meses de retraso, y esto hace que el plazo de los proyectos transcurra sin que éstos puedan ponerse en acción, de manera tal que la eficacia de los proyectos se reduce y los resultados son muchas veces afectados por este factor.

Una segunda limitante que se percibe y resulta vital para el desempeño del programa y para la viabilidad de la participación ciudadana convocada, es la que refiere a lo que ha sido reportado como la *muy* deficiente formación del personal del IASIS involucrado en hacer viable el programa y en asesorar el camino para la realización de los proyectos¹⁰¹. De manera particular se han señalado a *los y las trabajadores (as) sociales* que dan seguimiento a estos procesos y adolecen las más de las veces de falta de información e insensibilidad

¹⁰¹ Ver entrevista con coordinadores de proyecto, en noviembre de 2010

con relación a las problemáticas abordadas y falta de voluntad para hacer frente a las muy diversas dificultades que plantean la realización de los proyectos y el ejercicio del propio programa.

La tercera limitante tiene que ver con los criterios de asignación de los proyectos que, según algunos beneficiarios, son inequitativos entre las asociaciones identificadas como de primer y segundo piso, siendo estas últimas las más beneficiadas con una mayor proporción de recursos. Las asociaciones reconocidas como de primer piso son aquellas relativamente más recientes, de menor tamaño y menor capacidad instalada para el trabajo, pero que orientan sus actividades a la atención directa de los problemas más agudos de la gente en situación de calle. Mientras que las identificadas como de segundo piso, son aquellas con mayor tamaño, con una trayectoria más amplia y mayor reconocimiento, así como con mayor infraestructura, y que preferentemente concentran su atención en la población que de alguna manera ha sido ya recuperada y no se encuentra por tanto en los niveles más altos de indigencia. El problema que se presenta en este caso es que en términos de la participación pareciera haber cierta preferencia por las asociaciones de segundo piso y menores oportunidades para aquellas ubicadas en el primer piso.

3.3.5 Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia

Entre las estrategias de funcionamiento del programa encontramos: la **convocatoria a la participación de los interesados**, el **desarrollo de proyectos específicos**, la **integración de los beneficiarios** en los proyectos, las **modalidades de participación** de cofinanciadores, organizaciones de la sociedad civil y beneficiarios, la **rendición de cuentas** y las **formas de evaluación**.

En el caso del Comité Evaluador, se lleva a cabo una investigación cualitativa para medir el IMPACTO de los servicios en la calidad de vida de los usuarios, formulándose 2 instrumentos de aplicación: guía de entrevista de los usuarios y guía de observación. En ambos casos los reactivos se agruparon para tener una aproximación de resultados, a saber:

- Indicador: Acercamiento a la asistencia y calidad de los servicios
- Indicador: Asistencia y calidad en la atención
- Indicador: Asistencia y calidad de vida del usuario

- Periodicidad de todos: anual

Con relación a los recursos, éstos han dado lugar al desarrollo de numerosos proyectos; sin embargo, dada la magnitud de la demanda de asistencia e integración social en la ciudad de México, son sin duda insuficientes para atenderla. De ahí que exista por parte de las autoridades responsables, de las organizaciones de la sociedad civil y de los propios beneficiarios, la demanda de aumento de estos recursos.

Articulación con otros programas sociales

El principal programa con el que se articula el PROF AIS es con el **de Coinversión para el Desarrollo Social**; sin embargo, existe también articulación con otros programas específicos dentro del mismo campo del Desarrollo Social, como son

- El Programa de Jóvenes en Situación de Riesgo
- El Programa de Atención a la Niñez en Situaciones Difíciles
- El Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, y
- El Programa de Corresponsabilidad Social en Beneficio de las Mujeres

3.3.6 Análisis de los Resultados: fortalecimiento del tejido social y de lo público.

En la medida en que éste es un programa que está orientado no sólo a la asistencia sino también a la integración social, y que ésta es considerada como un conjunto de acciones de intervención en la comunidad con un carácter preventivo respecto a los problemas identificados de vulnerabilidad social; se trata entonces de un programa que de manera expresa contribuye a la preservación de la vida social y comunitaria y, por tanto, al fortalecimiento del tejido social.

Por otra parte, al intervenir de manera directa en la atención a problemas de vulnerabilidad y descomposición social y generar resultados positivos en lo relativo a recuperación, integración, rehabilitación y empoderamiento de sujetos, incide también de manera clara, aunque en ocasiones coyuntural, en el fortalecimiento de este tejido social.

En ambos terrenos, el programa está orientado a generar conciencia entre los beneficiarios de que los recursos, la atención y las acciones que reciben por parte de las instituciones y de los organismos participantes no deben nunca ser asumidos como dádivas.

Por el contrario, existe una labor de generar la conciencia de derechos entre la población asistida, y en esta medida, existe una clara estrategia de construcción de ciudadanía.

Existe también otra dimensión en la que este programa propicia construcción de ciudadanía, y esta refiere a la posibilidad que ofrece a las asociaciones civiles o comunitarias de constituirse como sujetos y generar condiciones para dar continuidad a su actividad. Esto es, el programa puede verse como un impulso inicial, bajo ciertos parámetros y ciertas normas, que potencialmente puede dar lugar a que los beneficiarios de los proyectos tomen la iniciativa de consolidarse como actores activos y continuar con sus actividades de asistencia de manera autónoma al IASIS. Esto este fenómeno ha sido ya registrado en el caso de varias asociaciones.

3.3.7 Ponderar el trabajo en el territorio y su articulación con comités vecinales y otros ámbitos o espacios de participación.

Dado el tipo de trabajo que se desprende de este programa, las acciones se llevan a cabo tanto en el territorio, de manera localizada, como en las instituciones responsables de las distintas áreas de asistencia. Por esta razón, no existe una articulación establecida con otras instancias de participación territoriales, como es el caso de los Comités Vecinales, ni con otras instancias institucionalizadas de participación ciudadana. En este último caso, como se ha mencionado, la relación fundamental se da con el Consejo de asistencia e Integración Social y con las organizaciones de la sociedad civil; en ambos casos de manera exitosa.

3.3.8 Valoración General

La participación de los ciudadanos en relación al diseño, implementación y resultados:

En este caso, no existe tampoco intervención directa de los ciudadanos y las organizaciones participantes en relación al **diseño** del programa. El programa, ha sido diseñado básicamente por las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social, y sólo en un segundo momento, las organizaciones han participado en la elaboración de propuestas para ciertas modificaciones del Programa y de su vinculación con el Programa de Coinversión.

Con relación a la **implementación**, los ciudadanos y organizaciones beneficiarias cuentan también con distintas modalidades de participación, como la elaboración de los propios proyectos, la gestión de los mismos, la implementación, la supervisión y la rendición de

cuentas. En este caso, la participación sí trasciende algunas veces a una intervención comunitaria más activa en la atención a los problemas propios de la Asistencia Social, y en ese sentido, hay una cierta continuidad de la participación más allá de la duración de los proyectos.

En cuanto a los **resultados**, generalmente son positivos y los proyectos son llevados a término; lo que da lugar a una intervención directa de los beneficiarios del programa en los logros conseguidos y el cumplimiento de los objetivos.¹⁰²

La participación generada por el Programa

En este caso, nos remitimos a las dos últimas dimensiones mencionadas. Y se puede decir que el Programa sí cumple los objetivos de generar participación, incluso de manera más permanente y continua que la que supone la gestión de los proyectos. La participación de los beneficiarios con frecuencia trasciende el proyecto y asume una intervención más decisiva y permanente con las problemáticas atendidas: niños en situación de calle, adicciones, adultos mayores, etc. Incluso, en algunos casos los beneficiarios deciden organizarse de manera permanente y dar continuidad al trabajo desencadenado mediante el proyecto.

Por estos motivos, se puede decir que en el caso de este programa sí existe cierta capacidad de empoderamiento por parte de los beneficiarios. Las temáticas del programa parecen generar un interés importante en los beneficiarios y despertar en ellos la motivación para mantener su trabajo más allá de los proyectos. En términos generales, sí se cumplen los objetivos planteados, y se asumen compromisos claros y consistentes con las comunidades atendidas. Se desarrolla una notable capacidad de autonomía, así como la construcción de ciudadanía, mediante el involucramiento de los beneficiarios de los proyectos y la promoción de sus derechos; finalmente, también se desarrolla la capacidad de intervención en políticas públicas e incluso para el diseño de leyes e instrumentos normativos para el área de asistencia social.

¹⁰² Ver entrevista con Carmen Morgan, funcionaria de la Sederec

3.4 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO A LOS PUEBLOS ORIGINARIOS (PAPO)

La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), es una Secretaría cuya responsabilidad primordial es establecer y ejecutar las políticas públicas y programas en materia de desarrollo rural, atención a pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como a migrantes y sus familias.

El objetivo rector de la SEDEREC es promover la equidad, la igualdad y la justicia social entre estos sectores de población, mediante la aplicación de programas encaminados a mejorar sus condiciones de vida, equiparándolas con el resto de la población del Distrito Federal, en un marco de pleno respeto y reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural que caracteriza a la Ciudad de México y que la hace la Casa de todos los Pueblos.

Para lograr estos objetivos la SEDEREC cuenta con tres áreas estratégicas:

- Dirección General de Desarrollo Rural
- Dirección General de Equidad para los Pueblos indígenas y Comunidades Étnicas
- Oficina de Atención a Migrantes y sus Familias

Como la mayor parte de las dependencias del gobierno capitalino, la SEDEREC es una Secretaría interesada en promover, fomentar e instrumentar la Participación Ciudadana, a pesar de que entre sus funciones principales ésta no constituye una función prioritaria. Como dependencia gubernamental, la SEDEREC toma parte en algunas instancias de participación, que están orientadas a abrir el espacio de la gestión y la deliberación de los asuntos de interés común a la intervención de los ciudadanos del Distrito Federal, y de manera particular, en aquellas que se relacionan con los pueblos originarios locales y con las comunidades de origen étnico asentadas en la ciudad de México.

Dentro de estas instancias, la más prominente relacionada con este campo de atención es el Consejo de Pueblos y Barrios del Distrito Federal, que fue creado en 2007 como un órgano de coordinación de la Administración Pública del Distrito Federal y participación ciudadana, enfocado al fomento, preservación y difusión de la cultura originaria y tradicional de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México. Para efectos administrativos, este Consejo depende de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal. Cabe mencionar, que entre este Consejo y la SEDEREC ha habido una duplicidad de funciones que dificulta el desempeño de ambos.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

El Consejo está integrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien lo preside, y por los Titulares de: las Secretarías de Gobierno, Salud, Desarrollo Social, Secretaría de Gobierno, Turismo, Cultura, Protección Civil, Educación, y la propia SEDEREC, así como por los Órganos Político Administrativos de cada una de las demarcaciones Territoriales

El Presidente del Consejo es designado por el Jefe de Gobierno, y el Consejo puede contar también de manera ocasional o permanente con la colaboración de especialistas, académicos, autoridades federales o funcionarios de organismos internacionales. De la misma manera, en la integración del Consejo participan los representantes de los diversos pueblos y barrios originarios del Distrito Federal y de las organizaciones sociales y civiles interesadas en la materia. En el Reglamento Interno se establecen los procedimientos y cuotas de representación de cada pueblo y barrio originario, así como las formas de participación de las organizaciones sociales y civiles en el mismo.

El Consejo tiene las siguientes funciones:

- Fomentar y fortalecer la participación y coordinación del sector público y privado en las acciones que la Administración Pública del Distrito Federal ejecute para preservar el desarrollo de las culturas y tradiciones de los pueblos y barrios originarios del Distrito Federal;
- Proponer líneas de acción institucional para la elaboración del Programa General de Preservación y Desarrollo de las Culturas y Tradiciones de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal;
- Dar seguimiento a los resultados del Programa General de Preservación y Desarrollo de las Culturas y Tradiciones de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal;
- Elaborar, el Atlas y el Padrón de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal;
- Proponer la celebración de acuerdos, convenios y acciones de concertación con los sectores públicos, social y privado, tendientes a promover la riqueza cultural, lingüística, artística, artesanal e histórica de los pueblos y barrios originarios en el Distrito Federal;
- Promover la realización de foros, talleres, cursos y seminarios en materia de cultura originaria y tradiciones, diversidad cultural y convivencia intercultural;
- Proponer la elaboración, publicación y distribución de material de difusión e información sobre derechos culturales de los capitalinos y sobre la diversidad cultural de la Ciudad de México;

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- Proponer la realización de estudios que contribuyan a difundir la cultura originaria y tradicional;
- Enviar a las autoridades competentes, las opiniones, propuestas y estudios surgidos a partir de los trabajos y acuerdos del propio Consejo;
- Definir sus Reglas de Operación y aprobar su Reglamento Interno;
- Aprobar la integración y el programa de las Comisiones Técnicas;
- Elaborar un informe anual sobre los trabajos realizados por el Consejo y las Comisiones Técnicas; y
- Las demás que le confiera el Jefe de Gobierno y el Reglamento Interno.

Por otra parte, hacia el interior, la SEDEREC promueve la participación ciudadana a través de su Área de Atención a los Pueblos Indígenas y a las Comunidades Étnicas, dentro de la cual cuenta con distintos programas. Uno de los cuales es precisamente el que nos ocupa, de Apoyo y Fortalecimiento a los Pueblos Originarios

Este programa está a cargo de la Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, de la misma Secretaría, y está dirigido a los pueblos originarios de las 16 delegaciones del Distrito Federal, con el propósito de promover los derechos sociales, culturales y respetando su identidad social, cultural, usos, costumbres y formas propias de organización comunitaria, así como impulsar actividades que promuevan la equidad, el bienestar social y el respeto a la diversidad, mediante el otorgamiento de apoyos a proyectos comunitarios, que se sujetarán a lo establecido en las presentes reglas de operación

El programa tiene como propósito a) promover el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos originarios, respetando su identidad social, cultural, usos, costumbres e instituciones propias, y b) impulsar actividades de desarrollo social que promuevan la equidad, el bienestar social, el respeto a la diversidad, el fomento a la participación ciudadana y una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la comunidad. Este programa no es considerado como supletorio de las acciones institucionales del Gobierno del Distrito Federal, sino un instrumento para la recuperación de iniciativas sociales autónomas que permitan fortalecer la identidad comunitaria de los pueblos, es decir, es un programa de construcción de capacidades, no de subsidio de necesidades.

Dados los objetivos anteriores, este programa, no tiene como propósito fundamental la participación ciudadana; ésta es considerada más bien como un *instrumento* para lograr los objetivos e involucrar a la comunidad beneficiaria en el fortalecimiento de su identidad, la consignación de sus derechos ciudadanos y en la consecución de su propio desarrollo social. La participación ciudadana es un elemento constitutivo del programa y aparece en distintas etapas del mismo bajo diferentes modalidades; su principal característica es la del logro de *la corresponsabilidad*.

3.4.1 Las características del programa y el procedimiento

El programa consiste en otorgar financiamiento para proyectos o actividades específicas en beneficio de los pueblos originarios, mediante la participación de grupos interesados en esto pertenecientes a los mismos pueblos en la Convocatoria abierta para tal efecto. Para acceder al programa, así como los requisitos y comprobaciones correspondientes, se presentan las especificaciones en la convocatoria que para este efecto emite la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, auxiliada por la Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.

El proyecto y las actividades en las cuales se ejercerá el presupuesto deberán estar avalados por acuerdo y acta de asamblea comunitaria. La comunidad participante deberá difundir, con ocho días de anticipación, la convocatoria a dicha asamblea. Ésta podrá ser convocada, en su caso, por el Coordinador de Enlace Territorial de cada pueblo originario y/o por autoridades y mecanismos tradicionales de su propia organización social, con lo cual se busca un reconocimiento creciente de estas figuras como figuras o instancias de autoridad dentro de los pueblos..

Para efecto de verificar la realización de la asamblea y garantizar la asistencia de la Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, en calidad de fedatario, la comunidad interesada deberá informar a la misma, la fecha en que se llevará a cabo dicho evento, en caso contrario no se recibirán los proyectos. Las asambleas deberán convocarse en las fechas señaladas que emitan la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades y la Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.

La asamblea se constituirá conforme a los términos señalados por las Leyes de Participación Ciudadana y Desarrollo Social del Distrito Federal, con un mínimo de quince

ciudadanos originarios o residentes del pueblo respectivo, debidamente identificados, pudiendo los menores de edad participar con voz, pero sin voto. La Asamblea deberá elegir a un Comité de Administración y un Comité de Supervisión, integrado cada uno por al menos tres miembros que vivan en la comunidad participante. Si la asamblea así lo aprueba, el Coordinador Territorial podrá formar parte del Comité de Supervisión, fuera de esta excepción, los demás integrantes de los Comités no deberán desempeñar cargo o comisión alguna en ningún nivel del gobierno local o federal.

El proyecto comunitario deberá incluir los siguientes puntos: **1. LA IDENTIFICACIÓN**, que contempla: la comunidad solicitante, el nombre del proyecto, el campo de intervención del proyecto, la población objetivo. Los temas prioritarios y la duración del proyecto; y **2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COMUNIDAD Y LOS OBJETIVOS**, que suponen: diagnóstico de la situación social y geográfica de la comunidad, una justificación que conlleve la descripción de la problemática que atenderá el proyecto, el objetivo general y los objetivos específicos, los resultados esperados, las personas beneficiarias, los servicios a proporcionar, los eventos a desarrollar, los productos esperados, la explicación de cómo contribuye el proyecto al fortalecimiento comunitario, las modalidades de seguimiento, monitoreo, evaluación y sistematización del proyecto, y, finalmente, las necesidades de fortalecimiento institucional para la mejor ejecución del proyecto.

Para la definición del tema y las actividades de los proyectos, se establece que éstos deben corresponder a alguno de los siguientes campos de intervención:

- a) Promoción del uso y rescate de la lengua náhuatl;
- b) Promoción de actividades culturales, artísticas y recreativas que fortalezcan la identidad cultural, como pueden ser: pintura, danza, teatro, narrativa, producción radiofónica, producción de videos, producción de vestuario y arte textil, encuentros culturales, instrumentación de museos comunitarios;
- c) Fomento del pleno ejercicio de los derechos humanos y colectivos de los pueblos;
- d) Recuperación de la historia gráfica, documental y/o de la tradición oral de la comunidad y de los pueblos originarios: edición y publicación de documentos, acervos fotográficos, cuentos, leyendas, crónicas;
- e) Promoción y fomento de las artesanías;
- f) Promoción y fomento de la gastronomía tradicional de los pueblos originarios;
- g) Promoción de deportes indígenas y de juegos tradicionales de los pueblos originarios;

- h) Elaboración de juguetes tradicionales;
- i) Promoción de la educación y comunicación popular a través de traducciones en lengua náhuatl u otras, publicaciones periódicas, gacetas, talleres de capacitación;
- j) Promoción y fortalecimiento de tradiciones, festividades y costumbres;
- k) Promoción de la música tradicional mediante la capacitación formal;
- l) Promoción y fortalecimiento de los conocimientos en herbolaria y etnobotánicos con que cuenta la comunidad;
- m) Fomento de la vestimenta original de los Pueblos Originarios.

3.4.2 Análisis del marco normativo que sustenta al programa

El marco normativo inmediato que regula el funcionamiento de este programa es el Programa de la Dirección de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, así como las Reglas de Operación y las Convocatorias respectivas.

3.4.3 Consistencia entre propósitos, instrumentos, actores que los involucran y alcance de la participación

Tomando en cuenta que entre los propósitos principales del programa se encuentran:

- Promover el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos originarios, respetando su identidad social, cultural, usos, costumbres e instituciones propias, e
- Impulsar actividades de Desarrollo Social que promuevan la equidad, el bienestar social, el respeto a la diversidad, el fomento a la participación ciudadana y una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la comunidad.

Y que este programa es concebido como un instrumento para la recuperación de iniciativas sociales autónomas que permitan fortalecer la identidad comunitaria de los pueblos, es de considerar que la asamblea comunitaria y la organización de la comunidad, que son los principales instrumentos para la realización del programa, son dos elementos que resultan de vital importancia para este ejercicio, pero no suficientes para el logro sustantivo de los objetivos. Para que éstos puedan alcanzarse es sin duda necesario contar con recursos económicos considerables, que sean suficientes para financiar procesos de mediano plazo y garantizar acciones con continuidad que arraiguen en la comunidad. Si los

recursos económicos son restringidos y enfocados a una sola actividad, el ejercicio del programa fácilmente puede derivar en acciones desconectadas de los procesos comunitarios, en formación de “beneficiarios” (en lugar de ciudadanos) o en eventos efímeros que no dejen huella en la comunidad.

En esta perspectiva, el presupuesto es un instrumento que debiera ponderarse en función de los objetivos; o, en su defecto, los objetivos debieran precisarse de acuerdo a los alcances reales del presupuesto asignado.

Con relación a los actores participantes, lo que se enuncia básicamente es a “la comunidad”, entendiendo por ello que se trata de convocar a la población abierta interesada o vinculada a los líderes naturales de la localidad. Sin embargo, sería deseable también que en la convocatoria se atrajera de manera expresa también a los actores organizados de las comunidades, que cuentan con experiencia organizativa y participativa, así como con un conocimiento específico de la realidad local. Sería conveniente para estos proyectos una participación coordinada de los distintos actores relevantes, autónomos e institucionales (Coordinadores de Enlace Territorial y Comités Ciudadanos).

En función de lo anterior, se puede decir que los alcances reales de la participación comunitaria en los proyectos son limitados, en la medida en que la participación más permanente y consistente se reduce a un grupo de responsables, a pesar de que ciertamente éstos tengan el mandato o la representación potencial de una asamblea.

3.4.4 Análisis de las estrategias, los recursos, la coordinación interinstitucional y la transparencia

La estrategia principal del programa la constituye la presentación de **un proyecto**, en el cual se sintetizan los intereses específicos, la justificación, los objetivos y los procedimientos para realizarlo, y en torno a éste se articula la organización comunitaria y las modalidades de participación.

Dentro de las estrategias se ubican también la asignación de los recursos, los informes y reportes, el seguimiento del proyecto y la rendición final de cuentas. Los procedimientos para el ejercicio de estas estrategias son los siguientes:

La SEDEREC entrega **los recursos económicos** comprometidos en el convenio de colaboración mediante la firma de los recibos de ayuda correspondientes por parte del

Comité de Administración, y una vez recibidos dichos recursos éste abre una cuenta de cheques mancomunada, en la que se depositan los mismos.

Los recursos financieros son ejercidos de manera mancomunada por los miembros del Comité de Administración, quienes tiene la responsabilidad de comprobar el gasto total de los mismos, y el Comité de Supervisión, tiene la responsabilidad de garantizar la correcta utilización del presupuesto asignado. Ambos Comités están obligados a garantizar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad social y cumplir con los criterios señalados en la Guía de Operación.

Para los **Informes Programáticos-Financieros**, la SEDEREC instrumenta un sistema de evaluación y seguimiento de los proyectos.

Los comités deben reportar de conformidad con lo convenido, los avances físico-financieros del proyecto aprobado: informes financieros, narrativo y memoria fotográfica, según lo establece la Guía de Operación. En caso de que los proyectos aprobados no se desarrollen de conformidad con lo programado, se promueven acciones tendientes a su realización.

Asimismo se deben incluir en sus informes de actividades un listado de beneficiarios o participantes, los cuales en ningún caso pueden emplearse para propósitos de proselitismo político, religioso o comercial, ni para ningún fin distinto al establecido en los lineamientos y mecanismos de operación del programa respectivo. Este padrón debe contener la información desagregada por sexo y edad.

En caso de que se detecte el incumplimiento de los objetivos del proyecto o la mala aplicación de los recursos, solicita a la SEDEREC promover las acciones tendientes al fincamiento de responsabilidades que resulten procedentes.

El **informe final** de cierre del ejercicio presupuestario, debe entregarse en una fecha indicada, y los recursos no ejercidos en el periodo establecido en el Convenio, deben ser devueltos a la Secretaría de Finanzas, en un término no mayor a cinco días hábiles después de haber concluido la vigencia del convenio de corresponsabilidad.

La comprobación de gastos debe coincidir con los conceptos descritos en el proyecto y programa de trabajo que fue avalado por la asamblea comunitaria y de acuerdo a la Guía de Operación de comprobación de gastos. La comprobación del 100% de los recursos debe entregarse con puntualidad en la fecha establecida, y la comunidad que a

esta fecha adeude informes o productos del proyecto no podrá ser considerada para la ejecución del programa el año siguiente.

Finalmente, la **rendición de cuentas** es considerada como un compromiso de todos, para ello la SEDEREC y los comités de Administración y Supervisión de los pueblos originarios participantes en el programa, garantiza el acceso público a los informes de actividades de cada proyecto e informarán de los avances y resultados a las comunidades correspondientes.

Al término de los proyectos, los Comités de Administración y Supervisión formalizan la entrega de bienes y productos adquiridos a la comunidad beneficiaria, en una asamblea comunitaria, convocada ex profeso.

En conjunto, las estrategias para el desarrollo del proyecto son pertinentes para el ejercicio, seguimiento y cierre del mismo. Está considerada una adecuada relación de los responsables con la institución al cargo y una asesoría permanente en las distintas fases del proyecto, de tal manera que se garantiza en buena medida el buen desempeño del mismo y el adecuado uso de los recursos. Resulta también adecuado y plausible el ejercicio de rendición de cuentas, como un compromiso de la comunidad, en donde ésta se involucra y se hace partícipe, tanto del ejercicio presupuestal como de los productos y la entrega de resultados a la institución responsable.

3.4.5 El papel de los actores, liderazgos, modalidades de la participación.

Como se ha mencionado, el principal instrumento de participación es **la asamblea comunitaria**; ésta es el punto de partida del proyecto y el ámbito colectivo de la toma de las decisiones. Los términos del proyecto ubican a la asamblea en un lugar preferente y norman su constitución y funcionamiento.

El proyecto y las actividades en las cuales se ejercerá el presupuesto deben estar avaladas por acuerdo y acta de asamblea comunitaria. La comunidad participante debe difundir la convocatoria a dicha asamblea. La asamblea comunitaria podrá ser convocada por el Coordinador de Enlace Territorial de cada pueblo originario y/o por autoridades y mecanismos tradicionales de organización.

La asamblea debe elegir a un **Comité de Administración** y un **Comité de Supervisión**, integrado cada uno por al menos tres miembros que vivan en la comunidad

participante. Si la asamblea así lo aprueba, el Coordinador Territorial podrá formar parte del Comité de Supervisión.

La orden del día de la asamblea debe considerar los siguientes puntos: Información general del programa; presentación de proyectos comunitarios; propuesta para integrar un comité de administración y uno de supervisión; elección de los miembros de la comunidad que formarán parte de ambos comités, elección del proyecto a ejecutar durante el año, acuerdos y acta de asamblea firmada por los asistentes.

Para la presentación de los proyectos avalados por las asambleas comunitarias, **se debe incluir una minuta de dicha asamblea** que contenga: Convocatoria a la asamblea, Lista de asistencia, orden del día, propuestas presentadas, votación realizada, acuerdos y firmas respectivas.

Por su parte, **los comités de Administración y Supervisión** de las comunidades tienen como función garantizar que los apoyos económicos se destinen exclusivamente al desarrollo del proyecto aprobado; debiendo proporcionar a la instancia de seguimiento competente la información que al efecto les requieran.

Es compromiso de ambos comités promover y difundir las actividades del proyecto aprobado, dando siempre crédito a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal y haciéndola partícipe en la entrega de bienes y productos que se deriven de los proyectos que se hayan beneficiado con los recursos del Programa. Asimismo, deberán incluir en todas sus actividades la leyenda: "Programa de Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal".

El Comité de Administración, es el responsable directo de la ejecución del proyecto, mientras que el Comité de Supervisión garantizará la correcta ejecución del mismo.

De esta forma, las principales modalidades de participación del Programa son la asamblea, para el ámbito comunitario colectivo, y los Comités de Administración y Supervisión, que operan en un ámbito organizativo circunscrito, como responsables del proyecto ante la institución a cargo. La participación es, de este modo, ampliada a la comunidad a través de la asamblea, y especializada a través de los Comités.

Los alcances de estos ejercicios son variados, de acuerdo a las características de cada comunidad. En el caso de las asambleas, generalmente cuentan con la participación de población abierta y algunos representantes de los grupos organizados, pero normalmente los asistentes son la gente cercana o afín a los líderes que convocaron la asamblea. Si bien es

amplia la convocatoria, los medios de difusión de ésta son limitados y circunscritos generalmente al ámbito de los CET, de los líderes comunitarios, de la página de SEDEREC y, en menor medida, de las delegaciones, de tal manera que una proporción amplia de la población generalmente no se entera del proceso y no participa. Pero una vez constituidas las asambleas, sí tiene lugar la deliberación, el intercambio de opiniones y la toma de decisiones en asuntos puntuales.

En el caso de los Comités, la participación es notablemente más consistente y comprometida, debido a que están involucrados en las distintas fases del proyecto y en la rendición de cuentas. Este es sin duda, el ámbito en el que la participación se ejerce con mayor vigor y alcanza mejor nivel.

Otro ámbito de participación que vale la pena mencionar con relación a este Programa, es la intervención directa de algunos representantes de los pueblos originarios en el Subcomité de Selección de los proyectos, en donde estos representantes toman parte a la par que los funcionarios de la Secretaría en el proceso de selección.

3.4.6 Análisis de la implementación: fortalecimiento del tejido social y de lo público

Con relación a estos aspectos, los reportes y testimonios de los procesos participativos no indican que el desarrollo de los proyectos en las distintas comunidades haya dado lugar a procesos específicos de fortalecimiento del tejido social y de lo público, como tampoco, propiamente, a construcción de ciudadanía. No obstante cabe mencionar que la experiencia ha sido muy positiva en algunos casos. Como ejemplo tenemos: la orquesta infantil de San Andrés Totoltepec, la recuperación de la memoria histórica en San Luis Tlaxialtemalco, la recuperación de documentos agrarios en el Ajusco, o el papel del PAPO en la recuperación de la dignidad comunitaria en San Juan Ixtayopan después de los linchamientos del 2005.

Por los motivos antes mencionados, referidos al escaso presupuesto asignado a los proyectos y las metas muy puntuales de los mismos, es difícil suponer que el sólo desarrollo de un proyecto desencadene procesos de esta naturaleza. Ciertamente existen resultados positivos relativos al interés de la comunidad por mejorar sus condiciones de vida, recuperar su historia y su cultura o reivindicar algunos derechos ciudadanos; de la misma manera, existen resultados favorables en cuanto a la capacidad de organización de la comunidad, su responsabilidad con los compromisos adquiridos y la entrega de resultados. Sin embargo, la

falta de recursos para profundizar en los procesos desencadenados y darles continuidad es un agravante que limita los alcances de los proyectos.

No obstante, en algunos casos los proyectos emanados del PAPO sí han contribuido en alguna medida al fortalecimiento del tejido social principalmente en el ámbito cultural. Esto es así en tanto que posibilitan que se visibilicen los procesos culturales, mediante la recuperación de la historia, de las fiestas religiosas, de algunas costumbres específicas y también de las fiestas cívicas¹⁰³. Todo esto convoca a la comunidad, fortalece sus vínculos y recupera su historia, aun cuando en general se da de manera efímera y hace falta la continuidad.

Por otra parte, en algunos casos, la capacidad de respuesta de la comunidad a las exigencias de la convocatoria para el desarrollo de proyectos ha sido también limitada. Existen reportes de manejos deficientes de los recursos, tardanzas y dificultades en la rendición de cuentas, y de igual manera tardanzas en la entrega de los productos, de tal forma que por sí mismo el programa no resuelve déficits importantes en las comunidades, en materia de capacidad organizativa, interés, eficacia y eficiencia¹⁰⁴.

A lo anterior hay que agregar el problema antes mencionado de las deficiencias en la difusión del programa entre las comunidades; este aspecto resulta relevante porque no facilita el involucramiento del conjunto de ciudadanos y actores organizados potencialmente interesados en un proyecto de esta naturaleza, y esto conduce a que muchas veces los proyectos queden en manos de los líderes más reconocidos o los grupos con mayor influencia dentro y fuera de la comunidad.

En este ámbito hace falta utilizar las redes naturales de los pueblos, como las radios comunitarias, las organizaciones, las asambleas comunitarias y las casas de la cultura, así como generar mejores mecanismos para la difusión. De igual manera, es necesario encontrar los vínculos y los enlaces con las formas propias de organización de la gente, para que sea a través de éstas que el programa se difunda y se realice.

¹⁰³ Entrevista con Carmen Morgan, funcionaria de la Sederec

¹⁰⁴ Ibidem

3.4.7 Valoración

La participación de los ciudadanos en relación al diseño, implementación y resultados:

Este programa fue producto de un proceso de interlocución intenso entre el gobierno y los coordinadores de enlace territorial de más de 20 pueblos. Por tanto el PAPO es resultado de una coyuntura de presión y movilización de estos enlaces territoriales y no de una decisión unilateral del GDF.

En lo que refiere a la **implementación**, los beneficiarios sí tienen distintas modalidades de participación: en la presentación y diseño de los proyectos, en la ejecución de los mismos, así como en su supervisión y rendición de cuentas. También hay ámbitos de participación comunitarios en el caso de algunos proyectos, pero ésta es generalmente coyuntural y efímera; únicamente mientras dura el desarrollo del proyecto. Hay sin embargo algunos casos especiales, como en San Pedro Tláhuac, en los que el Programa si ha dado lugar a formas de participación comunitaria más permanentes.

En lo que refiere a los **resultados**, éstos son casi siempre producto de la participación de los beneficiarios, es decir, de los ciudadanos o agrupaciones responsables de los proyectos. Sin embargo, en este programa existe un alto número de proyectos que no llegan a término y no dan los resultados esperados.

La participación generada por el Programa

En este caso, nos remitimos a las dos últimas dimensiones mencionadas. Y se puede decir que el Programa sí cumple los objetivos de generar participación, pero de manera coyuntural y efímera dado que en la mayor parte de los casos, una vez cumplidos los objetivos del proyecto la organización comunitaria se difumina. El tipo de compromiso que asumen los beneficiarios y responsables de los proyectos, es, en general, básico y suficiente como para dar continuidad a los proyectos y llevarlos a término.

3.5 PROGRAMA SOCIAL PARA LAS UNIDADES HABITACIONALES DE INTERÉS SOCIAL: OLLIN CALLAN, CON UNIDAD EN MOVIMIENTO

El Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social *Ollin Callan, con Unidad en Movimiento* (PSUH) es un programa encaminado a coadyuvar, mediante una estrategia interinstitucional, en la solución de los problemas de orden social y de organización condominal de los conjuntos habitacionales y otorgar ayuda económica para realizar acciones de mejoramiento y mantenimiento físico de sus áreas comunes.

La Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC) es la encargada de operar el Programa. La PROSOC es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los **lineamientos y mecanismos de operación** del PSUH son aprobados para cada ejercicio fiscal por el Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social del Distrito Federal, órgano de gobierno integrado por el Jefe de Gobierno, el titular de la Secretaría de Gobierno, un representante de cada uno de los titulares de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios, Medio Ambiente, Transportes y Vialidad, Finanzas, Seguridad Pública, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Protección Civil y de la Oficialía Mayor y, seis ciudadanos mexicanos nombrados, a convocatoria del Jefe de Gobierno¹⁰⁵

El programa está destinado a la población que habita en las unidades habitacionales de interés social. En el Distrito Federal existen 7 mil unidades habitacionales de interés social, con un total de 435 mil viviendas donde residen más de dos millones de personas; el 60 por ciento de las unidades tienen una antigüedad por arriba de los 20 años y el 25% de su población percibe menos de 2.5 veces salario mínimo.¹⁰⁶ La mayor parte de estas Unidades fueron construidas por organismos públicos y algunas se encuentran en tal estado de deterioro y abandono que ponen en riesgo los inmuebles y por consecuencia demeritan las condiciones de vida y la convivencia de quienes habitan dichos conjuntos habitacionales. Si bien la mayor parte de estos conjuntos se han constituido bajo el régimen de propiedad en condominio y por tanto sus habitantes son los responsables de la conservación de las áreas comunes, la falta de civismo y en general de una cultura condominal, la falta de recursos y la

¹⁰⁵ Art. 17 Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal. Gaceta oficial del Gobierno del Distrito Federal del 28 de septiembre de 1998.

¹⁰⁶ Datos del *Informe anual de actividades del ejercicio 2007*. Procuraduría Social del Distrito Federal. publicado en http://www.prosoc.df.gob.mx/conocenos/informes/2008/informe_anual.pdf

ausencia de programas gubernamentales, han llevado a que en las Unidades se identifique un profundo deterioro tanto físico como social. El PSUH interviene solamente en aquellas unidades habitacionales que presentan mayor deterioro.

3.5.1 Las características del programa y el procedimiento¹⁰⁷

Objetivo General

Mejorar la calidad de vida de los habitantes de las unidades habitacionales de interés social en el Distrito Federal, a través del mejoramiento físico de sus áreas comunes y de impulsar procesos que contribuyan a la organización condominal, conforme a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, incorporando con ello cultura de convivencia y condominal

Objetivos Específicos

- a) Impulsar obras de mejoramiento y mantenimiento de las áreas comunes de las unidades habitacionales
- b) Fomentar en las y los condóminos y habitantes los principios de igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, fortaleciendo la vida condominal a través del ejercicio de los valores de la convivencia: tolerancia, respeto, cooperación y participación
- c) Fomentar el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.
- d) Promover la organización formal de las administraciones de las unidades habitacionales.
- e) Articular las distintas acciones sociales de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como con organizaciones civiles, sociales y privadas para promover el desarrollo social, ambiental y cultural de las unidades habitacionales.
- f) Orientar e impulsar el uso de los recursos del programa para desarrollar proyectos y acciones de beneficio ambiental.

¹⁰⁷ Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan Con Unidad en Movimiento 2010

- g) Fomentar la participación de los habitantes de las unidades a través de la toma colectiva de decisiones para la administración de los recursos y su supervisión.
- h) Promover una cultura de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad en la solución de los problemas

El PSUH tuvo su origen en el año de 2001, por acuerdo del Jefe de Gobierno la Procuraduría Social asumió la Operación y Coordinación General del Programa de Rescate a las Unidades Habitacionales de Interés Social (PRUH), como un instrumento de política pública para mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas viviendas. Este Programa formó parte del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, del Gobierno del Distrito Federal, del año 2000 al 2006.¹⁰⁸

El PRUH se instituyó como un programa de entrega de recursos públicos a los habitantes de las Unidades Habitacionales que se constituían en asambleas ciudadanas, determinaban las prioridades para la realización de trabajos de mantenimiento en las áreas comunes y nombraban comités de administración y supervisión ciudadanos.

A partir del año 2007 el Programa se renovó desarrollando la dimensión social, educativa, cultural y organizativa, estableciendo los 11 ejes de acción y profundizando el carácter de presupuesto participativo, todo ello dentro de una perspectiva de derechos.

A la fecha el PSUH define 15 ejes de acción: Unidad Habitacional Digna, Unidad Habitacional Amigable, Respetuosa y Ordenada, Unidad Habitacional con equidad de género, Unidad Habitacional Tolerante, Unidad Habitacional Sustentable, Unidad Habitacional Cultural, Unidad Habitacional Corresponsable, Unidad Habitacional Sana, Unidad Habitacional Educadora, Unidad Habitacional Productiva, Unidad Habitacional Segura, Unidad Habitacional Deportiva, Unidad Habitacional con Patrimonio Seguro, Unidad Habitacional Promotora del Derecho a la Ciudad y Unidad Habitacional Organizada Condominualmente.

El logro de los objetivos y el desarrollo del Programa con base en los ejes de acción, requieren de la estrecha colaboración con dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como con organizaciones civiles, sociales y privadas.

La dirección del PSUH está a cargo de la Coordinación de Programas Sociales, no obstante para la ejecución se consideran instancias tanto internas (de la propia

¹⁰⁸ Informe de actividades 20 años. Procuraduría Social del Distrito Federal. Mayo 2009

Procuraduría) como externas; entre las primeras están la Coordinación General, siete Coordinaciones Regionales, las Coordinaciones Zonales, Los Promotores (as) y el Área Técnica; las externas corresponden a las Asambleas Ciudadanas, los Comités de Administración y Supervisión, las Comisiones de Educación, Cultura y Organización Condominal y los Prestadores de Servicios.

El PSUH se instrumenta a partir de tres etapas básicas que son: I. Definición de acciones físicas, de organización condominal y sociales, II. Ejecución de acciones de organización condominal y de acciones sociales y, III. Ejecución de los trabajos de mantenimiento y mejoramiento físico.

Para lograr lo anterior la Procuraduría Social convoca a los habitantes de cada unidad habitacional por medio de volantes, carteles y visitas a la primera asamblea ciudadana en donde se integran comisiones y comités además de definir los trabajos de mejoramiento y mantenimiento. Las asambleas ciudadanas se celebran en espacios abiertos donde pueden asistir todos los habitantes de la Unidad Habitacional, pero solo puede votar una persona por vivienda; en la segunda asamblea las comisiones informan del avance de su Plan de Trabajo, se dan a conocer los presupuestos de obra, se elige al prestador de servicios y se firman tanto los convenios de corresponsabilidad con los Comités de Administración y Supervisión como los Contratos correspondientes con el o los prestadores de servicios; una vez concluidas las obras se realiza una tercera asamblea para entregar las obras y rendir cuentas a la comunidad.

En los Lineamientos y Mecanismos de Operación del PSUH se establecen el procedimiento para presentar quejas y denuncias, los mecanismos de exigibilidad y los mecanismos de evaluación y seguimiento.

El PSUH tiene como eje la participación ciudadana, a partir de ella los habitantes de las Unidades Habitacionales beneficiadas tienen la oportunidad de desarrollar un ejercicio de presupuesto participativo en un marco de corresponsabilidad. Las acciones de mejoramiento físico determinadas como prioritarias y los prestadores de servicios encargados de ejecutarlas, son decididos en asambleas ciudadanas, la administración del recurso y la vigilancia del avance de las obras está en manos de los Comités ciudadanos de Administración y Supervisión.

Para lograr los objetivos del Programa se puso mayor atención en la coordinación con todas las dependencias del gobierno central para acercar sus programas y servicios, se

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

contrató a promotores (as) responsables de fomentar la participación ciudadana en las unidades habitacionales, se implementaron metodologías innovadoras para fomentar la participación, se conformó un padrón de asesores técnicos externos y un directorio de prestadores de servicios.

A 10 años de la puesta en marcha del Programa, se han entregado recursos a las Unidades Habitacionales por un total de 875,280,757.66 (ochocientos setenta y cinco millones, doscientos ochenta mil setecientos cincuenta y siete pesos 66/100 M.N.) Para el ejercicio 2010 se tuvo autorizado un monto de 90,000,000.00 (noventa millones de pesos 00/100) para beneficiar a un total de 850 Unidades Habitacionales.¹⁰⁹

C.3.5.1 RECURSOS ENTREGADOS DENTRO DEL PROGRAMA SOCIAL DE UNIDADES HABITACIONALES

PROGRAMA SOCIAL DE UNIDADES HABITACIONALES RECURSOS ENTREGADOS					
AÑO		RECURSOS ENTREGADOS	UNIDADES HABITACIONALES	VIVIENDAS BENEFICIADAS	POBLACIÓN BENEFICIADA
2001	\$	98,667,960.42	584	328,893	1,182,177.00
2002	\$	126,402,537.07	863	421,341	1,604,882.00
2003	\$	64,822,700.42	667	162,056	818,137.00
2004	\$	111,556,449.09	1,016	371,854	1,859,275.00
2005	\$	65,769,112.66	566	219,230	1,096,150.00
2006	\$	75,224,400.00	595	181,650	908,250.00
	\$	542,443,159.66	4,291		
2007*	\$	84,175,577.20	818	298,313	1,496,497.00
	\$	35,447,510.14	224		
2008	\$	155,450,510.00	1,060	257,218	1,287,460.00
2009**	\$	57,764,000.00	518		
2010***	\$	90,000,000.00	550		
	\$	422,837,597.34	3,170		

FUENTE: Informe de Actividades 20 años de la Procuraduría Social
***En 2007 se ejercieron recursos en dos periodos**
**** La cifra se toma de los lineamientos y mecanismos de operación del PSUH 2010**
***** La cifra se toma de los lineamientos y mecanismos de operación del PSUH 2011**

Desde la Procuraduría Social se aprecia que si existe una demanda social de participación ciudadana, que en diferentes etapas ha habido presión de los ciudadanos para

¹⁰⁹ Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social OLLIN CALLAN con *Unidad en Movimiento* ejercicio 2010

exigir el derecho a opinar y a proponer sin embargo también existe un desgaste de los grupos ciudadanos que en contraposición a partidos o grupos corporativos, no tienen elementos que les garanticen permanencia, las asociaciones civiles crecen y van desapareciendo con ciclos de mucha participación que decaen. Aunque se considera necesario identificar el déficit en la participación ciudadana se requiere difundir mucho más los programas de gobierno para que los ciudadanos puedan hacer exigibles esos derechos

El Programa Social de Unidades Habitacionales tiene como eje central la participación ciudadana pero hasta ahora la participación de las y los condóminos en las asambleas ciudadanas no había constituido un criterio claro, determinado en los lineamientos de operación para considerar el ingreso en el padrón de unidades habitacionales beneficiarias del Programa como se establecerá a partir del 2011; el trabajo de la Procuraduría se había centrado en garantizar que las personas asistieran, incorporaran a comisiones y trabajos y llegaran a acuerdos

Para esta nueva Administración de la Procuraduría Social que entró en funciones en el mes de abril de 2010 no se trata de manejar un recurso sino de organizar a los vecinos para que puedan atender sus propias necesidades. Por lo que consideran llevar una exhaustiva revisión sobre el tiempo consecutivo en que se ha llevado a cabo el Programa en la unidad habitacional, si se terminó en tiempo y forma el cierre de obra, la participación de las y los condóminos en las asambleas ciudadanas, si fueron cubiertas cada una de las comisiones que establecen estos lineamientos, el número de viviendas en la U.H., la problemática particular de cada una de ellas y si tienen Administración registrada ante la PROSOC o en proceso de registro. Todo ello con la finalidad de considerar su ingreso en el Padrón del Programa.

El objetivo de lograr mejorar la calidad de vida de los Habitantes de las Unidades Habitacionales es imposible de cumplir si no existe organización condominal pues los recursos del programa son muy limitados frente a las necesidades de mantenimiento de la Unidades de las cuales se tienen que hacer cargo los propietarios de los inmuebles.

No obstante ser un programa de presupuesto participativo que posibilita la toma de decisiones en torno al recurso destinado para cada Unidad Habitacional, se considera que existe un enorme desgaste entre los ciudadanos por la falta de comunicación y conflictos entre los mismos vecinos lo que genera un desencanto que limita la participación.

Entre los lineamientos y mecanismos de operación del programa se establecen los objetivos, estrategias y metas en estas últimas se establecen como tales la cantidad de Unidades habitacionales por apoyar o los recursos por ejercer y el avance se mide por la cantidad de asambleas realizadas, pero no existen metas que permitan dar cuenta de los avances en la *“ejecución de acciones sociales para promover y fortalecer la organización condominal”*.¹¹⁰

El recurso del programa no está condicionado a que se tenga constituido el régimen condominal pero hoy se considera que es importante apoyar a aquellos que tienen constituido el régimen puesto que el programa ya tiene diez años de operación, las unidades habitacionales se han visto beneficiadas en varias ocasiones sin que se aprecie claramente los avances en la organización que posibiliten la corresponsabilidad en la mejora en su entorno, siendo así, el estar organizados constituiría la obligación que permitiera el ejercicio de un derecho -el acceso al programa-, para ello se dará prioridad a las unidades habitacionales que se encuentren en una situación de emergencia o riesgo, las que no formaron parte del universo de atención del año 2010 y además cuenten con una administración registrada ante la PROSOC o que se encuentren en proceso de organización.

Al momento de la entrevista, los lineamientos de operación del programa, la Ley Condominal y la misma Ley de la Procuraduría estaban en revisión. Por lo que respecta a los lineamientos la revisión responde a las indicaciones del Consejo de Evaluación en lo que concierne a los procesos de monitoreo y evaluación para los cuales es requisito indispensable la construcción de indicadores.¹¹¹ En los otros dos casos a la necesidad de actualizar las leyes correspondientes. A la fecha han sido aprobadas.

Se considera que el espacio del Consejo de Gobierno de la Procuraduría es un espacio desaprovechado por los ciudadanos pues solo asisten de manera regular tres de los seis ciudadanos nombrados, la percepción es de que falta conocimiento e interés para aprovechar este espacio, no obstante se considera necesario un consejo ciudadano alterno al Consejo de Gobierno en donde se pueda incluir tanto a administradores como a organizaciones o personas que trabajen en temáticas como los DESCAs o la equidad de género entre otros.

¹¹⁰ Lineamientos y Mecanismos de Operación del PSUH OLLIN CALLAN apartado Metas página 6

¹¹¹ Los lineamientos y mecanismos de operación para el PSUH 2011 fueron publicados el 31 de enero, la nueva Ley de la Procuraduría Social se publicó en la GODF el 3 de febrero de 2011 y la nueva Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal se publicó en la el 27 de enero de 2011

En cuanto a la implementación del Programa se estima que si éste no está logrando que la gente participe, no está funcionando; es necesario que se mida el impacto en la vida organizativa de la Unidad Habitacional, pues el recurso que otorga el Programa sólo es un medio para lograr que los ciudadanos se organicen, que pongan sus propias reglas, y que se hagan cargo del mantenimiento de sus áreas comunes.

Desde esta óptica los recursos debieran incrementarse en la parte correspondiente al personal que se ocupa de dar seguimiento a los procesos organizativos que debe tener una presencia permanente el territorio y en su caso, limitar el número de unidades habitacionales atendidas para garantizar el objetivo de construir la organización condominal. La estrategia seguida en el año 2010 fue la de mantener la presencia permanente de los promotores en 50 unidades estratégicas atendiendo a la cantidad de viviendas y disminuir el número de unidades habitacionales atendidas. Para el ejercicio 2011 se programó la meta de 550 unidades habitacionales, 300 menos que la meta programada para el ejercicio anterior, y se incrementó el monto del subsidio de cuatrocientos a seiscientos pesos por vivienda.

Existe cierta articulación con otras instancias de gobierno derivada de la firma de convenios entre diversas secretarías, delegaciones e instituciones de educación superior pero no existe una coordinación explícita con la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal no obstante la similitud entre las funciones de los promotores comunitarios de ambas instituciones. La relación se da en los territorios y a iniciativa del personal que trabaja en los mismos.

Con respecto a los resultados de la participación ciudadana en el PSUH se considera que esta es suficiente porque permite que el Programa funcione como está diseñado pero aún no se logra que opere y al mismo tiempo se aproveche la misma organización para plantearse otras actividades u obras de mantenimiento en la misma unidad habitacional.

Una de las limitaciones para la conformación de la organización condominal la constituye el hecho de que en las unidades habitacionales los propietarios originales dejan de existir y quedan intestados por lo que no hay quien pueda asumir legalmente el proceso de regularización del condominio.

Al decidir, administrar y supervisar el ejercicio de los recursos en cada unidad habitacional, el alcance de la participación de los ciudadanos si favorece el empoderamiento de los mismos, las limitaciones se encuentran en la cantidad de ciudadanos que se involucran en estas tareas y en el impacto a mediano plazo en la conformación de

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

estructuras permanentes de organización condominal. Sin embargo no existe evidencia clara de que este empoderamiento logre superar la creencia generalizada de que es el Gobierno del Distrito Federal el responsable del mantenimiento de las unidades habitacionales.

El programa PSUH permite elevar la calidad de la participación de algunos líderes, una administración eficiente y transparente de los recursos puede fortalecer el liderazgo de quien la ejecuta, por el contrario, puede demostrar la incapacidad o falta de probidad de un representante para el manejo de recursos públicos o de la misma organización en un espacio que tiene los mecanismos y el personal para exigir el cumplimiento de lo convenido.

Los ciudadanos no tienen ningún mecanismo que les permita participar en la evaluación del PSUH; en las asambleas se toca el punto correspondiente a la rendición de cuentas pero no existe formato o metodología que permita la evaluación del programa, de la participación o de la atención del personal de la Procuraduría.

Los lineamientos y mecanismos de operación para el ejercicio 2011 establecen el *Nivel de participación de las y los condóminos en las asambleas ciudadanas* como uno de los criterios para considerar la inclusión de las unidades habitacionales en el Programa sin embargo, este criterio no se traduce en los indicadores de evaluación para medir el desempeño del programa, los que quedan como sigue:

C.3.5.2 INDICADORES DE EVALUACIÓN PARA MEDIR EL DESEMPEÑO DEL PSUH

No	NOMBRE		
1.	Porcentaje de U.H. Atendidas	U.H. Atendidas/U.H. Programadas *100	Resultados
2.	Porcentaje de Presupuesto Ejercido	U.H. Atendidas/U.H. Programadas *100	Gestión
3.	Porcentaje de Asambleas Realizadas	Asambleas Realizadas/ Asambleas Programadas*100	Gestión
4.	Porcentaje de Registro de Administración por Régimen Condominal en U.H	Número de Registro de administración por Régimen Condominal en U.H./Número de U.H. beneficiadas del Programa *100	Impacto

Fuente: Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento, ejercicio 2011

3.5.2 Valoración

La participación de los ciudadanos en relación al diseño.

Los **lineamientos y mecanismos de operación** del PSUH OLLIN CALLAN son aprobados para cada ejercicio fiscal por el Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social del Distrito Federal, órgano de gobierno integrado por el Jefe de Gobierno, el titular de la Secretaría de Gobierno, un representante de cada uno de los titulares de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios, Medio Ambiente, Transportes y Vialidad, Finanzas, Seguridad Pública, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Protección Civil y de la Oficialía Mayor y, seis ciudadanos expertos en la materia, nombrados por el Jefe de Gobierno.

La participación de los ciudadanos con relación a la implementación y los resultados

Los ciudadanos, aunque sea limitado el número de participantes, son fundamentales para el logro de los resultados puesto que son ellos los responsables de operar el programa. En las asambleas ciudadanas deciden la orientación del presupuesto, la designación del prestador de servicios, le dan seguimiento a la obra y aprueban la conclusión de la obra a través de un mecanismo de rendición de cuentas, entre otras cosas. Por otro lado, la Comisión de Educación, Cultura y Organización Condominal desarrolla un plan de trabajo orientado a la gestión de diversos apoyos para realizar actividades tendientes a la reconstrucción del tejido social.

La participación generada por el Programa

Además de fomentar la participación, el Programa se propone avanzar y fortalecer la organización condominal, aunque en este sentido no están claras las metas ni los avances. El ejercicio anual del programa con montos específicos por vivienda, posibilita el trabajo de planeación a mediano plazo y la participación de un grupo de promotores y promotoras garantiza la difusión, el seguimiento, la formación de capacidades y la visión con perspectiva de derechos.

El ejercicio del presupuesto participativo en el PSUH permite avanzar en el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para la resolución de conflictos, el diagnóstico de necesidades y demandas, la administración de recursos, la gestión ante diversas instancias de Desarrollo Social, los instrumentos para la rendición de cuentas, y también aquellos necesarios para regularizar la organización condominal, por lo que sí podemos afirmar que

brinda las condiciones para un empoderamiento efectivo de los ciudadanos que habitan en las Unidades Habitacionales.

Las limitaciones del PSUH se pueden encontrar en la escasa participación de los vecinos en las asambleas, apenas el 10% en la mayoría de los casos, la apropiación de los Comités por parte de personajes en busca de presencia política y poder, el desgaste que sufren los ciudadanos que participan en Comités y Comisiones y el alcance de las acciones en el conjunto de unidades habitacionales del Distrito Federal, apenas un 7.6% de las más de 7,233 existentes.

Nos queda claro que todo ello se ha dado en un contexto muy difícil, de alta conflictividad en las unidades habitacionales y deterioro de los espacios públicos y áreas comunes, por lo que consideramos importante instrumentar una evaluación que permita valorar el impacto en los alcances del programa, en especial lo que tiene que ver con el fomento a la participación ciudadana y la reconstrucción del tejido social.

IV. LA PARTICIPACIÓN NO INSTITUCIONALIZADA. Las agendas y las demandas de participación de los actores sociales.

4.1 DEMANDAS Y LOGROS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA DURANTE LOS GOBIERNOS PERREDISTAS.

Entre las líneas de continuidad que se han observado en las tres administraciones perredistas que han estado al mando en la Ciudad de México, sobresale la presencia de dos grandes campos estratégicos, como ejes de la política gubernamental: la construcción de un gobierno democrático y el lugar preeminente de la política social. Si bien en esencia todos mantienen un marco político institucional igualmente propicio para la participación ciudadana, su formulación presenta algunas variantes, que modifican las condiciones para el ejercicio de esta práctica.

En efecto, la política formulada por, Andrés Manuel López Obrador conservó el objetivo de lograr una sociedad equitativa, justa, democrática y participativa. Uno de los planteamientos centrales de su gobierno consistió en asumirse como un gobierno que reivindicó a un Estado promotor y socialmente responsable, sustentado en tres ejes de identidad: 1) democracia participativa y justicia social, 2) eficiencia, transparencia y austeridad, y 3) optimismo para trabajar por la *Ciudad de la Esperanza*; a lo cual se añadió el propósito explícito de profundizar el cambio democrático, a través de la participación basada en la diversidad, la tolerancia y el pluralismo que emergen desde la base misma de la sociedad.¹¹²

Con relación a la política social, el equipo de gobierno que tomó posesión en el 2000, si bien recuperó y ponderó los propósitos básicos antes formulados: justicia social, mejoramiento de la calidad de vida y reducción de la inequidad,¹¹³ modificó de manera significativa las estrategias para llevarlos a efecto. En este caso no se optó por el fortalecimiento de las instancias de participación existentes, por continuar con el ejercicio de la corresponsabilidad y por avanzar en el proceso de reconstrucción del tejido social, en los que el gobierno de Cárdenas-Robles pusieron énfasis, sino que los principales esfuerzos se dirigieron hacia las unidades territoriales, y hacia la relación directa con los grupos más

¹¹² Ver "Sobre Estado democrático y de derecho", en Programa del Gobierno GDF 2001-2006

¹¹³ Cabe señalar que el lema de campaña de Andrés Manuel López Obrador fue: "Por el bien de todos, primero los pobres".

vulnerables y necesitados, a través de lo que se denominó el Programa Integrado Territorial (PIT).¹¹⁴

En términos generales se puede observar que en los dos primeros gobiernos:

1. Existió una continuidad manifiesta en los principios básicos de la política de izquierda que ha definido su perfil, tales como: la redistribución de la riqueza, la justicia social, la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la inclusión social, mediante la democratización de la vida política y social. Esto se hizo tangible en la centralidad que adquirieron en el ejercicio gubernamental, por una parte, las políticas sociales y, por otra, los avances hacia la construcción de una gobernabilidad democrática
2. Si bien la política social y la democracia representaron una continuidad y constituyeron dos pilares bien identificados de la política gubernamental perredista, existieron notables diferencias en el enfoque con que estas políticas fueron asumidas, así como en las modalidades y estrategias diseñadas para instrumentarlas. De este modo, durante el primer gobierno, si bien la política social estuvo fundamentalmente orientada a la atención de las necesidades sociales de la población, el énfasis estuvo puesto en la generación de un proceso inclusivo y participativo de desarrollo, sustentado en la corresponsabilidad, la participación ciudadana y la democratización de los espacios de la gestión pública; mientras que en el segundo periodo la atención a estas necesidades ha asumido un carácter dual; por una parte, con la promoción de una suerte de democracia participativa, mediante la integración de asambleas vecinales, para la definición de acciones y proyectos puntuales y, por otra parte, con la instrumentación de importantes programas con un carácter más bien asistencial, orientados a la distribución de los recursos de manera individual, entre beneficiarios bien identificados de los sectores más desfavorecidos (ancianos, niños y niñas, madres solteras, discapacitados, etc.). En uno y otro periodos ha prevalecido de distinta manera el interés por elevar al plano de los derechos la atención a algunas de las necesidades sociales más elementales, sin haber logrado institucionalizarlos; tal

¹¹⁴El **Programa Integrado Territorial (PIT)** es uno de los programas prioritarios del gobierno de AMLO y cuenta con 13 subprogramas: adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche LICONSA, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estos tres últimas son responsabilidad de los gobiernos delegacionales.

fue el caso de los derechos sociales, en general, durante el gobierno Cárdenas-Robles, y tal fue el caso también en el gobierno de AMLO en relación al derecho a la salud y a la asistencia social.

3. En relación al fomento de la democracia y la construcción de una gobernabilidad democrática, indudablemente se advierte una continuidad en el discurso que contrasta con una concepción y un conjunto de estrategias divergentes entre ambas administraciones. Mientras en el primer periodo existió un interés manifiesto por la construcción de una institucionalidad democrática, con canales y mecanismos diversos para la inclusión de una cierta pluralidad de actores, y que integraba tanto al plano sectorial como al territorial, en el segundo periodo el énfasis se colocó en el plano territorial (organización vecinal), a tal grado que los espacios de participación para otros actores (organizaciones civiles, sociales, culturales, etc.) no inscritos en esta dimensión (como es el caso de las organizaciones civiles) perdieron vigor, o tendieron a desaparecer.
4. Una cuarta diferencia es que en los gobiernos CC-RR se llevaron a cabo en materia social intervenciones de pequeña escala con baja cobertura e impacto en el gobierno de AMLO hubo un crecimiento grande del gasto social y de la escala y cobertura de los programas sociales de transferencias, mientras que en el primer gobierno se enfatizó la prestación de servicios, en el segundo los beneficios directos a través de las transferencias monetarias.

De este modo, el marco político institucional del segundo gobierno perredista, representó condiciones notablemente diferentes para el desarrollo del trabajo participativo de los actores sociales autónomos como fue el caso de las organizaciones del movimiento feminista. A pesar de las líneas de continuidad en los ejes estratégicos del nuevo gobierno, el cambio de enfoque con el que fueron formuladas tanto la política de participación ciudadana como la política social, y la modificación en las estrategias respectivas, representaron fuertes dificultades para la continuidad del trabajo de estas organizaciones, lo que la obligó a redefinir sus propias estrategias. Un factor adicional de particular importancia en este viraje, fue la pérdida de las y los aliados e interlocutores gubernamentales con los que habían contado en el gobierno anterior. En este caso, tanto el nuevo Jefe de Gobierno (López Obrador) como la nueva Secretaria de Desarrollo Social (Raquel Sosa), se

mostraron reticentes a la interlocución con las organizaciones de feministas y poco receptivos a sus planteamientos. Al inicio de esta segunda gestión estas organizaciones pretendieron repetir la experiencia previa y solicitaron entrevistas con ambos funcionarios, buscando el diálogo y el establecimiento de acuerdos en función de ciertos principios y modalidades de colaboración, pero la respuesta no fue favorable. En tales circunstancias las organizaciones feministas se vieron en la necesidad de reconocer el cambio de condiciones y de disposición institucional, y en este plano se mantuvo en un cierto repliegue.¹¹⁵

De este modo, la interlocución directa con los altos funcionarios, como forma de comunicación y negociación, fue un canal que en principio quedó virtualmente suprimido, en la perspectiva de buscar una colaboración de amplio espectro en particular en materia de salud para las mujeres. Este canal pudo ser sólo medianamente reconstituido para el tratamiento y la colaboración en aspectos muy específicos referidos a la problemática, buscando el contacto con otros funcionarios y funcionarias, como la Secretaria de Salud (Asa Cristina Laurel), con quien se encontraron ciertos puntos de confluencia.

En este marco, en términos generales, las posibilidades de incidencia en la orientación de la política de salud (como sucedió antes con la Ley Robles y el programa Anual de Salud Sexual y Reproductiva del D.F.) quedaron igualmente canceladas. Los intentos de participación de las organizaciones feministas en nuevas iniciativas de orden público, como fue el caso de la formulación de la Ley para la creación del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y el proceso de integración del propio instituto, resultaron fallidos, y sus propuestas no fueron incorporadas.

Con relación al proyecto de coinversión iniciado con la anterior administración, con los alcances y limitaciones antes mencionados, logró sostenerse y replicarse de manera diversificada en las distintas delegaciones en donde fue puesto en marcha. Para la asunción del segundo gobierno perredista, la experiencia había logrado extenderse de Álvaro Obregón e Iztapalapa, a Tlalpan, Milpa Alta e Iztacalco, con diversas modalidades de operación.

Por la parte institucional, en concordancia con la nueva orientación de la política social, el proyecto de coinversión sufrió algunas modificaciones en relación al enfoque con el que había sido planteado; éstas resultaron en buena medida decisivas tanto para las pretensiones de formación ciudadana del proyecto coordinado por las organizaciones feministas (y en particular por la Red por la salud de las mujeres), como para las metas

¹¹⁵ Entrevistas con Rosa María Castañeda, Montserrat Salas y Pilar Murieras, 2003

operativas y de calidad que éste contenía en su versión original. La más significativa fue la disposición de asignar menos presupuesto a un mayor número de proyectos, en función de “ampliar y diversificar”¹¹⁶, la cual redundó en la necesidad de circunscribir el trabajo de la Red a metas más puntuales y al plano de la atención.

En virtud de lo anterior, las experiencias en las distintas delegaciones se restringieron en sus alcances, y el proyecto general se llevó a cabo de manera disfuncional. En cada caso, la interlocución con el gobierno se realizó con diversas dependencias, a veces del gobierno central y a veces del delegacional, y su viabilidad dependió en buena medida de la apertura y disposición mostrada por los funcionarios correspondientes.¹¹⁷

Ante este panorama, en términos generales, vale la pena destacar la iniciativa impulsada por algunas de las agrupaciones feministas, de refuncionalizar una instancia amplia de confluencia de organizaciones feministas: el Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población¹¹⁸, en función de dar continuidad a la incidencia en la orientación de la política pública de salud, mediante la construcción de nuevos mecanismos para buscar la interlocución y la colaboración con instancias y funcionarios del gobierno del Distrito Federal. En particular se logró un acercamiento en esta dirección con la Secretaria de Salud (Asa Cristina Laurel), para tomar parte en la promoción e institucionalización del derecho universal a la salud, promovido desde el propio gobierno local. De la misma manera, se trabajó en la búsqueda de un acercamiento con el Instituto de las Mujeres.¹¹⁹

En relación con el proyecto de coinversión, en algunos casos la continuidad se perdió definitivamente (Álvaro Obregón e Iztapalapa), y en otros quedó fragmentada en manos de algunas de las organizaciones que pertenecían a la Red por la salud de las mujeres, en particular Mujer, Salud y Educación Popular (MUSEP), cuyo trabajo se centró en la prestación del servicio de salud mediante la Unidad Móvil, en la delegación Tlalpan; y una nueva agrupación constituida con mujeres provenientes de distintas organizaciones de la Red: Ciudadanía, Desarrollo y Género (CIDEGEN), cuya pretensión era monitorear el cumplimiento y la puesta en vigencia de los logros obtenidos a través de las leyes y normas

¹¹⁶ Entrevista con Rosa María Castañeda y Pablo Yanes (Director general de Equidad y Desarrollo Social, del GDF)

¹¹⁷ En Álvaro Obregón, Tlalpan e Iztacalco el proyecto tuvo buena receptividad y fue apoyado por los funcionarios delegacionales, mientras que en Iztapalapa y Milpa Alta la colaboración con las instancias gubernamentales fue muy accidentada. Entrevistas Rosa María Castañeda y Montserrat Salas, 2003

¹¹⁸ En esta instancia participan: GIRE, SIPAM, Católicas por el derecho a Decidir, Equidad de Género, Afluentes, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad y Moderno Mujer

¹¹⁹ Entrevista con Pilar Murieras, 2003

técnicas, monitorear la eficacia política de la acción de las organizaciones feministas, y avanzar en la institucionalización de las propuestas emanadas de éstas.¹²⁰

En términos generales, lo que se observó en este periodo fue un desencuentro notable entre las organizaciones feministas y las instancias gubernamentales, que se tradujo en un retroceso importante en el plano de la interlocución y la colaboración entre ambos. El campo de acción de las organizaciones feministas se redujo entonces significativamente, la eficacia política de sus acciones se hizo difusa y, por tanto, el impacto de su trabajo fue más limitado que en el periodo anterior. En todo ello intervinieron factores tales como: a) el cambio de orientación en la política gubernamental que implicó, por una parte, el establecimiento de una relación preferencial con otros actores (organizaciones territoriales y población en general), y el desplazamiento de la relación con las OC's a un segundo plano, y, por otra parte, la desaparición de uno de los canales de intermediación que habían dado mayor consistencia a esta relación (la interlocución directa con funcionarios), b) la ausencia en el gobierno de aliados institucionales (funcionarios) receptivos al trabajo de la Red y afines a sus planteamientos, y c) la existencia de importantes déficits en la institucionalización de las instancias y mecanismos de participación ciudadana, y la falta de reglas claras para su vigencia y operatividad, lo que ha hecho posible un manejo discrecional de éstos.

Esta tendencia de distanciamiento y bloqueo en la comunicación entre las agrupaciones feministas y el gobierno del Distrito Federal, toma un nuevo rumbo y, hasta cierto punto se revierte, a la llegada al gobierno de Marcelo Ebrard, en diciembre de 2006, quien desde el periodo previo a su toma de posesión abrió la puerta a la interlocución con estas agrupaciones y estableció un canal permanente de diálogo e interlocución.

El nuevo Jefe de Gobierno, al inicio de su gestión instrumentó la constitución de un Comité Interinstitucional para atender la problemática de la perspectiva de género dentro de la política gubernamental. En este Comité participaron diversos funcionarios de alto nivel, entre lo que se encontraba el Secretario de Finanzas, como pieza clave para la implementación de una nueva política orientada a instrumentar presupuestos con perspectiva de género. También participaron la Directora General del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos y algunos magistrados.

¹²⁰ Entrevista con Rosa María Castañeda, 2003

A partir de esta iniciativa, las puertas a la interlocución con el gobierno quedaron nuevamente abiertas y se llevaron a cabo distintos tipos de programas y actividades con algunas instancias. En particular el trabajo se ha llevado a cabo con el Instituto de las Mujeres y con la Secretaría de Salud; en este último caso, las agrupaciones feministas han sido convocadas recurrentemente como asesoras, capacitadoras, asesoras legales e investigadoras. Han tomado parte en asuntos referidos de manera específica a la interrupción legal del embarazo y a la campaña por el derecho a decidir. También han desempeñado una función de intermediación entre las usuarias del programa de interrupción legal del embarazo y el gobierno, así como de supervisoras con relación a la operatividad de este programa.

En términos generales existe una valoración muy positiva de las agrupaciones feministas con relación a la actitud del actual gobierno, Marcelo Ebrard, con respecto a las políticas de género y a las demandas de las propias feministas. De la misma manera, se valora positivamente la calidad de los servicios prestados, y existe también un reconocimiento de la voluntad política del Jefe de Gobierno y de los funcionarios comprometidos en estas políticas para el buen desempeño de las mismas. En este sentido, hay un balance favorable de las instancias y canales informales de participación de las feministas en el GDF, lo que no sucede con respecto a los canales institucionalizados como el Consejo de Desarrollo Social y otros Consejos en los que participan estas agrupaciones. Se considera que estos últimos son en general inoperantes y extremadamente lentos en la atención a los problemas de su competencia, además de ser básicamente de carácter consultivo y no dar lugar a un trabajo más sistemático y puntual. En esta medida, los canales no institucionalizados son considerados muchos más eficaces y de mayor calidad. Sin embargo, existe también claridad con relación al carácter efímero y temporal de estos canales no institucionalizados y que éstos dependen básicamente de la voluntad política de los funcionarios en turno. Por esta razón existe la preocupación por la falta de institucionalización y la posibilidad de que esto desaparezca con el cambio de administración.

En la misma perspectiva, existe también la preocupación con relación a algunos de los programas con perspectiva de género que han sido instrumentados durante la presente administración, como es el caso de la interrupción legal del embarazo, debido a que éstos no han sido aún ubicados en la estructura de la Secretaría de Salud, y por tanto, no han sido

institucionalizados. A pesar de contar con recursos y voluntad política, hace falta en estos casos generar los reglamentos para que queden debidamente formalizados y se garantice su permanencia.

Otros aspectos que resultan problemáticos en este trabajo de colaboración entre gobierno y agrupaciones feministas son los que refieren a la burocratización del sistema de licitaciones, y a la burocratización también del Programa de Coinversión. En ambos casos se hace énfasis en la lentitud y complicación de los procedimientos, así como en la tardanza en la gestión de los recursos. Se trata de dos ámbitos que demeritan la calidad de los programas y que sin duda podrían mejorar.

4.2 EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR.

Ya desde los años cuarenta un sector importante del movimiento de colonos experimentó una serie de prácticas y de movilizaciones que si bien no significaron un cuestionamiento frontal de las instancias políticas y de gestión pública del Estado, por lo menos demostraron un abierto rechazo a las alternativas habitacionales, a los mecanismos de control y a la manipulación que empleaban para imponerlas.

Como parte del proceso de invasión o compra irregular del suelo en la periferia de la ciudad – que se seguía constituyendo en la solución al problema del hábitat de las masas urbanas- en la década de los años setentas se fueron constituyendo diversos grupos y organizaciones sociales que posteriormente integrarían el Movimiento Urbano Popular¹²¹. Organizaciones que buscaban obtener un espacio donde vivir, pero que a su vez atendían y gestionaban los conflictos generados en el proceso de creación y consolidación progresiva de las “colonias populares”.

Hacia finales de la década de los setenta el gobierno federal estableció nuevas reglas del juego con la idea de controlar la expansión urbana buscando una nueva legitimidad a partir de la “institucionalización de la planeación”, a través de la Ley General de

¹²¹ El Movimiento Urbano Popular (MUP) se empezó a gestar a partir del movimiento estudiantil y popular de 1968. De 1970 a 1980, el campo de actuación de las organizaciones era local (vecinal, barrial o municipal). A partir de 1980 esta dimensión local se potenció al constituirse estructuras organizativas de representación regional y nacional como la CONAMUP (1979). A mediados de la década de los 80's el MUP, que se había visto fortalecido por las organizaciones que surgieron para enfrentar los estragos de los sismos, contaba con bases sociales en 25 entidades federativas del país. En 1989 movimiento se agota y divide en dos: la ANAMUP y la Convención Nacional del MUP hasta 1994 en que se generalizó la atomización de las diversas organizaciones que lo integraban.

Asentamientos y la Ley Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La planeación urbana¹²², impactó y permeó, de ese entonces a la fecha, la lucha, el trabajo y las formas organizativas de las organizaciones de pobladores, las que se vieron orilladas a explorar nuevas alternativas más bien vinculadas al mercado “legal” del suelo. Enfrentándose también a una serie de obstáculos propios de la “ciudad formal”: precios del suelo, planes de desarrollo urbano, legislación sobre fraccionamientos y construcción, fiscalidad, etc. (Coulomb, 1992) Todo esto llevó a que, a principios de los ochentas, el MUP se consolidara en la escena de la conflictiva urbana, especialmente con la creación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, CONAMUP, que a la vez es producto e instrumento de esta consolidación.

En la segunda mitad de la década de los ochenta irrumpe en esta Ciudad el movimiento generado a partir de los sismos de 1985, dando un nuevo impulso a las organizaciones sociales en la transformación no solo de la forma de construir la vivienda, sino también en la forma de construir la Ciudad.

El Movimiento Urbano Popular, junto con las organizaciones civiles integradas en la Coalición Hábitat México (articulada con la Coalición Internacional del Hábitat), decidió impulsar estrategias y proyectos alternativos que implicaron la suma de voluntades, recursos, capacidades y métodos de trabajo de organizaciones sociales con trabajo en el territorio e interesadas en fomentar el desarrollo comunitario y organizaciones civiles especializadas en la temática del desarrollo y el mejoramiento del Hábitat.

Con la llegada del gobierno del PRD, en 1997, la Coalición Hábitat propuso una política de vivienda para la ciudad abriendo un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que auto producen sus viviendas: el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda Nueva en lote familiar.

Para las organizaciones sociales y civiles esta etapa es valorada como una etapa de apertura por parte del primer gobierno electo de la Ciudad y de cambios incipientes por la normatividad heredada y por lo corto del periodo de gobierno, se destaca la amplia convocatoria para la definición de la política de vivienda, la conformación de la Plataforma de

¹²² La planeación urbana entendida como “la gestión del espacio urbano basada en un conjunto de regulaciones normas y procedimientos a los cuales tienen que sujetarse tanto los aparatos estatales como de los agentes privados en la apropiación y utilización del espacio urbano y los cambios en la organización del mismo” Duhau, Emilio (1988) “Planeación Metropolitana y Política Urbana Municipal en la Ciudad de México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol 3, núm 1. El Colegio de México.

Organismos Civiles a partir de la cual se buscaron articular los esfuerzos de diferentes secretarías y de organizaciones sociales y civiles para tener intervenciones en diferentes territorios con base en un ejercicio de corresponsabilidad¹²³

A partir de diciembre de 2000, con el cambio del gobierno en el Distrito Federal, se decreta el llamado Bando 2, un edicto que pretendió revertir la expansión urbana y el despoblamiento de algunas delegaciones de la Ciudad a partir de permitir la construcción de vivienda nueva sólo en las cuatro delegaciones centrales y prohibirla en nueve de las 16 delegaciones del DF lo que generó fuertes debates con el MUP, entre otros sectores;

El movimiento urbano popular encauza su lucha fundamentalmente en contra del Bando 2 que favoreció la especulación del suelo en las áreas centrales de la ciudad e impidió el crecimiento en las delegaciones periféricas que, como se pudo demostrar después¹²⁴ también estaban expulsando población. Con la intención de encontrar alternativas al Bando 2, en este periodo la lucha se orienta a la modificación del Programa General de Desarrollo Urbano, para lo cual se trabajó una propuesta de modificaciones a la iniciativa presentada por el Gobierno a la ALDF; esta última no fue aceptada y tampoco se discutió la emanada de las discusiones del MUP. Para los miembros del MUP quedó claro que el gobierno podía escucharles y trabajar propuestas pero difícilmente éstas lograrían concretarse.

No obstante lo anterior, los entrevistados ¹²⁵destacan como algo positivo el Programa Integrado Territorial y las asambleas vecinales de los años 2002 a 2004 como un intento de ampliar la participación más allá de las organizaciones sociales o políticas en la Ciudad. Si bien la participación vecinal ganó en extensión, no se pudo elevar el nivel de la misma por el control ejercido desde el mismo gobierno que impedía tratar cualquier asunto que no estuviera en la convocatoria emitida por ellos y que regularmente trataba de la aplicación de los programas de gobierno.

Por otro lado, actores del MUP consideran que la estrategia de participación a través de asambleas vecinales, que se presentó como una alternativa al corporativismo de las organizaciones sociales, tampoco dio resultado pues no cambió la cultura política y por lo mismo el clientelismo y corporativismo siguió vigente solamente que ahora en torno a algún

¹²³ Ver Canto, Manuel CAM

¹²⁴ Ver TAMAYO, S (Coordinador), Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales del Distrito Federal 2000-2006, GDF-UACM-INVI-CAM, México, DF.

¹²⁵ Entrevistas con Jaime Rello del MUP-CND y Alejandro Meave y Rosa Vargas del MUP-FNAMUP

personaje o corriente del PRD y del mismo gobierno, lo que deja en claro que mientras no se combata las prácticas que caracterizan nuestra cultura política sólo cambiarán los personajes o las organizaciones pero el resultado será el mismo. La participación, refieren, en la mayor parte de los casos se utiliza para ejercer el control.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda, un programa cogestionado con organizaciones civiles y sociales del MUP por medio del cual se realizaron 6,000 acciones de vivienda entre 1998-2000, a partir del año 2001 se convierte en uno de los 13 programas estratégicos agrupados en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social ganando en amplitud y cobertura, con una inversión pública de \$7,156,112,818.19. A raíz de los esfuerzos de los actores públicos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y/o políticas, las universidades públicas y privadas y los colegios de profesionales¹²⁶ a lo largo de 10 años se aprobaron créditos y subsidios para beneficiar a 149,438 familias. A pesar de este importante logro, debe decirse que uno de los problemas es que excluyeron del programa a las organizaciones sociales y limitaron la participación de las civiles.

La segunda mitad del gobierno de López Obrador estuvo marcada por las contradicciones con el gobierno federal que llevaron al desafuero del Jefe de Gobierno y por el avance de una política de subsidios al capital inmobiliario que se expresó en la transformación del INFONAVIT y en el cierre de toda posibilidad a la producción social de vivienda. El movimiento urbano popular de la Ciudad de México trató de avanzar en una expresión nacional que parara la ofensiva neoliberal del gobierno federal en materia de vivienda y orientó sus esfuerzos, junto con los organismos civiles agrupados en la Coalición Internacional del Hábitat- América Latina, a la discusión, cabildeo y movilización en torno a la Ley Nacional de Vivienda, a partir de lo cual lograron que se reconociera y normara la Producción Social de Vivienda.

En el año 2005, en el marco del Encuentro Nacional del Movimiento Urbano Popular las organizaciones presentes resolvieron reivindicar y hacer suyo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de Naciones Unidas, los acuerdos Internacionales en materia ambiental, así como el Derecho a la Ciudad, por lo que acordaron difundir la *“Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”*. En ese mismo encuentro aprobaron

¹²⁶ Ver Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, México, Informe final abril 2009, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, EVALUA-DF

también una propuesta de Reforma Urbana Integral y Popular, que sirviera de lineamiento a nivel nacional, y expresaron la necesidad de una nueva ley de vivienda que recogiera el sentir de la población, reclamar al Gobierno Federal el cumplimiento de los derechos humanos plasmados en el PIDESC y por el reconocimiento institucional de la vivienda como derecho humano colectivo. Hacia octubre de ese mismo año, dentro de las actividades del Día Mundial del Hábitat, se inicia un primer debate público sobre el ***Derecho a la Ciudad*** a partir del cual funcionarios públicos, organismos civiles y organizaciones sociales expusieron sus concepciones y compromisos sobre la Ciudad.

La movilización en torno a las elecciones locales y nacionales en el 2006 impide avanzar más allá en este tema. El cuestionable resultado de las elecciones presidenciales lleva a una importante movilización social y en los meses subsiguientes una parte importante de este movimiento conforma la llamada Convención Nacional Democrática (CND). Hacia el año 2008 las fuerzas del movimiento urbano popular quedan agrupadas en torno a dos referentes principales pero no únicos: el Movimiento Urbano Popular ligado a la Convención Nacional Democrática (MUP-CND) y el Frente Nacional del Movimiento Urbano Popular (FNAMUP).

4.2.1 La valoración de algunos actores sobre los mecanismos de participación.

Para ambas organizaciones la participación ciudadana en el gobierno de Marcelo Ebrard está marcada por el clientelismo, entre las causas de éste se señala la fragmentación de las corrientes políticas al interior del partido que gobierna la Ciudad. La lucha al interior de estas corrientes ha llevado, según las organizaciones a la pretensión o a la utilización de los beneficiarios de los programas sociales para construir su capital político.

En otros casos se han obstaculizado los programas si éstos no benefician a los grupos afines, a los personajes en el poder. Esto ha sido muy evidente en el caso de algunos proyectos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial que han sido vetados o parada la construcción por los delegados aduciendo “irregularidades administrativas” como en el caso de la delegación Iztapalapa en el año 2007 o Iztacalco en el 2009.

La información distorsionada al promover e invitar a eventos es otra práctica común, como refieren los entrevistados, muchas veces se les invita a eventos, informes u otra actividad para fomentar el diálogo y al final se convierten en reuniones de apoyo a a funcionarios o representantes populares. Esto fue muy evidente en las elecciones para

delegados y diputados y posteriormente en las elecciones vecinales. Al viejo estilo se plantaban en las comunidades argumentando que las obras, los programas y los beneficios a la comunidad eran gracias a él.

Bajo este esquema clientelar intentar romper con el protagonismo de las organizaciones sociales llevó a que se fragmentaran y conformaran muchas organizaciones pequeñas que sólo buscan gestionar algunos servicios o proyectos, sin una visión transformadora y de largo plazo. Son fácilmente corruptibles por gobiernos o inmobiliarias y desde luego con posibilidades de ser corporativizadas por políticos o funcionarios pues no cuentan con una estructura de base independiente o autónoma de partidos o corrientes políticas.

Por otra parte se reconoce la apertura de espacios para la negociación y el diálogo como son los consejos, foros de consulta, mesas de trabajo y eventos en general a donde son invitados. Se les escucha pero difícilmente sus propuestas son incorporadas o inciden en políticas públicas, si no existe presión o movilización *“para abrir los espacios institucionalizados tenemos que usar los mecanismos no institucionalizados”*¹²⁷. Las razones podrían estar en el temor a la crítica, las limitaciones para reconocer que organizaciones sociales o civiles tienen mayor conocimiento de la problemática y de la gestión *“llevamos en esto muchos años cuando los funcionarios cambian con frecuencia y no alcanzan a entender la problemática que pretenden resolver”*. Pragmáticamente, estos espacios sirven a organizaciones sociales y civiles como una fuente de información de lo que pretenden hacer los funcionarios, para desde ahí preparar la defensa contra las políticas que les sean adversas o bien recordarles sus promesas cuando sean incumplidas.

En particular la participación en los consejos es cuestionada ante la falta de autonomía, decisión o recursos de los mismos, pues su actividad se centra en dar y recibir información. En algunos casos ha sucedido que con el cambio de titular de la dependencia se deja de convocar a la reunión del Consejo sin proporcionar explicación alguna o bien se renueva con representantes civiles más afines a la administración en turno, el primero fue el caso del Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable que desapareció sin explicación alguna a mediados del 2010 y el segundo se verifica en el Consejo de Vivienda al invitar al mismo sólo a desarrolladores inmobiliarios y el Consejo de Desarrollo Social que en este gobierno ha dejado de ser convocado con la regularidad de antes. Siendo autocríticos las mismas

¹²⁷ Entrevista con Jaime Rello, dirigente del MUP-CND

organizaciones reconocen que no se comprometen con estos espacios por lo limitado de sus atribuciones, lo acartonado del formato, la falta de incidencia, por lo que privilegian otros espacios o mecanismos de participación.

Para los entrevistados, la nueva Ley de Participación Ciudadana es insuficiente para contener la experiencia, capacidad de propuesta e incidencia de las organizaciones sociales que existen en la Ciudad y en particular de las organizaciones del MUP. Lo que está en juego no es la gestión de los problemas de la Ciudad sino el proyecto de Ciudad, por tanto las limitadas atribuciones de la estructura de representación ciudadana no deja espacio para discutirlo ni siquiera en su expresión más limitada. Por otro lado, la LPC no toma en cuenta las formas de organización múltiples que existen en la Ciudad y solo posibilita la participación de organizaciones ciudadanas que tengan el carácter de personas morales sin fines de lucro para lo cual deberán inscribirse en el Registro a cargo del IEDF (artículos 77-79 de la LPC), contraviniendo lo establecido por la misma Ley de Desarrollo Social que reconoce la participación tanto de organizaciones civiles como de organizaciones sociales. Las organizaciones del MUP tienen claro que las grandes transformaciones de la Ciudad se han realizado a partir de las acciones y los mecanismos no institucionalizados por lo que es necesario fomentar la participación de todo tipo de organizaciones y no sólo las legalmente constituidas.

4.2.2 Las demandas de inclusión no atendidas.

Donde se considera que se desarrolla mas ampliamente la participación es donde está en juego la defensa de la fuente de trabajo o del territorio, este es el caso de las comunidades que hoy están dando la lucha en contra de la supervía en la delegación Magdalena Contreras o contra la construcción de la línea 12 del metro o del Centro Integral de Reciclado CIRE en la delegación Tláhuac

Se reconoce que uno de los más importantes logros de la participación no institucionalizada lo constituye la firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad en el mes de julio de 2010, el Programa de Derechos Humanos. Estos esfuerzos, entre otros, apuntan no solo a la gestión de la Ciudad sino a una concepción de Ciudad que necesariamente articule la visión y los esfuerzos para la discusión de la Reforma política y la Constitución del Distrito Federal.

La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad tuvo como antecedente un proceso que duró más de 10 años, desde el año 2000 con la realización de la Asamblea Mundial de Pobladores en la Ciudad de México, el Foro Social Mundial en el año 2001, el Encuentro Nacional del MUP en el año 2005, mismo año en el que se da el primer debate público a partir del cual funcionarios públicos, organismos civiles y organizaciones sociales expusieron sus concepciones y compromisos sobre la Ciudad. A mediados del 2007 una serie de organismos sociales y civiles convocan y realizan el Congreso “**LA CIUDAD QUE TODAS Y TODOS QUEREMOS, Derechos plenos para la Ciudad y la Ciudadanía**” y a finales de ese mismo año, una parte del Movimiento Urbano Popular, incorporado a la CND convoca a “...a construir de manera colectiva la Carta por el Derecho a la Ciudad”¹²⁸

El documento plantea como ejes principales de lucha del Movimiento Urbano Popular la Producción Social de la Vivienda y el Derecho a la Ciudad, delinea los antecedentes, fundamentos y motivaciones, naturaleza y alcances, principios y contenidos y llama a la construcción colectiva de la carta dentro de los trabajos del Foro Social Mundial a desarrollarse en la Ciudad de México en enero de 2008. La iniciativa es firmada por 21 Organizaciones Sociales Urbano Populares adherentes a la Convención Nacional Democrática, 6 organismos civiles y la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL). Dentro de los trabajos del Foro Social Mundial, en enero de 2008, se presenta el documento **Posicionamiento Mesa: Derecho a la Ciudad y el Hábitat**¹²⁹, que convoca a la sociedad organizada a “...analizar, debatir y socializar las experiencias de lucha por la inclusión, la democracia participativa, la justicia, la equidad y un hábitat digno, en un marco de la pluralidad de ideas que buscan concretar el derecho de todas y todos a una vida digna”.

La conformación del Comité Promotor se realiza a partir de la entrega de los resolutivos de las mesas al Jefe de Gobierno y del compromiso de éste para impulsar la discusión de una Carta para la Ciudad de México. El Comité Promotor está integrado por organizaciones sociales y civiles y por el lado del gobierno la Procuraduría Social y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a ellos se sumaron el Espacio DESC integrado por organizaciones civiles de derechos humanos y desarrollo.

¹²⁸ Ver Convocatoria al Congreso LA CIUDAD QUE TOD@S QUEREMOS. Derechos plenos para la Ciudad y la Ciudadanía. Ciudad de México, 19 de junio del 2007 y CND, LLAMADO A CONSTRUIR LA CARTA POR EL DERECHO A LA CIUDAD MOVIMIENTO URBANO POPULAR. Ciudad de México, diciembre de 2007

¹²⁹ CND, CDV, COMDA, FIAN, HIC-AL y otras Posicionamiento Mesa: Derecho a la Ciudad y el Hábitat México D.F., 21 de enero de 2008

La Presentación pública de la iniciativa y conformación oficial del Comité promotor se da el 31 de Julio de 2008. En este evento se acuerda convocar al 1er. Foro hacia la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad invitando al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Instituto Electoral del Distrito Federal, al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, a las Delegaciones y en general a todas las personas, organizaciones sociales e instituciones académicas interesadas a participar en la promoción y discusión del Foro abierto de análisis. El Foro se desarrolla el 1 de diciembre de 2008, se construye el primer borrador de la Carta mismo que se presenta en un acto público el 5 de febrero de 2009.¹³⁰. Se le presenta al Jefe de Gobierno como el primer paso para la Constitución Política de la capital, la cual es puesta a consulta de especialistas, instituciones públicas, universidades, otros sectores y posibles aliados. Finalmente la **Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad** fue suscrita por el Jefe de Gobierno, representantes de organismos sociales y civiles, la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a finales del mes de julio del año 2010.

Aunque se logró la firma de la Carta en medio de un amplio dispositivo publicitario, aún queda pendiente la concreción de sus postulados, su incorporación en el marco jurídico del Distrito Federal y la voluntad política de hacerla efectiva pues los postulados de una *Ciudad Global y Competitiva* que se impulsan desde la Secretaría de Desarrollo Urbano parecen contradecir lo firmado en la Carta. Ello se ha evidenciado el caso de los megaproyectos o “proyectos estratégicos” y de manera especial la problemática generada por la falta de consenso e imposición en el caso de la supervía poniente todo ello pone en duda la disposición de este gobierno para avanzar en forma diferente y congruente con los postulados del Programa General de Desarrollo.

Justamente la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la Ciudad constituye un ideario articulado sobre lo que se espera construir en la Ciudad en el futuro próximo. Considerado como un derecho humano colectivo el derecho a la ciudad se entiende como *“[...] el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a*

¹³⁰ Ver la nota periodística del evento en: http://www.hic-al.org/eventos.cfm?evento=702&id_categoria=8

sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.”¹³¹

La Carta organiza su contenido en tres capítulos, en el primero especifica las características inherentes a los derechos Humanos que aplican en el caso del derecho a la Ciudad, las cuales son: Universalidad, Indivisibilidad, Integralidad, Interdependencia, Inalienabilidad y Progresividad y, finalmente, determina y explicita los principios rectores del Derecho a la Ciudad, en el segundo establece los fundamentos estratégicos y el tercero se especifican las responsabilidades de particulares, familias, comunidades locales, organizaciones sociales, civiles y académicas y el sector empresarial nacional y transnacional. Un último apartado especifica claramente las tareas de cada uno de los actores, entre otros los correspondientes al Gobierno Local: Ejecutivo central, Delegaciones políticas, Poder Legislativo y Poder Judicial

Recientemente se está buscando el compromiso de los titulares de las delegaciones políticas para la firma de la misma como una manera de un conjuntando voluntades en torno a una serie de principios que entrañan una visión de la Ciudad.

Por otra parte, el movimiento social, en particular el movimiento urbano popular, aunque no solamente, está estructurando una iniciativa que busca disputar la orientación del desarrollo urbano y social en la Ciudad. Paralelo a la movilización por la Carta y las contradicciones de la Ley de Desarrollo Urbano se constituyó el Congreso Popular, Social y Ciudadano del Distrito Federal. Dentro de las consideraciones de su Convocatoria señala *“que el marco jurídico que se está aprobando en el Distrito Federal se contrapone al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y a la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, al tiempo que éste no se traduce en política social, programas y en presupuesto para los mismos”¹³²*, en específico hacen referencia a la Ley de Desarrollo Urbano publicada en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2010. Los planteamientos más relevantes de su Declaración Política señalan que *ejercerán el derecho*

¹³¹ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, Capítulo Primero: Disposiciones Generales, pp. 7

¹³² Convocatoria “Hacia un Congreso Popular, Social y Ciudadano del Distrito Federal” punto 5 de los considerandos.

a *decidir el futuro de la capital*, presentarán iniciativas para modificar las leyes existentes, impulsará y apoyará la oposición a los llamados megaproyectos y, de manera destacada, se manifiesta por impulsar un proceso de consulta a la población para la elaboración de la **Constitución Política del Distrito Federal**. Además de las organizaciones participantes en el Congreso, diversos actores políticos y sociales, entre ellos y de manera destacada el Jefe de Gobierno, han manifestado la importancia y necesidad de impulsar un proceso encaminado a la construcción de la **Constitución Política del Distrito Federal**. La orientación de este proceso dependerá de la organización y la movilización de los diferentes actores, sociales y políticos.

4.2.3 La relación entre representantes y representados en las instancias de participación.

En general existe descontento y desilusión sobre la intervención en las instancias de participación, aquellos dirigentes que han participado en los Consejos, en particular en los de desarrollo urbano y desarrollo social representando a sus organizaciones, lo ven como un esfuerzo que redundará muy poco en la satisfacción de sus demandas. Se reconoce el trabajo y la importancia de la construcción colectiva en el caso del Programa de Mejoramiento Barrial pero los resultados no son del todo satisfactorios por la falta de recursos para las acciones de desarrollo social y no solo para la edificación de obras y por la obstaculización de algunos gobiernos delegacionales a la expresión de organizaciones locales de filiación diferente a la corriente política que sustenta el gobernante. El Programa Social de Unidades Habitacionales ha permitido la propuesta, planeación y el manejo de recursos por parte de algunos líderes locales pero el proceso se agota cada año en aquellas comunidades que no cuentan con organizaciones sociales en su interior, limitando las posibilidades de sistematización de experiencias, planeación y mejora continua de la cantidad y calidad de la participación.

4.2.4 Los mecanismos existentes y la conveniencia o no de institucionalizarlos.

Para el MUP-CND es importante institucionalizar las iniciativas ciudadanas, respetando la autonomía y dando el debido reconocimiento al papel de organismos civiles y sociales en los procesos, el curso seguido por la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

es una muestra de ello, también lo es el esfuerzo del llamado Proyecto de Gestión y Producción Social del Hábitat que busca incidir en la modificación de las Reglas de Operación del INVI-DF para facilitar los procesos de producción social que buscan intervenir, a partir de atender la demanda de vivienda, en los procesos de desarrollo social de comunidades del DF.

Desde el MUP-FNAMUP se alcanza a ver que se considera necesario crear otra institucionalidad a partir de la conformación de Asambleas Populares que avancen en torno a una Asamblea Constituyente que impulse la discusión sobre una Constitución para el Distrito federal. Sin embargo en el tema específico del desarrollo social no existe una propuesta. La discusión se centra en el ejercicio de los derechos políticos y en esa medida incidir en la dinámica social y propuestas más incluyentes.

4.3. INTERLOCUCIÓN Y DEMANDA DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES DE Y POR LOS DERECHOS HUMANOS

El Distrito Federal es la entidad federativa de la república con el mayor número de organizaciones civiles, no obstante la gran mayoría no tienen trabajo directo o exclusivo en la ciudad. Si a ello agregamos que es en la ciudad donde residen los poderes de la unión y donde se dirimen los problemas nacionales, por una cuestión lógica y estrategia es a ellas a las que les toca atender y participar en los espacios de reflexión, debate y articulación que se abren para atender la problemática nacional. La gran mayoría de ellas, a la vez de cumplir con sus propias agendas y proyectos temáticos, tienen que atender la problemática propia de la ciudad, su gobierno y sus habitantes. Por ser pocas y con pocos recursos económicos y humanos, muchas veces tienen que ponderar en dónde conviene más su participación o participar de manera superficial (a manera de seguimiento) en muy diversos ámbitos, lo que siempre limita el trabajo. Por las características del proceso electoral y sus resultados los esfuerzos de la mayoría se dirigieron hacia la restitución de los derechos políticos y la defensa de la democracia. Posteriormente se retomaría la agenda de trabajo para y por la ciudad y la interlocución con las autoridades para la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la transparencia.

4.3.1 Su participación y articulación en el proceso electoral

Conscientes de que la decisión del desafuero afectaba no solamente los derechos políticos de una persona, sino que se trataba de un fuerte golpe a la democracia diversas Organizaciones y redes civiles y sociales (25) decidieron constituir un espacio de reflexión y análisis, pero también de articulación de algunas iniciativas ante la coyuntura política, espacio al que se denominó “*En defensa de la democracia*”.

Si bien se identificaba que la solicitud de desafuero no era un asunto sólo de la ciudad sino del país en su conjunto, ya que se ponía en tela de juicio tanto el proceso de democratización como la implantación misma del Estado de Derecho, la ciudad era el escenario en el que desarrollaba la contienda y el que estaba en esas condiciones era el gobernante que la mayoría de los ciudadanos habíamos elegido, así es que casi de manera natural las organizaciones con trabajo en la ciudad tenían que participar en el proceso. Desde este espacio se buscó el diálogo con diversos actores políticos (el Congreso y la Suprema Corte de Justicia) y sociales (sindicatos, movimiento urbano, vecinos) se hicieron pronunciamientos públicos y se apoyaron diversas iniciativas de resistencia y movilización. Desde este espacio, también, se llamó a la Convención de Organismos Civiles por la Democracia para establecer estrategias de lucha y generar procesos compartidos en todo el país.

Una vez resuelto el problema del desafuero se mantuvo el espacio aunque no con la fuerza y el interés generado por éste. A principios del 2006 las Organizaciones civiles, a iniciativa del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, solicitaron un diálogo con los candidatos a la presidencia de la República con objeto de presentar una serie de propuestas tendientes a promover una concepción integral de los derechos humanos en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas. Las diversas propuestas se centraron en cuatro principios fundamentales que debían ser recogidos por el gobierno:

- a) El respeto al estado de derecho plasmado en nuestro cuerpo de leyes y normas y la incorporación y la armonización legislativa con los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado Mexicano.
- b) La incorporación de las perspectivas de derechos humanos, género y edad en todas las políticas públicas, no sólo las del ámbito social sino inclusive y fundamentalmente, las del ámbito económico.

- c) La armonización y coherencia entre la política social y la política económica, así como entre la política interna y la política exterior.
- d) El debate público y una amplia participación ciudadana en la definición y evaluación de políticas públicas, especialmente las que hasta ahora han estado cerradas al debate y escrutinio público como son las de seguridad y la económica. (Consortio:2006).

Por otro lado, con el arranque formal de una campaña electoral plagada de irregularidades, donde privaba la descalificación, la guerra sucia, el temor y la represión, las organizaciones se volvieron a articular y sacaron un desplegado en la prensa denominado **Democracia con Dignidad**, a partir del cual convocaban a las organizaciones a librar una importante lucha en defensa de los derechos humanos. Así impulsaron también una campaña denominada: **Hacia el 2 de julio...40 días por Nuestros Derechos**. Con objeto de:

1. Tratar de mover el eje de discusión del proceso electoral, de las diatribas hacia la discusión de los programas de gobierno de los candidatos, particularmente de los aspectos sustantivos que garantizarían la vigencia de los derechos humanos integrales;
2. Presionar por el reestablecimiento de condiciones que aseguraran la legitimidad del proceso electoral y contribuyeran a construir un ambiente propicio para acuerdos postelectorales; y,
3. Detener la legitimación e impunidad que se quería dar a las acciones policiales violatorias de las garantías individuales, que conducían a un clima de temor que evidentemente vulneraría los resultados electorales y que podía incrementar la tendencia al abstencionismo (Ibid).

A partir del acuerdo colectivo de *“haz lo que puedas, hazlo ahora, comunícalo”*, diversas organizaciones de la sociedad civil, en varios puntos del país, desarrollaron las más variadas acciones. Aquí en la ciudad se realizaron diversas actividades en ese sentido, sacaron desplegados, realizaron seminarios, y desde luego como tal participaban en marchas y diversas manifestaciones de apoyo, realizaron actividades con los compañeros y compañeras que habían tomado el Paseo de la Reforma.. Por otra parte, también se articularon y siguen participando en espacios más amplios y plurales como el de la “Coalición Ciudadana para la transición con justicia y equidad” el “Diálogo Nacional” o “El Espacio

Tripartita”¹³³, así como con la Convención Nacional Democrática, desde su constitución. Todos estos espacios tienen en común el interés por construir un proyecto al servicio del país, que sea sustentable, incluyente, plural, equitativo, no discriminatorio, laico, con equidad de género y de defensa de la soberanía en el marco de la globalización.

Una vez concluido el proceso electoral con el reconocimiento, por parte de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de que Felipe Calderón era el nuevo presidente de México, se tenía que diseñar otra estrategia de lucha. El largo proceso que inicia casi tres años atrás, dejó evidencia clara de que lo que estaba en pugna en realidad eran dos proyectos políticos: “por un lado un modelo de economía, política y cultura que ofrece privilegios a una minoría cada vez más pequeña y que excluye cada vez más del bienestar y la toma de decisiones a los afectados, y por otro lado, un modelo que busca un mínimo de redistribución de la riqueza en el campo y en la ciudad, basado en una reforma social democrática cimentada en la vigencia de derechos humanos”. (ADOC, 2007)

Estas redes y organizaciones civiles a las que nos referimos, conscientes de que es posible otro orden de convivencia y un proyecto de país más incluyente han venido luchando desde tiempo atrás por reformas sociales y políticas que permitan transitar a la democracia y hacia un desarrollo sustentable e incluyente, determinaron convocar a un Encuentro Nacional de Organizaciones Civiles (octubre del 2006) con objeto de definir la ruta y estrategia de lucha ante la nueva coyuntura.

En dicho encuentro se determinó conformar un espacio de articulación y lucha al que se denominó Alianza Democrática de Organizaciones Civiles (ADOC) y se definió un programa de acción mínimo dirigido a impulsar una “Reforma Social de Estado” basada en políticas de redistribución de la riqueza y en los derechos humanos con amplia participación ciudadana. Reforma integral que se concreta a partir de: la reforma electoral y del régimen político, reforma social de la economía, de la política social y por la equidad.

¹³³ La Coalición surgió por el acuerdo de los tres sectores, más adelante se conformó el Tripartito en la CCN identificaba a las OC's, pero después de conformada la ADOC ésta asumió como tal su denominación en el espacio de sindicatos, campesinos y OC's. El “Diálogo Nacional por la Defensa de la Soberanía” es un espacio que se constituye a raíz de los problemas surgido en el proceso electoral y el resultado del mismo, está integrado por un conjunto amplio (más de 100) de organizaciones sindicales, campesinas, sociales, civiles, feministas, indígenas, vecinales y comunitaria, cooperativistas, universitarias, académicas, intelectuales, artistas, redes y movimientos sociales y políticos, con objeto de lograr un pacto político nacional contra el neoliberalismo. El “Espacio Tripartita” denominado así porque en el confluyen organizaciones del sector sindical, campesino y civil (de la llamada Coalición Ciudadana) con objeto de incidir la vida política nacional a través de la constitución de “un nuevo pacto nacional” su trabajo se centra fundamentalmente en impulsar una reforma integral del Estado

Con objeto de atender la problemática de los estados y regiones se conformaron cuatro nodos organizativos: Norte, Sur, Centro (Distrito Federal) y Occidente y una comisión política que es la que se ocupa de la coordinación a nivel nacional y la articulación con el gobierno federal.

4.3.2. Su interlocución con el gobierno de la ciudad.

Diversas redes y organizaciones civiles y sociales han buscado una interlocución con el gobierno del Distrito Federal especialmente desde 1997 año en el que por primera vez elegimos a nuestro gobernante y resulto ganador Cuauhtémoc Cárdenas candidato del PRD, apoyado por una amplia coalición de organizaciones, con las que se habían pactado un diálogo e interlocución permanente.

Para ese efecto se conformó la “Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México” concebida como un espacio de articulación de organismos civiles con trabajo en el Distrito Federal para intercambiar experiencias, identificar acciones conjuntas y coordinar actividades entre las mismas y con el gobierno. Para operacionalizar el espacio se integró una Comisión de Enlace con cinco representantes de las organizaciones y cinco secretarios de gobierno funcionarios del más alto nivel. Durante tres años, el diálogo y las acciones conjuntas se realizaron teniendo como resultados la suscripción del “Acuerdo de Corresponsabilidad” como un referente de principios y de planteamientos estratégicos para la institucionalización de la relación entre el GDF y las organizaciones civiles. En el marco de este acuerdo se logró la aprobación de las leyes de: Fomento a las Actividades Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal; experiencias piloto desarrolladas en tres delegaciones en donde el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de dio de manera bipartita; un mapeo de las organizaciones civiles y sociales con trabajo en las diferentes delegaciones del D.F. y las diferentes modalidades de relación con el GDF. Participación en consejos consultivos, etc. El saldo fundamental de esta experiencia fue la generación de un espacio público de concertación y coordinación entre diversos actores sobre temas primordiales del desarrollo social.

No obstante, a pesar de que el Gobierno del Distrito Federal realizó un esfuerzo importante en el ánimo de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones y, en cierta medida, en la implementación de programas, este esfuerzo respondió

más a una intuición y a compromisos establecidos que a una política de gobierno integral y claramente definida. Esto se evidencia en el hecho de que las organizaciones establecieron un buen nivel de diálogo con los altos funcionarios y no así con los mandos medios y operativos y al nivel de las delegaciones políticas. Es decir, esta apertura hacia la sociedad civil no permeó la estructura administrativa y de gobierno, no se convirtió en una política de Estado y por eso mismo la relación orgánica e institucional entre gobierno sociedad no se dio. (Canto, 2004)

Paradójicamente la relación de las organizaciones con el gobierno encabezado por López Obrador fue muy difícil, desapareció el espacio de interlocución y solamente se mantuvo de manera muy parcial a través de los representantes de las organizaciones en los Consejos Temáticos de Desarrollo Social y el programa de Coinversión Social¹³⁴. A partir de espacios como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Movimiento Ciudadano por la Democracia y el Colectivo de Organizaciones Civiles del Distrito Federal, hubo varios intentos para darle seguimiento a la agenda pendiente y construir una nueva junto con el gobierno, desgraciadamente esto no ocurrió, más que parcialmente y a partir de las relaciones que cada una de las organizaciones tenía con el sector de desarrollo social.

Dada la coyuntura electoral y con el nombramiento de Alejandro Encinas como Jefe de Gobierno la interlocución entre los dos actores se antojaba más expedita, así es que los organismos civiles articulados “En defensa de la Democracia” decidieron insistir en colocar iniciativas en la Agenda Pública, a través de una mesa de concertación. Se realizaron algunas reuniones donde se presentaron las propuestas de las organizaciones, pero la propia coyuntura electoral no permitió que esto se formalizara. Aún así se concluyeron algunas cosas como los reglamentos de las Leyes de: Desarrollo Social, de Personas con Discapacidad y la de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social. El balance de las acciones del gobierno en materia de desarrollo social desde una perspectiva de derechos, lo hicieron los propios funcionarios sin la participación de la sociedad y sin esa perspectiva. Se había propuesto realizar una campaña de educación conjunta “para una apropiación y ejercicio de ciudadanía integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) que no se realizó, lo mismo que no se trabajó sobre la Ley de Participación

¹³⁴ Se trata de un programa de coinversión y cogestión entre la Sociedad civil con el propósito de financiar proyectos sociales, generar modelos replicables y propuestas de políticas públicas para el desarrollo social en la ciudad, buscando en el proceso contribuir a una transformación positiva en las relaciones entre la sociedad civil organizada y el Gobierno del Distrito Federal.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Ciudadana y la conformación de fondos de desarrollo social para superar las restricciones de los financiamientos anuales.

La Alianza Democrática de Organizaciones Civiles del Distrito Federal (ADOC-DF) se planteó darle continuidad a esta agenda. En concordancia con la agenda planteada a nivel nacional se propuso trabajar fundamentalmente sobre cuatro temas:

- Impulsar la Reforma Política y la Constitución del Distrito Federal que consigne los derechos humanos integrales, así como los mecanismos para hacerlos exigibles y justiciables.
- Trabajar sobre una nueva Ley de Participación Ciudadana
- Establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento a las políticas públicas y en especial la participación ciudadana
- Incidir en las políticas públicas incorporando la perspectiva de derechos integrales en el Programa General de Desarrollo y los programas sectoriales y temáticos,

Para esto se planteó la realización del Congreso “La ciudad que queremos. Derechos plenos para la ciudad y sus habitantes” para lo que se convocó a diversos sectores y actores de la ciudad con objeto de construir una amplia alianza, iniciar un movimiento y generar sinergias que permitieran tener realmente incidencia en las decisiones de gobierno. El Congreso no fue lo que se esperaba y a excepción de un puño de organizaciones civiles realmente preocupadas por abrir espacios, participar en los ya existentes, especialmente los Consejos, el grueso de las organizaciones, en buena medida por la crisis de recursos (financieros y humanos) por la que atraviesan, han acotado y limitado su trabajo a actividades más puntuales.

Como hemos podido apreciar, al hacer el análisis de los Consejos Consultivos, en prácticamente todos hay espacio para representantes de la sociedad civil, provengan éstos de organizaciones sociales, civiles, académicas, sindicales, etc. No obstante, éste espacio, sobre todo a nivel central, al nivel delegacional puede ser más activa, cada vez tiene menos sentido e incidencia. En las entrevistas que hicimos todos los que son Consejeros o lo han sido coinciden en lo mismo, para ilustrarlo retomamos un párrafo de Enrique Ortiz del año 2002 pero que parece no haber perdido vigencia:

“Podemos decir, que los Consejos Consultivos son un instrumento inadecuado para incidir en la gestión pública. Las reuniones plenarias en los Consejos generalmente funcionan como plataforma política en la que se esgrimen posiciones críticas, se reivindican intereses de grupo y

se expresan exigencias. Difícilmente se escucha al otro y se construye en colectivo. Ocasionalmente, cuando se presentan los resultados del trabajo en grupos, se toman algunas decisiones que muy pocas veces inciden en la reorientación de las políticas o los programas públicos. Las comisiones operan como grupos de trabajo temático. En ellas se da un debate más productivo, se generan propuestas y ocasionalmente se elaboran documentos que las recogen y sustentan. Las propuestas y recomendaciones formuladas en las mesas, son canalizadas al plenario y/o a las entidades gubernamentales implicadas. Después de este proceso, generalmente no pasa nada. Por su carácter consultivo, los consejeros no tienen injerencia alguna en las decisiones y, en consecuencia, sus recomendaciones difícilmente serán atendidas. El carácter meramente consultivo y el uso político de estos espacios, hacen que finalmente se trate, como varios participantes dijeron, de ejercicios de terapia ocupacional sin consecuencias prácticas” (Ortiz, 2002).

Lo que es un hecho es que estos espacios muy poco contribuyen a cambiar la relación gobierno - sociedad y a generar actitudes corresponsables. A lo más se trata de espacios deliberativos en los que se socializa la información, permiten conocer los puntos de vista de los diversos actores involucrados en un tema y abren algunas posibilidades a la crítica constructiva y a la construcción de una serie de propuestas que pueden ser actas o no por la autoridad.

Por otra parte, estos espacios han perdido dinamismo, se han ido burocratizando, muchos de ellos en los hechos no operan o no con la constancia y el sentido que se le daba años atrás. Al menos en el caso del Desarrollo Social, gobierno y sociedad han avanzado en la construcción de un marco jurídico más o menos sólido, han construido programas novedosos que han dado respuesta a varias demandas de las organizaciones, en los que muchas veces han participado y aunque desde luego son perfectibles, no se siente la necesidad de colaboración y la construcción en conjunto de nuevos proyectos el énfasis se ha puesto en la implementación de los programas, con o sin los ciudadanos, es decir, sólo se les ve como beneficiarios y en algunos casos el desarrollo comunitario. Por otra parte, para el conjunto del gobierno no es relevante el fomento de la participación de la ciudadanía en términos de empoderarla y construir ciudadanía, prevalece la visión de la participación para la legitimación de las acciones de gobierno.

En otros ámbitos del gobierno se abrieron espacios interesantes de interlocución, en especial con la Secretaría de Gobierno, las que enunciaremos por su relevancia aunque no fueron objeto específico de esta evaluación.

La primera tiene que ver con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, de la que hablamos con anterioridad, pero que vale la pena recalcar, pues es una iniciativa que emerge en 2007 producto de la negociación de diversas organizaciones del movimiento urbano popular y diversas organizaciones civiles con el Gobierno del Distrito Federal. *Esta Carta ampara una serie de derechos y fundamentos estratégicos para continuar construyendo la ciudad democrática, incluyente y sostenible que queremos y que necesitamos.* En 2008, se conformó el Comité Promotor de la Carta, integrado por el Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática, la Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (mejor conocido como Espacio DESC) y el Gobierno del Distrito Federal. En este proceso la Procuraduría Social del Distrito Federal junto con el Consejo Ciudadano¹³⁵ de la Procuraduría Social jugaron un papel importante en la construcción y difusión de la Carta. El 13 julio de 2010 se firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, con la presencia de los titulares de los tres órganos de Gobierno del Distrito Federal, así como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y representantes del Comité Promotor.

Durante 2008 y 2009, el Comité Promotor de la Carta realizó más de 35 reuniones de coordinación, discusión, sistematización y redacción de los contenidos de la Carta, así como de seguimiento y evaluación del proceso. En ese marco se produjeron materiales sustantivos de debate y difusión (hasta el momento ya se cuenta con folleto, blog, tríptico y video pensados específicamente para alimentar y animar este proceso). Sus miembros participaron además en conferencias, cursos, talleres, programas de radio y entrevistas en diversos ámbitos para socializar el tema, provocar la reflexión y recoger críticas y aportaciones a la Carta. Acordada su estructura general, y sistematizadas e incorporadas estas aportaciones, por supuesto salieron a la luz temas ausentes o a los que les faltaba desarrollo. Consultaron el **Diagnóstico** y los que entonces eran avances del **Programa de Derechos Humanos**, en cuya elaboración también participaban, a la vez que se incorporaron a la Carta algunas

¹³⁵ Entre el 2007 y 2009 los funcionarios responsables de la Procuraduría Social decidieron recuperar su esencia como instancia defensora de los derechos relacionados con las funciones públicas y servicios a cargo de la administración pública del DF, ampliando la visión hacia la promoción de los derechos sociales. Para tal efecto constituyeron una instancia ciudadana de consulta y retroalimentación en la que participaba una treintena de representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil con experiencia en el campo de construcción de ciudadanía y promoción de los derechos humanos.

propuestas formuladas dentro del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de la Ciudad de México, entidad ciudadana que asesoraba la formulación del programa sexenal sobre ese tema.

Espacio DESC es un colectivo conformado por once organizaciones civiles de derechos humanos y de promoción del desarrollo con una trayectoria amplia en la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, trabajando articuladamente desde 1998 y que tienen como principal misión difundir y denunciar los atropellos a los derechos humanos. Es por ello que, frente a los grandes megaproyectos que se están desarrollando en la ciudad, han manifestado su preocupación porque en la ejecución de éstos se respeten siempre los derechos humanos

*En el marco de la **Carta, así como** del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), en cuya elaboración también participamos, le hacemos un especial llamado para asegurar que se considere la centralidad y trascendencia de los compromisos asumidos en ambos instrumentos, en la respuesta que prepara el Gobierno de la Ciudad sobre la Recomendación 01/2011 emitida por la CDHDF el mes pasado, que confiamos aceptarán plenamente. Nuestras organizaciones, promotoras y defensoras de los derechos humanos, tenemos la convicción de que ante la complejidad de asuntos como los megaproyectos, será siempre el enfoque de derechos humanos el que aporte las soluciones más equilibradas y justas, y el que oriente las medidas de política pública más adecuadas para garantizar el derecho al desarrollo, hacia el que sólo se avanza si no se menoscaban otros derechos. (Pronunciamiento Espacio DESC publicado en diversos medios. 11 de Febrero de 2011)*

Según se explicita en su Preámbulo, la formulación de esta Carta tiene como objetivos específicos contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable; impulsar procesos de organización social, fortalecimiento del tejido social y construcción de ciudadanía activa y responsable; la construcción de una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares. En otras palabras, se cree que el derecho a la ciudad puede coadyuvar a ser factor de fortalecimiento social, económico, democrático y político de la población, así como de ordenamiento y

manejo territorial sustentables. En términos más amplios, sus promotores acordaron que este instrumento busca enfrentar las causas y manifestaciones profundas de la exclusión: económicas, sociales, territoriales, culturales, políticas y psicológicas. Explícitamente se plantea como respuesta social, contrapunto a la ciudad-mercancía y expresión del interés colectivo. Se trata sin duda de un abordaje complejo que exige articular la temática de los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) a la de la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa). Inspirada en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, define este derecho como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es por supuesto interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y tiene por lo tanto como sus principios rectores: libre determinación o autodeterminación; no discriminación, igualdad, equidad de género, equidad social, atención prioritaria a personas y colectivos en situación de vulnerabilidad, solidaridad y cooperación entre los pueblos, participación, transparencia y rendición de cuentas, corresponsabilidad y justicia distributiva. (Zárate, 2009)

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) contiene objetivos, estrategias y líneas de acción sobre los 15 derechos y 10 grupos de población analizados en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. En total, el PDHF contempla 2,412 líneas de acción sobre políticas públicas, coordinación interinstitucional, propuestas legislativas (para el Distrito Federal y el Congreso de la Unión) y presupuestales que definen las actividades a realizar, las entidades públicas responsables y corresponsables de su ejecución, así como los plazos en las que éstas deberán ser realizadas: corto plazo (diciembre de 2010), mediano plazo (diciembre de 2012), y largo plazo (antes de 2020).

El 25 de agosto de 2009, en la presentación pública del PDHDF, el entonces Comité Coordinador para el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal refrendó una carta compromiso para realizar de forma colaborativa la implementación, el seguimiento y la evaluación del PDHDF y para ello el Comité trabajó para sentar las bases políticas, legales y presupuestales del *Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) del PDHDF*. Este Mecanismo está conformado por tres instancias: 1) un Comité de Seguimiento

y Evaluación (CSyE) intersectorial; 2) un Equipo Técnico Operativo; y 3) Espacios de Participación para el Seguimiento del PDHDF.

Para el CSyE se previó una integración balanceada de instituciones públicas, academia y sociedad civil, asignando 4 lugares (con voz y voto) para instituciones públicas: el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como organismo público autónomo; 3 lugares (con voz y voto) para instituciones académicas, y 4 lugares (con voz y voto) para organizaciones de la sociedad civil, de los cuales, tres se abrieron a concurso vía convocatoria abierta el 4 de diciembre de 2009, y uno quedó reservado para las organizaciones participantes en el Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa, agrupadas bajo la figura del Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC)¹³⁶

El 22 de enero de 2010, se llevó a cabo la jornada de elección entre las organizaciones que cumplieron los criterios de elegibilidad de 24 postulantes a integrarse al CSyE, quedando como titulares: GESOC, Propuesta Cívica y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), y como suplentes: el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD). El 12 de Marzo se firmó el Convenio de Creación del MSyE

Entre las primeras tareas del CSyE destaca la formulación, revisión, discusión y aprobación de sus propios lineamientos de operación, en los que se destacan, entre otras cuestiones, sus atribuciones, la periodicidad de las asambleas, el procedimiento de convocatoria, la toma de decisiones que privilegiará el consenso entre sus integrantes

Por su parte, las OSC integrantes del CSyE han formulado un plan de trabajo que contempla: impulsar procesos de apropiación social del PDHDF y del MSyE mediante la promoción, la difusión y el trabajo directo con organizaciones, movimientos y redes, así como grupos de población específicos; promover la articulación y ampliación de la participación ciudadana organizada en los espacios de participación del MSyE, y fortalecer las

¹³⁶ El CCOSC está integrado por 7 organizaciones: Fundar Centro de Análisis e Investigación, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Católicas por el Derecho a Decidir (CDD), DECA Equipo Pueblo y Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos.

capacidades y acciones de organizaciones, movimientos y redes en el seguimiento e incidencia ciudadana en el PDHDF.

Finalmente vale la pena hacer mención de la Mesa de Dialogo por la Transparencia en el DF. Esta mesa se constituyó con el propósito de fortalecer la promoción, el ejercicio y la defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública, así como robustecer la cultura de la transparencia gubernamental y de la rendición de cuentas en el Distrito Federal. Fue instalada como un mecanismo de interlocución y generación de acuerdos entre organizaciones de la sociedad civil, dependencias gubernamentales y el Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F. (InfoDF).

Hasta noviembre del 2010 se habían realizado siete sesiones plenarias de la mesa, cinco de ellas temáticas y aproximadamente cincuenta reuniones de trabajo. En ellas participaron más de cuarenta Entes Públicos y más de treinta Organizaciones de la Sociedad Civil. Los temas abordados en las sesiones temáticas fueron Seguridad Pública, Medio Ambiente, Políticas y Programas Sociales, Transparencia Presupuestaria y Fiscal, así como Programas Sociales y Servicios Públicos Delegaciones. Este ejercicio con las Delegaciones, en especial el Diagnóstico que se realizó muestra la problemática tan severa en cuanto a la falta de acceso a la información clara y verídica y en especial la falta de rendición de cuentas. Algunos de los productos fruto de éste ejercicio de intercambio son: en materia de Seguridad Pública: la elaboración del Catálogo Único de Delitos, el proyecto “Transparencia en determinaciones del Ministerio Publico” y el estudio “Costos de la Justicia Penal 1999-2007”. En materia de Medio Ambiente: el desarrollo del portal electrónico de información ciudadana sobre Medio Ambiente; transparencia en el Fondo Ambiental Publico. Por lo que respecta a los Programas Sociales mejoraron sustancialmente sus portales y páginas web, sobre todo en algunos casos, como en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. En otros casos se hicieron algunos esfuerzos, en otros no hubo eco. Lamentablemente no se contempló el portal de la Subsecretaría de Participación Ciudadana pues es muy deficiente la información que ahí se vierte. La mayor parte es información del 2006, no se ha actualizado y fuera de algunas cuestiones elementales no hay más información. Por ejemplo: no hay información sobre el desarrollo de sus programas, informes, etcétera y no hay una línea sobre los procesos de elección de los comités vecinales de la consulta ciudadana para el presupuesto participativo e incluso de la Red Ángel.

Lo novedoso de la experiencia de la mesa de diálogo, reconocen los promotores¹³⁷ de la misma radica en: a) avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de la acción de gobierno, en los temas seleccionados y b) hacer accesible a la población los bienes y servicios a los que tienen derecho.

Otro de los productos y que ayuda a conocer y profundizar en el ejercicio es una publicación del INFO'DF en el que se sistematiza y presenta la experiencia.

Valoración general.

Una lectura de conjunto de los casos expuestos permite observar algunas tendencias interesantes con relación a la intervención ciudadana en la esfera pública:

El proceso reciente de construcción democrática en México que ha tenido lugar en las últimas décadas ha propiciado cierta apertura institucional para dar cabida a la participación ciudadana en los asuntos públicos, en ámbitos que trascienden el mero ejercicio electoral. No obstante, esta vocación de inclusión ha sido muy restringida y ha quedado circunscrita a espacios muy acotados con atribuciones puntuales que difícilmente auspician una intervención sustantiva de la ciudadanía en la esfera pública. Esto evidencia una de las debilidades de la democracia realmente existente en nuestro país y en la Ciudad de México, poco dispuesta a fortalecer la condición ciudadana y a nutrirse de ésta.

En estas circunstancias, la presencia ciudadana en el ámbito de lo público ha buscado abrirse paso por caminos propios y lo ha hecho a través de procesos muy diversos, que responden en general a problemáticas particulares, transitando frecuentemente por vías alternas a las institucionales y empleando estrategias muy disímiles que resultan pocas veces concurrentes; sin embargo, muchas de estas experiencias han sido protagonizadas por actores sociales que han coincidido, al menos, en el propósito de tomar parte en la construcción de los derroteros de la vida pública, y han propiciado a partir de ahí experiencias notables en lo que refiere a profundizar los atributos de la democracia institucionalizada y a ampliar también los márgenes por ella establecidos.

Como ha podido constatarse en los casos presentados, los alcances de estas experiencias han sido con cierta frecuencia relevantes en lo que refiere al posicionamiento

¹³⁷ Las organizaciones promotoras y que coordinaron y participaron junto con el Info DF y la subsecretaría de Gobierno en el desarrollo del trabajo son: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Cultura Ecológica A.C., DECA Equipo Pueblo A.C., Programa Ciudadano por Municipios Transparentes CIMTRA, y Article 19.

de temas públicos, el establecimiento de modalidades horizontales de interlocución con el gobierno, la orientación de enfoques y contenidos de las políticas públicas, la formulación de nueva legalidad y el reconocimiento de derechos. Algunos de estos logros han tenido resultados tangibles como: la inserción de ciertas temáticas en el debate de las instancias públicas (el aborto, los derechos indígenas, el derecho a la ciudad, etc.), la modificación del enfoque, los lineamientos y las acciones de ciertas políticas públicas (salud sexual y reproductiva, violencia familiar, delitos sexuales, derechos indígenas, vivienda y desarrollo urbano); y el reconocimiento de ciertos derechos (sexuales y reproductivos, indígenas, a la vivienda, entre otros) llegado a ser en algunos casos reglamentados y puestos en vigencia. No obstante, muchos de estos logros han quedado en un proceso a medio camino, dado que con frecuencia se trata de conquistas nominales, que adquieren visibilidad y existencia en convenios, acuerdos y pactos de diverso orden pero sin ser acompañados de los dispositivos legales y, principalmente, presupuestales para hacerse efectivos. De tal manera, que sigue siendo un reto para los actores sociales involucrados el conseguir afianzar estas conquistas, darles la institucionalidad necesaria y el amparo legal correspondiente, para garantizar su entrada en vigencia y su irrevocabilidad.

Ha sido posible constatar también mediante estos casos, los límites y la ineficacia de la institucionalidad democrática en vigencia para gestionar la demanda social y generar los canales adecuados para la interlocución y la concertación con los actores que la protagonizan. En las distintas experiencias se observa que las modificaciones conseguidas en los distintos planos del ámbito público han sido más un producto del trabajo constante, de algunos actores, y de las formas disruptivas de presión ejercidas por otros, que de la operatividad y eficacia de la institucionalidad democrática y de la voluntad política de los gobernantes. Esto sugiere que las prácticas de los actores sociales y su vocación de incidencia en el ámbito público constituyen un factor decisivo en los procesos de ampliación y consolidación de la democracia; asimismo pone en evidencia que la ampliación de estos procesos no ha avanzado en las últimas décadas de manera global y a través de grandes saltos significativos; los avances en esta dirección se han registrado, por el contrario, de manera fragmentada y dispersa, como resultados de procesos de larga duración, que se expresan como logros puntuales en áreas definidas.

La eficacia política de las prácticas sociales con pretensiones públicas se observa con frecuencia en el largo plazo, en el cual los actores han debido aprender a moverse y a

posicionarse. En este sentido, en los casos presentados, se registra un cambio importante en la visión estratégica de los actores, donde se ha comenzado a transitar de las acciones efectistas y las visiones inmediatistas hacia la construcción de procesos persistentes y consistentes, que articulan acciones diversas en función de objetivos estratégicos. En este tránsito, los actores han tenido que hacer frente en renovadas ocasiones a la revisión crítica de sus propias historias, a un aprendizaje político y normativo, y a la tarea de afinar posturas y rediseñar acciones.

En estas experiencias, uno de los hallazgos más preciados parece ser el hacer frente a la difícil tarea de entender la complejidad de la realidad económica, política y social circundante, para estar en condiciones de generar opciones y propuestas a la altura de sus exigencias, que en esencia implican la incorporación de los excluidos en un sistema más democrático, equitativo y justo.

4.4. TENDENCIAS MÁS FRECUENTES CON RELACIÓN A LAS DEMANDAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA NO INSTITUCIONALIZADA.

En términos generales, las demandas de los actores no institucionalizados ponen de relieve asuntos referidos a distintos planos:

Con relación a los instrumentos e instancias de participación:

Se considera que el Consejo de Desarrollo Social y otros Consejos en los que participan los ciudadanos son en general inoperantes y extremadamente lentos en la atención a los problemas de su competencia, además de ser básicamente de carácter consultivo y no dar lugar a un trabajo más sistemático y puntual. En esta medida, los canales no institucionalizados son considerados muchos más eficaces y de mayor calidad. Sin embargo, existe también claridad con relación al carácter efímero y temporal de estos canales no institucionalizados y a que éstos dependen básicamente de la voluntad política de los funcionarios en turno. Por esta razón existe la preocupación por la falta de institucionalización y la posibilidad de que los espacios de interlocución y colaboración generados por la vía no institucionalizada desaparezcan con los cambios de administración.

Se reconoce la apertura de diversos espacios para la participación como consejos, comités, foros, etc. en donde los ciudadanos donde son invitados y escuchados pero en los

que difícilmente se puede incidir si no se acude a diversas modalidades de presión y movilización, de tal manera que para abrir los espacios institucionalizados se hace necesario indefectiblemente utilizar los mecanismos no institucionalizados.

En particular la participación en los consejos es cuestionada ante la falta de autonomía de los mismos; la deliberación y los acuerdos avanzan si los asuntos tratados son del interés del funcionario que preside estos organismos; en muchas ocasiones éste puede dejar de convocarlos cuando no le interese o no le resulte conveniente la participación.

Se considera también que estos espacios tampoco son tomados en serio por parte de las organizaciones o la ciudadanía, debido a que por lo limitado de sus atribuciones se privilegian otros espacios o mecanismos de participación no institucionalizados.

En general existe descontento y desilusión sobre la intervención en las instancias de participación, aquellos dirigentes que han participado en los Consejos, en particular en los de desarrollo urbano y desarrollo social representando a sus organizaciones, lo ven como un esfuerzo que redundará muy poco en la satisfacción de sus demandas.

Existe una percepción clara con relación a los límites y la ineficacia de la institucionalidad democrática en vigencia para gestionar la demanda social y generar los canales adecuados para la interlocución y la concertación con los actores que la protagonizan. De esto deriva la demanda de reformular la institucionalidad existente en esta materia

Con relación a los programas:

Una de las observaciones más persistentes en este rubro va en el sentido de poner de relieve la burocratización que permea en la implementación de los programas sociales. Se hace énfasis en la lentitud y complicación de los procedimientos, así como en la tardanza en la gestión de los recursos; de donde deriva la demanda de desburocratizar estos procesos.

En otro sentido, se alude frecuentemente al uso político de los programas sociales, que redundará en la obstaculización de los mismos, cuando éstos no benefician a los grupos afines a los personajes en el poder. De la misma manera, se apunta a la selección poco transparente de los proyectos que concursan en los programas, y el hecho de que éstos han sido convertidos por las corrientes políticas como mecanismos para la construcción de capital político.

Con relación a la falta de institucionalización de mecanismos y procedimientos de participación ciudadana:

Existe una demanda importante que hace énfasis en la necesidad de institucionalizar las iniciativas ciudadanas, respetando la autonomía y dando el debido reconocimiento al papel de organismos civiles y sociales en los procesos; como ejemplo de estos procedimientos se mencionan, entre otros: el curso seguido por la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Proyecto de Gestión y Producción Social del Hábitat que busca incidir en la modificación de las Reglas de Operación del INVI-DF.

A pesar de que el Gobierno del Distrito Federal ha realizado en distintas ocasiones un esfuerzo importante en el ánimo de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones y, en alguna medida también en la implementación de programas, este mecanismo ha respondido más a la buena voluntad y disposición de los funcionarios en turno, que a una política de gobierno integral y claramente definida. Es decir, esta apertura hacía la sociedad civil no ha permeado aún la estructura administrativa y de gobierno, y no se ha convertido en una política de Estado. De lo anterior deriva la necesidad de implementar una política expresa en esta dirección con los correspondientes dispositivos para hacerla efectiva.

Otras demandas relacionadas con la participación ciudadana:

- Impulsar la Reforma Política y la Constitución del Distrito Federal que consigne los derechos humanos integrales, así como los mecanismos para hacerlos exigibles y justiciables.
- Trabajar sobre una nueva Ley de participación Ciudadana
- Establecer mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y en especial la participación ciudadana
- Incidir en las políticas públicas incorporando la perspectiva de derechos integrales en el Programa General de Desarrollo y los programas sectoriales y temáticos.

Estos y otros elementos que se desprenden de la evaluación serán abordados en las conclusiones y recomendaciones.

V. LOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO TERRITORIAL.

La crisis política desatada en 1968 tocó, por una parte, las fibras sensibles del régimen vigente obligando al grupo en el poder a impulsar, en 1970, una incipiente reforma institucional en el plano local; por otra parte, se registró en la capital el inicio de un inminente proceso de ampliación de *lo público* hacia el exterior de los canales institucionales, que se verificó simultáneamente en: a. la gestación de una oposición política e intelectual manifiesta al gobierno, b. la formación de una opinión pública y c. la proliferación de diversas modalidades de movilización social. Estos procesos significaron la apertura del espacio público estatal a la intervención ciudadana, al mismo tiempo que la formación de un espacio público no estatal.

A raíz del proceso de desconcentración de las funciones del Departamento del Distrito Federal (1970) hacia las delegaciones se pensó también en la posibilidad de desconcentrar el control que se ejercía, principalmente sobre los colonos pobres, desde el Centro, y que fueran las propias delegaciones las responsables de la gestión. Para ello entonces, se consideró necesario la constitución de un órgano colegiado por cada Delegación al que se denominó Junta de Vecinos pues, de acuerdo con la Ley Orgánica se integraba por un mínimo de 20 miembros “distinguidos” y/o representantes de organizaciones con presencia importante en la localidad, entre los que debía haber por lo menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años. Estos eran designados por el propio delegado y sus cargos tenían una duración de tres años. Entre ellos se elegía a un presidente quién representaba a su delegación en el Consejo Consultivo. La dinámica en ambos espacios era muy similar, los colonos no se veían representados y para el resto de los ciudadanos su participación era muy limitada y subordinada a los propios funcionarios.

Unos años después en el marco de las “reformas políticas” y la necesidad de atender las demandas cada vez más crecientes de las organizaciones vecinales (de asentamientos consolidados, residenciales y unidades habitacionales), tradicionalmente ajenas a la gestión, pero que empezaban a reaccionar ante un escenario urbano, social y económico degradado, de un paulatino deterioro del medio ambiente y en general del entorno habitable, un creciente encarecimiento de los servicios o bien de falta de acceso a los mínimos (agua potable, drenaje, electricidad), problemas de transporte y vialidad, uso del suelo, etcétera,

en 1978, se modificó nuevamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal introduciéndose una importante modalidad en la estructura de participación y gestión¹³⁸. Se determinó que no fuera, como había sido hasta ese momento, una instancia vinculada directamente a la estructura de gobierno o al partido oficial, sino una estructura ajena a cualquier oficina, desde donde los vecinos organizados demandaran la atención y resolución de sus problemas.

A partir de esta nueva reglamentación y en ese esfuerzo por incorporar a la población en la resolución de los ingentes problemas de la ciudad, en enero de 1980, se promovieron e instituyeron los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana. Una nueva fórmula de participación que combinó elementos de ejercicios anteriores, retomó la idea de Consejo Consultivo de la Ciudad, pero ahora con una representación territorial más que sectorial. Se estableció así una estructura piramidal en cuyo vértice superior se ubicaba el Consejo Consultivo de la Ciudad, integrado por los presidentes de las 16 Juntas de Vecinos; éstas a su vez se encontraban integradas por los presidentes de las Asociaciones de Residentes, de tantas colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales, barrios y pueblos como hubiera en la delegación y finalmente éstas se integraban por los Jefes de Manzana quienes eran electos por los vecinos de cada una de las manzanas de su localidad. (Sánchez-M. 1997) Con esta estructura se pensó abrir un espacio de representación lo suficientemente amplio, para que diera cabida a todos los vecinos de la ciudad, a la vez que permitiera la interlocución con los distintos niveles de gobierno, el delegacional y el central.

No obstante, el espíritu de las reformas a la Ley (1978) respondió más que a una verdadera convicción democrática, a la necesidad de crear una expectativa de participación institucionalizada para los habitantes de la ciudad, cuyas mayorías sociales se orientaban hacia otras alternativas de participación. Entre esas alternativas cabe mencionar la que entonces ofrecía el Movimiento Urbano Popular que desarrolló una cultura de movilización social en torno a las demandas de gestión y autogestión urbana. En la coyuntura de una fuerte expansión poblacional, con actores beligerantes que exigían su inclusión urbana

¹³⁸ Con las modificaciones a la Ley el Consejo Consultivo ganaba cuatro nuevas atribuciones: Conocer oportunamente los planes y programas de obras y servicios para proponer y adicionar modificaciones; recibir contestación escrita y suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en relación con las opiniones y proposiciones; proponer al Jefe del Departamento la instalación del referéndum y apoyar o no la sustentación de la Iniciativa Popular¹³⁸. Esto permitió que las asociaciones de residentes y juntas de vecinos discutieran los Programas de Barrio y los Planes Parciales de sus respectivas Delegaciones. En aquél entonces esto permitió que las asociaciones de residentes y juntas de vecinos discutieran los Programas de Barrio y los Planes Parciales de sus respectivas Delegaciones.

mediante la presión directa a los gobernantes; el nuevo papel de la representación vecinal consistió en crear una forma de comunicación entre vecinos y gobernantes, con expectativas de gestión administrativa de las demandas, que permitiera neutralizar la movilización y acción social directa de los movimientos pero además inhibiera cualquier papel de mediación reconocida de los partidos políticos relacionados con las movilizaciones. En síntesis se trataba de reformas para negar a los nuevos interlocutores. (Sánchez M. y Álvarez, 2002)

Las juntas vecinales y las asociaciones de residentes fueron, hasta 1995, el canal que se priorizó para la gestión del suelo, los servicios, la infraestructura y el equipamiento y en general los problemas que enfrenta cada comunidad, así como también el canal por medio del cual la administración delegacional y el propio Departamento, tenían interlocución con los habitantes de la Ciudad, en especial de los asentamientos consolidados y zonas residenciales de cada demarcación, en donde hubo ejercicios interesantes de organización y presión a las autoridades sobre todo en lo que tenía que ver con los cambios en los usos y destino del suelo. Sin embargo, por el desgaste y la falta de legitimidad de las instancias corporativas para gestionar y resolver los problemas de la ciudad, al incorporarse en cierta medida al aparato estatal, estos órganos vecinales se convirtieron en una nueva forma de control y manipulación gubernamental sobre los habitantes de la ciudad. En ese sentido se cuestionaron sus atribuciones, ya que sólo se limitaban a informar a las autoridades sobre deficiencias, problemas y conflictos, y a opinar sobre la administración en general. Atribuciones sin trascendencia pero que a la vez permitieron un control eficaz y un canal directo de detección de posibles estallidos de malestar social, para darles tratamiento en el momento oportuno. (Sánchez M., 2001)

Es en esta lógica política que se ubica el esfuerzo por rediseñar las formas de representación vecinal y hacerlas funcionales al nuevo mapa social urbano. Como resultado de la Reforma Política del Distrito Federal en 1995 la iniciativa de rediseñar la participación vecinal cada vez más teñida de ciudadanía, cristaliza en *la primera ley de participación ciudadana* promulgada el 10 de junio de 1995. De acuerdo a esta ley se establecieron 16 consejos ciudadanos, uno por delegación, integrados por consejeros ciudadanos electos en cada una de las 365 áreas vecinales en que se subdividió el DF.

Estos Consejos, pensados como un contrapeso “ciudadano” a una creciente descentralización que prefiguraba gobiernos locales y donde los Delegados detentaban

novedosas “autonomías funcionales”, tenían tres innovaciones importantes: la inclusión de “instrumentos de participación ciudadana” como insumos para el buen gobierno, la posibilidad de supervisar tareas de los delegados en dos ámbitos relevantes, el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional y el Programa Operativo Anual; y la formulación de un proceso electoral restringido a los ciudadanos y que de manera formal pero no real, excluía a los partidos. Pero también mostraban un retroceso, ya que en lugar de estar consagradas en el Estatuto de Gobierno, eran la materia de una ley especial, llamada Ley de Participación Ciudadana¹³⁹. El reto para los Consejeros, en especial los de oposición, era demostrar a la ciudadanía que si bien su participación se encontraba limitada a los marcos institucionales establecidos por el mismo gobierno capitalino, también podían tener representatividad y fuerza para impugnar o negociar con las autoridades. Sin embargo, por lo general esto no ocurrió. Alicia Ziccardi (1998) concluye que cada Consejo tuvo su propia dinámica de acuerdo con la historia del territorio, los intereses en juego, a la experiencia de los representantes vecinales, a las características del trabajo político. En algunos se repitieron “viejos” estilos de gestión, mientras en otros, los menos, se advirtieron, siempre a contracorriente, innovadoras formas de participación ciudadana.

En el fondo, este diseño de representación vecinal venía a consolidar el molde de un “gobierno especial” planteado desde el inicio de los noventa. Se trataba de consolidar un modelo de gobierno y de participación que pudiese evadir la constitución de poderes plenos y la municipalización en la ciudad. Los consejos ciudadanos estuvieron en funciones hasta 1997, ya que por acuerdo del 13 de noviembre de 1996, en el contexto de la negociación de la reforma política a nivel federal, el Congreso de la Unión determinó que éstos desaparecerían en ese año.

En 1998 la Asamblea legislativa aprueba una nueva ley de participación ciudadana. Ella se recogieron diversos principios sobre los cuales se debe fincar la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia¹⁴⁰. Principios cada uno de éstos que,

¹³⁹ Dicha Ley fue aprobada únicamente por los representantes del Partido Revolucionario Institucional. Los legisladores de oposición no lo hicieron pues consideraban que para avanzar en la democratización real del Distrito Federal los Consejeros debían tener atribuciones que les permitieran incidir en la toma de decisiones del gobierno de la ciudad; se reglamentaran las nuevas formas de consulta y participación como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y se contemplaran los mecanismos para revocar a las autoridades, a lo que el Partido Revolucionario Institucional siempre se opuso.

¹⁴⁰ Cap. I, artículo 2 Ley de Participación Ciudadana. Publicada en la gaceta Oficial del Distrito Federal , 21 de Diciembre de 1998.

aparentemente, apuntan hacia una nueva cultura política, que habla de “democratizar” la toma de decisiones que afectan la vida ciudadana y en ello la recuperación de legitimidad y la gobernabilidad de la ciudad. No obstante, la ley fue reformada y adicionada en el 2004, año en el que ya no se consideraron los principios que la sustentan, se incorporaron nuevos instrumentos de participación y se hicieron una serie de ajustes al funcionamiento y atribuciones de los órganos de representación en las unidades territoriales, los que también cambiaron de denominación de comités vecinales pasaron a comités ciudadanos. Otra de las adiciones se refiere fundamentalmente a la cancelación de las elecciones en el 2005. La ley estipula que las elecciones se celebraran cada 3 años, pero desde que fueron electos en 1998, por cuestiones políticas, las elecciones no se pudieron realizar, lo que como veremos ha tenido grandes implicaciones, entre otras, que en realidad nunca se integraron los comités ciudadanos y por lo mismo los comités vecinales a diez años de su nombramiento prácticamente ya no existían u operaban como tales.

La ley está dividida en varios títulos pero se aboca fundamentalmente a abordar dos temas, por un lado, los instrumentos de la participación ciudadana: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del jefe delegacional, los que analizamos en el cap. I, y, por otro, la asamblea ciudadana y por otro los órganos de representación ciudadana en las unidades territoriales el comité ciudadano y el consejo ciudadano. (LPC, 2005).

Entre los problemas que presentaba esta ley, uno de los más significativos es el reconocimiento de un plano básico para la participación de la ciudadanía: el espacio territorial; y el reconocimiento también de un actor ciudadano claramente definido al que está dirigido este tipo de participación: los (las) vecinos (as). Al quedar restringida al ámbito vecinal, resulta excluyente con respecto a otras formas de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía local, así como de las diversas identidades colectivas de que son portadores los habitantes de la Ciudad como organizaciones y redes sociales y civiles.

Otro elemento es lo limitado de las atribuciones de los órganos de representación a los que básicamente se les consideró desde una perspectiva más orientada a la negociación política y a la atención de demandas puntuales, y no como sujetos activos en la definición de políticas y en la toma de decisiones, salvo muy contadas excepciones.

En 1999 en total se registraron 3,830 planillas las que distribuidas en 1352 unidades territoriales dio un promedio de 2.8 planillas por unidad. Estos Comités fueron electos por 572,432 personas, que representaban el 9.4% de padrón electoral. En las delegaciones donde el porcentaje de votación fue más alto (13% en promedio) fue en las de la periferia (Cuajimalpa, Tláhuac, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco) y en donde el abstencionismo fue mayor, ya que sólo votaron 7% en promedio, fueron las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza).¹⁴¹

Conforme a dicha ley, la integración de estos comités vecinales se realizó de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Es decir, a la planilla con más votos se le otorgaba un número determinado de lugares, la que le sigue ocupa otros y la que le sigue otros, de manera proporcional de acuerdo al número de votos. Por tanto, en las elecciones de 1999, los Comités Vecinales se integraron no sólo con los miembros de una planilla sino de todas las que contendieron. La falta de integración y coordinación por no haber acuerdo entre los representantes, producto de la composición política de los Comités, siempre se constituyó en un problema para la operación y gestión cotidiana e incluso para la misma representación e interrelación con las autoridades, por lo que la mayor parte de los comités dejaron de operar o cada grupo opera y gestiona por su cuenta.

A la llegada del gobierno de López Obrador rápidamente se identificó el problema de inmovilidad y falta de participación de los comités vecinales, por lo que determinaron promover la organización y participación vecinal a través de otras dos figuras también previstas por la ley, las Asambleas y Comisiones de Trabajo. A través de éstas se pretendió generar una nueva cultura de participación y activar la vida de los comités vecinales "a efecto de transparentar el ejercicio del gasto público e involucrar a los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales en las decisiones y en la supervisión de la función pública, evitando el entramado burocrático que les resta recursos materiales y económicos, todo ello en el marco de concretar efectivamente el principio de rendimiento de cuentas"¹⁴².

En ese sentido las unidades territoriales, que no los comités vecinales, se convirtieron en el espacio privilegiado para el desarrollo de la política social, en concreto el Programa

¹⁴¹ Sánchez Mejorada F. Ma. Cristina (2000) "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales" en la **Revista El Cotidiano No. 99** pp.78-91. UAM-A. México, D.F.

¹⁴² DIRECCIÓN GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA *Informe General de Trabajo*. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social. México. Agosto de 2001

Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT), que en general operó de manera centralizada, como lo pudimos apreciar en capítulos precedentes.

El gobierno definía a la asamblea vecinal "como un espacio privilegiado de convergencia social a través de la cual los ciudadanos se informan de las acciones de gobierno, realizan propuestas y establecen los términos para verificar y darle seguimiento al Programa de Desarrollo Social"¹⁴³. Dejando de la lado, entonces, las funciones que establece la ley para los comités vecinales en cuanto a: "la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles"¹⁴⁴, funciones que se realizaban al margen de la asamblea y aprovechaban los mecanismos que promovieron las propias delegaciones para establecer comunicación con los habitantes de su demarcación, implementar sus propios programas y la gestión de los problemas urbanos. Dualidad que generó y a la fecha sigue generando muchos conflictos y enfrentamientos entre los vecinos en sus respectivas unidades territoriales.

El caso es que, con objeto de informar al conjunto de la población sobre el Programa Integrado Territorial, los diversos subprogramas y los recursos que se destinarían a cada uno de ellos, se organizó una Asamblea por cada una de las unidades territoriales. A partir de estas Asambleas se formaron comisiones de trabajo para apoyar la operación de los programas y empezar a establecer los términos de la evaluación y el seguimiento de los programas. Las Comisiones que se debieron haber integrado por Unidad Territorial son: la de conservación y mejoramiento de las unidades territoriales (imagen urbana), cultura y deporte, desarrollo económico, educación, salud y grupos prioritarios, prevención del delito y vivienda. Muchas de ellas a la fecha siguen vigentes.

Como no hubo elecciones de Comités vecinales y en la práctica muchos de ellos nunca operaron, se fueron desintegrando o formaron comisiones específicas de trabajo. En Octubre del 2003, la Dirección General de Participación Ciudadana realizó un diagnóstico de los comités, obteniendo los siguientes datos: de 1352 comités sólo respondieron 1262, de estos 91 existían nominalmente pues estaban totalmente desintegrados, restaban 1171 comités operando con 4.5 miembros en promedio (cuando deberían ser 15), sólo en el 1%

¹⁴³ DIRECCIÓN GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA *Informe General de Trabajo*. Op. cit.

¹⁴⁴ *Ley de Participación Ciudadana* publicada en la **Gaceta Oficial del Distrito Federal**, 21 de Diciembre de 1998

de los comités se mantenían activos los quince integrantes, en el 40% participaban hasta tres miembros, el 55% de los integrantes de los comités se decían simpatizantes o miembros del PRD, 28% del PRI y 7.5% del PAN. Sólo en la mitad de los comités sus miembros fueron electos originalmente, los demás se fueron incorporando en el camino. La mitad de los miembros de los comités dijeron que nunca se reunían, sólo el 30% dijo hacerlo con regularidad y al menos una vez al mes aunque no con todos sus miembros. En los casos (40%) en los que se reunían regularmente 70% dijo que si se logran acuerdos entre todos los asistentes. Sólo el 20% reconoció que entre los miembros del comité existía una buena relación pero el 44% reconoció que ésta era mala o inexistente. A pesar de todo ello el 71% dijo que los vecinos acudían a ellos cuando tenían algún problema, pero sólo el 37% dijo realizar asambleas vecinales para atender los problemas de la unidad territorial. En el 2009 la Subsecretaría de Participación Ciudadana hace un diagnóstico y reconoce que había 1095 comités que se decían vigentes porque uno o algunos de sus miembros seguían realizando gestiones ante las diversas instancias, pero de éstos sólo 250 se reunían.

5.1 LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONFORMACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN EL 2010.

El que no se hubiera llamado a elecciones vecinales preocupaba tanto a los vecinos como a una serie de académicos y organizaciones civiles y sociales y especialmente al Instituto Electoral del D.F. el que tiene entre sus atribuciones organizar las elecciones.

En ánimo de fomentar la reflexión el Instituto Electoral del DF¹⁴⁵ realizó en el 2006 una serie de foros que se realizaron en diversas delegaciones, en los que participaron un número considerable de organizaciones vecinales y vecinos, hubo una multitud de propuestas de todo tipo, pero que a larga el IEDF realizó el siguiente diagnóstico:

1. Los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, si bien se han diversificado en relación con gobiernos anteriores, aún son frágiles y limitados en cuanto a la capacidad de incidencia de los ciudadanos y habitantes.

¹⁴⁵ Lic. Néstor Vargas Consejero del IEDF y Presidente de la Comisión Provisional para estudiar y, en su caso, elaborar el proyecto de propuesta de reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Y Lic. Humberto Morgan por la Comisión de la ALDF.

2. Los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana difícilmente permiten el involucramiento directo de los ciudadanos en los procesos decisorios, defensa y construcción de derechos.
3. La funcionalidad de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, se dificulta por la ineficiencia del aparato gubernamental; los vacíos en la normatividad y las dificultades fácticas resultantes de la voluntad política de las autoridades.
4. La participación se ha vinculado a los programas sociales y se ha centrado en la gestión y supervisión de los mismos, sin visión de largo plazo.
5. Es necesario realizar una revisión de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, vigentes en la ley local, para identificar con precisión la problemática en su eficiencia y operatividad, así como para ampliar las atribuciones de las instancias participativas.
6. Se debe revisar la funcionalidad de los Comités Ciudadanos partiendo de su catálogo de facultades en relación con su carácter de ente de representación de los ciudadanos y habitantes.
7. Se requiere analizar el papel de representación ciudadana consagrada en los *Comités Ciudadanos*, en contraste con las otrora figuras denominadas: Consejos de Ciudadanos, Consejos Delegacionales y las jefaturas de manzana.

A partir de este ejercicio se conformó un equipo de trabajo en el que participaron Consejeros Electorales del Distrito Federal, académicos¹⁴⁶ y representantes de organizaciones sociales y civiles con objeto de hacer propuestas concretas en torno a la ley, en tanto que la Reforma Política no avanzaba¹⁴⁷. El objetivo inicial era generar un amplio debate en torno a una nueva ley más integral e incluyente, que realmente normara la participación ciudadana en la ciudad (considerando todas las instancia y niveles da la estructura gubernamental) y por lo mismo incidiera en la calidad de la participación otorgando mayores atribuciones a los ciudadanos y por ende otro tipo de mecanismos e

¹⁴⁶ Alicia Ziccardi y Lucía Álvarez de la UNAM, Cristina Sánchez Mejorada de la UAM y Néstor Vargas del IEDF como núcleo básico de trabajo, al que también se adherían otros investigadores y miembros de organizaciones sociales y civiles, cuando se consideraba necesario.

¹⁴⁷ Desde luego que lo más relevante era impulsar una Reforma Política Integral que incorporara muchos de los elementos aún pendientes, entre otros los mecanismos de participación, pero ante la falta de voluntad política y acuerdo entre los legisladores, se planteaba seguir avanzando en el marco de una nueva ley tendiente a profundizar en la democracia.

instrumentos de participación. Si bien, en tanto, no haya reformas estructurales, una ley de esta naturaleza siempre es restringida lo que se intentaba, al menos, era darle otra orientación y sentido a la participación, tendiente a la construcción de ciudadanía. La propuesta en lo general y en lo particular se presentó a los Secretarios de Desarrollo Social y de Gobierno, con este último se acordó que se seguiría trabajando en ese sentido. A pesar de que la misma Secretaría de Desarrollo Social convocó a un foro de discusión amplio (en 2008) la propuesta no prosperó como se había planteado inicialmente, pero en el cabildeo entre gobierno y legisladores se vio la pertinencia de convocar a elecciones vecinales, previo la actualización e incorporación de algunos puntos en la ley, que no representaban mayor problema.

De esta forma la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea preparó una propuesta que el pleno de la misma aprobó, no obstante, se trataba de una propuesta muy limitada por lo que hubo diversas reacciones, entre otras un foro al que convocaron un grupo amplio de organizaciones vecinales (las que por otra parte estaban muy molestas por las propuestas de la Ley de Desarrollo Urbano en donde en lugar de abrirse se cerraron los espacios de participación). Como resolutive del foro ciudadano acordaron publicar un comunicado el que apareció en la prensa el 11 de Febrero del 2010 al que denominaron a “*La nueva ley de participación ciudadana del Distrito Federal desde la óptica ciudadana*”. En el que destacan los siguientes planteamientos:

“La realidad Mexicana se caracteriza por la pobreza, la exclusión social, los altos índices de corrupción pública y privada, la violación de los derechos humanos y por una ineficacia gubernamental generalizada. Esta situación urge; sin duda, a un nuevo enfoque que busque *el establecimiento de mecanismos institucionales que permitan acordar esfuerzos entre el Estado, la sociedad civil organizada y los ciudadanos, para la búsqueda de soluciones viables de corto, mediano y largo plazo en un ambiente de libertad, inclusión, responsabilidad y eficiencia. Se requieren diversas formas de organización, en esquemas que permitan la posibilidad de que ciudadanos y ciudadanas participen en la gestión pública, como una alternativa de cambio institucional y de mejoramiento de nuestras democracias, tomando en cuenta lo heterogéneo de esta ciudad capital.* Desgraciadamente la lucha por el poder, la falta de sensibilidad política y los usos y costumbres de los grupos que conforman los partidos en el poder, han optado por imponer una ley de participación ciudadana a los habitantes del Distrito Federal, llena de errores y

vicios de origen, que además de no propiciar la participación ciudadana le quitan derechos y la cooptan. La ley de participación ciudadana del Distrito Federal está condenada al fracaso porque nuestros supuestos “representantes” decidieron imponer las formas de organización que deben tener sus mandantes, en clara violación a los derechos plasmados en la Constitución¹⁴⁸ y sin tomarnos en cuenta”.¹⁴⁹

Exigen a la Asamblea Legislativa tres puntos, los que desde nuestro punto de vista son relevantes y dan cuenta de la agenda de una de las vertientes de las organizaciones vecinales:

1.- La restitución de los derechos ciudadanos otorgados en la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1995, donde se establecen entre otras facultades: La representación vecinal para aprobar los programas operativos anuales (POA), así como los programas delegacionales de desarrollo urbano (estar pendientes porque en la asamblea ya preparan la nueva ley de desarrollo urbano del Distrito Federal, con una visión similar: conculcar derechos ciudadanos), la facultad de convocar a consultas ciudadanas, de convocar a los funcionarios delegacionales a comparecer ante el órgano de representación vecinal, etc. Lo anterior conculca garantías establecidas en la carta magna artículos 14 y 16, que los asambleístas en leyes posteriores han eliminado estos derechos, por ignorancia o perversidad.

2.- La ley aprobada en diciembre del 2009¹⁵⁰ por el Asamblea Legislativa conculca nuestras garantías constitucionales establecidas en los artículos 6º, 8º y 9º de la Carta Magna, porque al establecer la representación vecinal en una figura de representación que no es electa por voto libre, directo y secreto, sino por asambleas corporativas y manipuladas, por aquellos que tengan la capacidad organizacional, política y económica de hacerlo, estableciendo además que las decisiones supuestamente democráticas tomadas por esta figurase impongan de manera obligatoria a los intereses legítimos del resto de los ciudadanos que no participan en ella.

¹⁴⁸ Retoman el Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁹ El documento completo se puede leer en la página de Ciudadanos en Red. Iniciativa de Metrópoli 2025. Ver <http://www.ciudadanosenred.com.mx/node/18967>

¹⁵⁰ Dicha Ley fue aprobada por el pleno pero no fue publicada, se modificó y aprobó en la G.O:en Mayo del 2010.

Esta ley tiene un diseño jurídico que garantiza y legaliza el predominio de las decisiones verticales de los Delegados políticos y del Jefe de gobierno del Distrito Federal, no representa de forma alguna un punto de apoyo que fomente la autentica participación ciudadana, librando de paso a los delegados y Jefe de Gobierno de una autentica y real rendición de cuentas y la evaluación ciudadana de sus actos de Gobierno protegiéndolos además al no incluir la figura de Revocación de Mandato.

3.- Se requiere crear el Instituto de Capacitación y formación Ciudadana, autónomo y con presupuesto oficial, en el que participen en su conformación, dirección y conducción académicos, especialistas en el tema en representación proporcional de Universidades públicas y privadas asentadas en el Distrito Federal. Esto es urgente para que la ciudadanía del Distrito Federal sea un real contrapeso a las decisiones copulares que tanto han dañado a la ciudad y se organice un sistema de planeación incluyente, sustentable y de largo plazo para dar viabilidad a la Ciudad evitando los daños y costos que provocan la imposición de proyectos y obras trienales y sexenales sin formar parte de un plan integral.

Concluyen diciendo: *“Las agrupaciones, vecinos y ciudadanos participantes a este foro, estaremos atentos al primer acto de aplicación de la actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, para utilizar el instrumento jurídico idóneo en contra de dicho acto de autoridad. Por una ciudadanía libre, participativa, corresponsable y con poder de autodeterminación y una rendición de cuentas real y efectiva, con revocación de mandato”* y firman un centenera de organizaciones. Lo interesante de este ejercicio es que agrupa a organizaciones de colonias populares y residenciales, con distintas perspectivas y planteamientos políticos e ideológicos, que conforman la Red de Enlace Vecinal y otras organizaciones participantes en el foro ciudadano. (Anexo).

Esta propuesta de Ley como la había elaborado la Asamblea Legislativa no se publicó, por lo que ésta junto con el IEDF, volvieron a convocar a una serie de Foros, más bien cerrados (en cuanto a las participaciones), aunque abiertos al público en general, de los que se retomaron algunos planteamientos y finalmente la publicó en la gaceta Oficial del D.F. el 27 de Mayo de 2010. La premura por sacarla se debió a que políticamente se consideraba el momento idóneo, la ley presentaba muchas deficiencias entre otras los mecanismos de operación, organización y facultades de los órganos de representación respecto a algunos puntos, especialmente frente al presupuesto participativo, así como de las instancias gubernamentales y a falta de un reglamento la ley ha sufrido varias

modificaciones a partir de su publicación en noviembre y diciembre del 2010 y el 17 de enero del 2011. Tal vez lo más relevante es que se legisla en cuanto a la operación y el papel de los comités ciudadanos en cuanto al presupuesto participativo.

En la ley se avanza y en ese sentido es congruente con los lineamientos internacionales y con la Ley de Desarrollo Social al reconocerse la participación como un derecho: “... *la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.*” (art. 2 LPCDF).

En lo sustantivo, se trata básicamente de una reedición de la ley anterior (1998), en la que persiste la centralidad del plano vecinal en las instancias institucionalizadas de participación y la ausencia de referentes equivalentes para otros planos. La participación sectorial y por áreas temáticas que han ocupado un lugar importante en la vida política urbana, permanecen ausentes en esta ley, lo que resulta una omisión importante en un instrumento normativo de carácter general que debiera incluir a la diversidad de prácticas participativas y de actores que las ejercen en la ciudad.

La ley contenía cinco títulos, pero a raíz de las correcciones y adendas (la última en marzo del 2011) que se realizaron actualmente los títulos que contiene la ley son: primero se refiere a las disposiciones generales, el segundo de los habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal, el tercero de las autoridades (Jefatura de gobierno, Asamblea Legislativa, Delegaciones Políticas, Instituto Electoral y Tribunal electoral), el cuarto de los instrumentos de la participación ciudadana (Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Organizaciones ciudadanas, y Asamblea Ciudadana); el quinto de los Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal: el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano, el Consejo del Pueblo, y Representantes de manzana; el sexto hace referencia a los Consejos Ciudadanos Delegacionales, el séptimo a los Jefes de Manzana, el octavo a de la Representación en los Pueblos y Barrios Originarios es decir los Consejos de los Pueblos; a partir de este punto la ley se aboca a establecer los lineamientos para el funcionamiento y operación de los comités ciudadanos (noveno); de los Consejos

Ciudadanos (décimo), de los representantes de manzana (onceavo), de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Contrastando con la anterior, en esta nueva Ley se introducen nuevos instrumentos de participación, valiosos por sí mismos: *la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la participación colectiva, las organizaciones ciudadanas, la asamblea ciudadana y el presupuesto participativo* que norman nuevas prácticas y amplían así el abanico de la participación. Asimismo, como se mencionó en otro apartado, se reconoce por vez primera la figura de Consejos de Pueblos y se establece la particularidad de la participación ciudadana en el caso de los pueblos originarios del Distrito Federal. Otro elemento novedoso es que se hace incapié a la capacitación de los miembros de los distintos espacios de representación, atribución que se le ha asignado principalmente al Instituto Electoral del D.F., organismo que tiene la obligación de presentar anualmente su programa de capacitación.

La **Asamblea ciudadana** aparece con atribuciones importantes, dado que se establece su capacidad para decidir sobre el destino de una proporción del presupuesto de las Delegaciones en materia de obras y servicios públicos, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito; así como para participar en la definición de acciones prioritarias de atención a las colonias de la demarcación y sobre la forma de aplicación de los recursos (Arts. 83 y 84), además de tener también la atribución de realizar consultas entre las ciudadanía en función de las áreas mencionadas. **La participación en la decisión sobre las asignaciones presupuestales en las proporciones y materias mencionadas, son una novedad en este instrumento que refiere a un ejercicio de presupuesto participativo, realizado bajo los lineamientos de las consultas públicas a la ciudadanía.** Se estipula también que las resoluciones de la asamblea ciudadana tendrán un carácter obligatorio tanto para el Comité Ciudadano como para los vecinos de las colonias que correspondan (Art.86), no existen los instrumentos para hacer cumplir esta disposición.

Por lo que hace a la **Participación colectiva y las organizaciones ciudadanas**, se trata del reconocimiento novedoso en el ámbito de esta ley, de otros sujetos colectivos organizados diferentes a los Comités y Consejos Ciudadanos. Aunque la Ley es muy vaga con relación a estas organizaciones, lo cierto es que existe el reconocimiento a organizaciones sociales o civiles que hayan sido creadas para atender problemáticas diversas ligadas al ámbito territorial, defendiendo intereses de sus miembros o de la

ciudadanía en general y orientando sus actividades al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer la cultura ciudadana. Estas organizaciones deben estar debidamente registradas, lo que restringe su participación, y sólo así pueden tomar parte en los asuntos de interés común ya sea en el ámbito de las asambleas ciudadanas o formando parte de los Consejos Ciudadanos.

Aunque la Ley reconoce la figura de las organizaciones ciudadanas y les otorga el derecho de participar a través de un representante con voz y voto en las asambleas ciudadanas, formar parte de los Consejos Ciudadanos Delegacionales y participar activamente en los instrumentos de participación ciudadana, entre otros derechos, para ser reconocido como tal debe estar constituida como persona moral sin fines de lucro, que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal y que tenga reconocido en sus estatutos al menos uno de los siguientes objetivos:

- Estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos;
- Gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del distrito federal los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general,
- Promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana

Además de lo anterior, tienen prohibido promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o partido político alguno. (art. 77)

Una gran deficiencia de la Ley es que no reconoce otros sujetos de participación como son los Consejos de Administración y Vigilancia de los Programas de Mejoramiento Barrial y Unidades Habitacionales, los Comités de Administración Condominal, las Organizaciones Sociales y Civiles no registradas, asociaciones de transportistas, comerciantes, etcétera, en especial en los territorios donde juegan un papel relevante.

Para cualquier organización interesada en incidir en territorios determinados constituirse formalmente es muy relevante pues aunque con atribuciones limitadas tienen derecho a participar en las asambleas y Consejos Ciudadanos, recibir información por parte de los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre el ejercicio de sus funciones; así como, sobre los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno; opinar respecto a los planes,

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

programas, proyectos y acciones de gobierno; presentar propuestas para las decisiones, planes, políticas, programas y acciones de los órganos de gobierno; recibir capacitación y participar en programas de educación y capacitación establecidos por el Instituto Electoral del D.F. Habrá que valorar que tantas logran el registro y además lo que ello implica en términos de gestión y confrontación a nivel de un territorio.

En total este año se registraron 116 organizaciones ciudadanas en el Instituto Electoral del D.F., la mayoría de ellas porque se habían constituido como Asociaciones Civiles con antelación. Algunas de ellas han tenido problemas pues no establecieron concretamente el ámbito incidencia y otras porque por falta de recursos han podido constituirse formalmente pues los notarios cobran alrededor de ocho mil pesos por protocolizar el acta constitutiva y registrarla debidamente.

C. 5.1. ORGANIZACIONES CIUDADANAS REGISTRADAS POR DELEGACIÓN

Delegación	Asociaciones Registradas
Álvaro Obregón	18
Azcapotzalco	1
Benito Juárez	0
Coyoacán	27
Cuajimalpa	4
Cuauhtémoc	14
Gustavo A. Madero	4
Iztacalco	6
Iztapalapa	18
Magdalena Contreras	1
Miguel Hidalgo	1
Milpa Alta	3
Tlalpan	11
Tláhuac	0
Venustiano Carranza	4
Xochimilco	4
Total	116

Fuente: Página del IEDF actualizada el 7 de febrero 2011.

Aunque reconoce a las organizaciones ciudadanas, no establece una clara distinción entre las organizaciones sociales y civiles, como si lo establece la Ley de Desarrollo Social, restringiendo su participación al hecho de que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una colonia, que en sus estatutos se incluya alguno de los objetivos establecidos en el art 77 de la Ley, además de prohibir promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o partido político. Desde luego que todas estas restricciones imposibilitan la participación de la mayoría de las organizaciones que existen, pues generalmente esta son de carácter sectorial, no están localizadas en una unidad territorial tan pequeña como una colonia, pocas están formalmente constituidas, aún cuando lo estén es difícil que sus estatutos contengan lo previsto por la Ley y la posibilidad de hacer actividades proselitistas a favor de persona, fórmula o partido político va en contra de sus derechos políticos.

En el ámbito de la representación, la estructura de instancias se amplió igualmente; de los Comités Vecinales, se pasó a un esquema de cuatro instancias: los *Comités ciudadanos*, los *Representantes de Manzana*, los *Consejos de los Pueblos y Barrios Originarios* y los *Consejos Ciudadanos*, lo que a primera vista resulta interesante por la diferenciación de dos pisos de representación, uno en el plano delegacional y los otros en el de las unidades y ámbitos territoriales. Pero esta distinción no se traduce aún, en el caso del Consejo Ciudadano, en la construcción de una nueva figura con funciones sustantivas de articulación y toma de decisiones.

Con relación a **los Comités ciudadanos** lo que se registra es básicamente un cambio de denominación, de comités vecinales a comités ciudadanos, sin que esto se traduzca en una modificación de funciones y capacidades; estas continúan siendo las mismas atribuciones restringidas (consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etc.) sin carácter vinculatorio, a las que se suman ahora las de instrumentar las decisiones de las Asambleas Ciudadanas y dar seguimiento a los acuerdos que de éstas emanen. Esto mantiene a los ciudadanos y a los miembros de los comités sin la posibilidad de intervenir en los procesos decisorios y representa por ello una limitante para la construcción de ciudadanía.

El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana ahora de una colonia o pueblo y no por unidad territorial, siempre y cuando esta no rebase los tres mil habitantes,

pues si es así esta se fracciona en el número de veces que sea necesario (por ejemplo, si son nueve mil en tres como el caso de Belén de la Flores, Canutillo, Estado de Hidalgo, las Golondrinas y Jalalpa en Álvaro Obregón). La falta de información y el desconocimiento de los vecinos en este sentido ocasionó una gran cantidad de problemas a la hora de la elección, pues algunas fórmulas que ganaron vivían en otra sección, para votar era un problema pues no se identifican en las listas, etcétera. “Había votantes que no sabían dónde votar ante una nueva forma de seccionar el territorio y dividir esta colonia en Chamixto, Zentlapatl y Agua Bendita, muchos votantes se desanimaron para buscar donde realmente tenían que ir a sufragar” (testimonio de habitante de Zentlapatl). A pesar de esto y las múltiples irregularidades que hubo en la elección, muchas de ellas documentadas por la prensa o a partir de testimonios, y un ejercicio que alumnos de la UAM hicieron de la jornada electoral, podemos documentar irregularidades como las siguientes:

“El caso de Zentlapatl es el que merece una atención a futuro y una mención en especial, en el sentido que desde que llegamos a esta comunidad en las calles se observó mayor afluencia de votantes y tránsito de vehículos, en especial de taxis de los tolerados y de los permitidos. Al llegar se pudo notar varias anomalías desde la forma que los representantes de las formulas interactuaban con los funcionarios de casillas, de cómo algunos votantes con ingenuidad actuada preguntaban o decían en voz alta por quien iban a votar o que había que votar por tal y cual planilla. Fuimos testigos de cómo desde una camioneta que no detuvo su marcha le gritaba a unos transeuntes que pasaran por su despensa, entre otras muchas irregularidades” (Nuñez, 25 Octubre 2010)

A la larga las cosas se resolvieron de manera económica ya que se presentaron 574 impugnaciones, de las cuales el Tribunal electoral sólo anuló las elecciones de seis colonias Agrícola Oriental, en Iztacalco; Ex Hacienda San Juan de Dios, en Tlalpan; Presidente Madero, en Azcapotzalco y en el pueblo de Santa María Aztahuacán, en Iztapalapa. La Palmita, en la delegación Álvaro Obregón, y Tres Estrellas, en Gustavo A. Madero.

El IEDF recibió 8,900 planillas pero por inconsistencias sólo de registraron 8,838 que corresponden a 1740 colonias y pueblos originarios (en 75 casos no presentaron planillas), lo que da un promedio de 5 colonias por planilla, desde luego hubo casos en los que sólo se presentó una y un pueblo originario en el que se registraron 20, hubo varios casos que sobrepasaron las 10 planillas. La elección se celebró el 24 de Octubre del 2010, en total participaron 655,835 (de un padrón 7,444,969) que pudieron haber votado, es decir el 8.8%, 9 de cada 100 personas .El comportamiento muy similar a elecciones anteriores.

El Comité Ciudadano se debe integrar por nueve personas, salvo en los casos donde se hayan registrado más fórmulas para la contienda electoral. Cada fórmula debe de estar integrada por cinco personas, definiendo quien será el presidente, el secretario y tres vocales por orden de prelación, en las fórmulas no puede haber más de tres personas del mismo sexo con objeto de observar el principio de equidad de género. A la fórmula que obtenga el mayor número de votos en la elección se le otorgarán cinco integrantes del comité ciudadano, entre ellos al presidente de éste; a la fórmula que obtenga el segundo lugar, se le otorgarán dos lugares en el comité ciudadano, conforme al orden de prelación y a las fórmulas que obtengan el tercer y cuarto lugar se les otorgará un lugar dentro del comité, que será ocupado por quien haya sido registrado como presidente de fórmula.

Para la organización interna y el cumplimiento de sus tareas y trabajos, el Comité Ciudadano asignará una coordinación o área de trabajo específica a cada uno de sus integrantes. Estas coordinaciones serán: Coordinación Interna, Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, Coordinación de Desarrollo Social y Educación, Coordinación de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente, Coordinación de Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico y Empleo, Coordinación de Desarrollo y Servicios Urbanos; Coordinación de Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica; Coordinación de Fomento a los Derechos Humanos; Coordinación de Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información; Coordinación de Equidad y Género. Y otras que el Comité considere pertinentes. Se prevé que las reuniones del pleno del Comité Ciudadano se efectuarán por lo menos una vez cada quince días, y serán convocadas por la mayoría simple de sus integrantes o por la coordinación interna. Los titulares de coordinaciones de trabajo podrán convocar al pleno del Comité exclusivamente para desahogar asuntos relacionados con su coordinación.

Los **Consejos de los pueblos y barrios originarios**, son instancias de nueva creación, significativas por tratarse de la representación de entidades territoriales históricas y con fuerte presencia histórica en el Distrito Federal, que no habían sido reconocidas en otros instrumentos normativos locales. Las funciones de estos Consejos están orientadas a ser intermediarios entre las necesidades e intereses de los pueblos y barrios originarios y los gobiernos central y delegacional. De igual manera, son las instancias para la gestión de sus demandas y para la articulación con las autoridades tradicionales de estas entidades territoriales. Deben representar los intereses colectivos de las y los habitantes de los pueblos

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

originarios, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su comunidad elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario integral en su ámbito territorial en coadyuvancia con la autoridad tradicional; coadyuvar, participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas y otras más sin embargo ninguna de ellas da cuenta de las atribuciones sustantivas para estas instancias de representación.

A pesar de la importancia de la introducción de estas instancias, cabe hacer notar que, en esta Ley no son aún reconocidos estos Consejos para el conjunto de los pueblos originarios del Distrito Federal, sino únicamente para aquellos establecidos en 4 delegaciones, por lo cual este es un déficit de esta legislación. Esta situación se ha enmendado (para la siguiente elección) por lo que se reconoce a la gran mayoría de Pueblos, aún así faltan algunos que no aparecen en la lista publicada por la Asamblea, como es el caso de San Lorenzo Acopilco, único pueblo no conurbado en Cuajimalpa. La elección de los miembros de los Consejos de los Pueblos se realiza de la misma manera que los Comités Ciudadanos (no se marca ninguna distinción en ese sentido), pero se establece que a la Coordinación Interna será sustituida por la Coordinación de Concertación Comunitaria. Las atribuciones son muy similares.

C.5.2 TOTAL DE COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE LOS PUEBLOS POR DELEGACIÓN

NOMBRE DE LA DELEGACIÓN	NÚMERO DE COLONIAS	Nº DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ACUERDO A LA LEY	TOTAL DE COLONIAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
AZCAPOTZALCO	111	0	111
COYOACÁN	141	0	141
CUAJIMALPA DE MORELOS	44	0	44
GUSTAVO A. MADERO	228	0	228
IZTACALCO	55	0	55
IZTAPALAPA	285	0	285
MAGDALENA CONTRERAS	54	0	54
MILPA ALTA	1	11	12
ÁLVARO OBREGÓN	251	0	251
TLÁHUAC	45	7	52
TLALPAN	200	8	208
XOCHIMILCO	61	14	75
BENITO JUÁREZ	65	0	65

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

CUAUHTÉMOC	65	0	65
MIGUEL HIDALGO	89	0	89
VENUSTIANO CARRANZA	80	0	80
TOTAL	1,775	40	1,815

Fuente: Catálogo de colonias y pueblos del D.F. IEDF. 2010.

Como se puede apreciar en total son 1,815 ámbitos territoriales que deberían tener un comité ciudadano, no obstante 75 colonias no presentaron planillas y en otros hubo problemas, por lo que el 24 de Octubre de 2010 se eligieron 1740 entre comités ciudadanos y Consejos de los Pueblos de los cuales el 100% ya fueron instalados al presentar su protesta ante funcionarios del IEDF.

Actualmente se encuentran en la fase de capacitación. Conforme a la ley la capacitación es una atribución del IEDF por lo que iniciaron una serie de cursos vía presencial o virtual, tanto para que conocieran en cuanto a sus funciones y atribuciones como para participar en la consulta ciudadana para definir los proyectos del presupuesto participativo. Pero también, de manera simultánea, la Escuela de Administración Pública del DF convocó a una serie de académicos y organizaciones sociales y civiles para que participaran en el diseño del programa de capacitación, y contrataron personal para capacitarlos con un diplomado. El acuerdo y la coordinación en este tipo de asuntos es fundamental, por lo que se sugiere se retome la propuesta hecha por las organizaciones en el sentido de crear un instituto de capacitación autónomo y con recursos propios, dedicado a estas tareas.

A los **Representantes de manzana** les corresponde la articulación de las unidades territoriales mínimas, que son las manzanas, con los Comités Ciudadanos, con los cuales coadyuvarán en la supervisión y ejecución de obras sociales, así como en servicios y actividades proporcionadas por el gobierno. Tienen también la atribución de emitir opinión sobre la orientación del presupuesto participativo y canalizar demandas ciudadanas hacia los Comités ciudadanos.

El **Consejo Ciudadano Delegacional** se presenta básicamente como una instancia de integración de distintos comités que sirve de intermediación entre éstos y los distintos órdenes del gobierno local, sin tener en realidad una función expresa en los procesos de la gestión que justifique su existencia o represente de algún modo un avance en la gestión local, como sería la organización de la agenda política local, el procesamiento de las

demandas y la jerarquización de éstas. Tal y como está instituido, con funciones tan acotadas y poco claras, el Consejo Ciudadano corre el riesgo de ser una instancia que contribuya más a la burocratización de los procesos de gestión que a la eficacia de los mismos.

Si bien, como se ha mencionado, la existencia de esta ley representa un logro importante para la validación y reglamentación de las prácticas participativas en la Ciudad, al otorgar a éstas estatuto legal y normar el compromiso gubernamental, es evidente la necesidad de avanzar en las definiciones que contiene y en la precisión de los atributos que confiere, así como en el desarrollo de los vacíos que aún guarda y en la reglamentación de las funciones que asigna a los ámbitos de participación.

Todos los Consejos Ciudadanos ya quedaron conformados con los presidentes de cada uno de los comités ciudadanos electos, ya eligieron sus mesas directivas, se entrevistaron con los delegados, en algunos casos como en las Delegaciones, Azcapotzalco, Cuauhtemoc, Miguel Hidalgo ya se establecieron las mesas de trabajo definidas por la ley¹⁵¹

Presupuesto participativo

En las últimas reformas a la ley se establecieron los lineamientos para implementar el presupuesto participativo. De acuerdo con el artículo 199 de la Ley el presupuesto participativo es aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias que conforman al Distrito Federal. Éste ascenderá en forma anual entre el 1 y 3% de los presupuestos de egresos totales anuales de las Delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa. Estos recursos serán independientes de los que las Delegaciones contemplen para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de los ciudadanos en su administración, supervisión o ejercicio.

Para este primer año se aprobó el 2.89% de los recursos por delegación lo que da un monto total de \$ 706,547,254 millones de pesos lo que da un promedio de \$ 398,054.00 por unidad o asentamiento territorial.

¹⁵¹ De acuerdo al art.134 de la ley las comisiones de trabajo se pueden constituir por tema y/o territorio, por tema serán, cuando menos, las de seguridad pública, servicios e infraestructura urbana, medio ambiente, transparencia y rendición de cuentas, economía y empleo, vida comunitaria, vivienda y asuntos internos. Estas operan tanto para los Comités Ciudadanos como para los Consejos Delegacionales y se pueden agregar las que se consideren.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Como podemos apreciar en el cuadro hay una diferencia significativa del monto que les toca a los comités ciudadanos por demarcación territorial ya que depende del recurso el que cuente la delegación y el número de colonias y/o pueblos que haya en la demarcación. De esta manera la delegación que más recursos recibe por comité es Milpa Alta (\$1,963,786.00) le sigue la Cuauhtémoc (\$975,172.00) y los que menos reciben son los ubicados en la delegación Tlalpan a los que les corresponden \$219,672.00 por Comité.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C.5.3 PRESUPUESTO ASIGNADO A LOS COMITÉS CIUDADANOS POR DELEGACIÓN EN EL D.F.

DELEGACIÓN	NÚM. HABS.	COLONIAS	PUEBLOS	HAB. POR COMITÉS	3% POR DELEGACIÓN	POR COMITÉ
ÁLVARO OBREGÓN	729 193	251	-	2905	49,699.723	198,007
AZCAPOTZALCO	413 785	111	-	3727	34,262.085	308,667
BENITO JUÁREZ	389 140	65	-	5986	34,593.920	532,214
COYOACÁN	628 420	141	-	4456	44,396.740	314,870
CUAJIMALPA	187 206	44	-	4254	23,118.676	525,424
CUAUHTÉMOC	539 104	65	-	8293	63,386.168	975,172
GUSTAVO A. MADERO	1 184 099	228	-	5193	81,466.039	357,307
IZTACALCO	383 421	55	-	6971	33,832.948	615,145
IZTAPALAPA	1 815 596	285	-	6370	95,193.659	334,013
MAGDALENA CONTRERAS	239 595	54	-	4436	22,157.343	410,321
MIGUEL HIDALGO	372 050	89	-	4180	43,352.715	487,109
MILPA ALTA	130 511	1	11	10875	23,565.430	1,963.786
TLÁHUAC	361 014	45	7	6942	29,798.375	573,046
TLALPAN	651 839	200	8	3133	45,691.765	219,672
VENUSTIANO CARRANZA	430 022	80	-	5375	46,623.897	582,799
XOCHIMILCO	418 022	200	8	3133	45,691.765	219,672
TOTALES	8,873,017	1,775	40	-	706,547.254	-

Fuente: material otorgado en el diplomado de la Escuela de Administración Pública del DF.

Con base en la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente 2011, la consulta ciudadana para que capitalinos determinaran a qué **proyectos** se destinará el **presupuesto participativo** que se aplicará en las 16 delegaciones, estaba prevista para el 27 de febrero pasado pero dado que no había condiciones de ninguna especie para realizarlo se canceló y pospuso por un mes más. El jueves 17 de marzo,

iniciando el período de sesiones, la Asamblea publicó la Convocatoria¹⁵² para que este ejercicio se realizara el domingo 27 de marzo (2011). El objetivo inicial de la consulta ciudadana es que los vecinos expusieran los principales problemas de sus manzanas para que, después, los comités decidieran las obras y proyectos en que se invertiría el presupuesto participativo. No obstante, por el retraso se acortaron los plazos y cambio la estrategia.

De acuerdo con la convocatoria, las autoridades en materia de presupuesto participativo¹⁵³, Comités Ciudadanos y Consejo de los Pueblos, difundieron el documento, así como la ubicación de las mesas receptoras de opinión y, en su oportunidad, los resultados de la consulta. Los materiales para la promoción de la convocatoria y ubicación de las mesas fueron distribuidos por las autoridades en materia de presupuesto participativo del 21 al 23 de marzo. La consulta ciudadana debió iniciar a las 9:00 horas y concluir a las 15:00 horas, y constó de dos etapas: un foro informativo (de 9:00 a 11:00) en el que se dieron a conocer los proyectos sobre los que se opinaría, los cuales debieron presentarlos los ciudadanos entre el 21 y 23 de marzo y la recepción de la opinión ciudadana que sería de de 11:00 a 15:00 horas del mismo día, en este horario fueron votados los proyectos a partir de la pregunta “¿De los proyectos seleccionados por tu Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, cuál consideras prioritario realizar?”.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) podía designar personal que apoyara en todo el desarrollo del ejercicio y los integrantes de los Comités y Consejos podían realizar actos preparatorios o de comunicación entre las 8:30 y las 9:00 horas. La opinión ciudadana se recibió en mesas receptoras cuyos domicilios se ubican dentro del ámbito geográfico de cada colonia o pueblo del Distrito Federal. El Gobierno del Distrito Federal y los jefes delegacionales facilitaron los lugares conforme al catálogo propuesto por IEDF, que fue publicado y difundido tres días antes de la fecha de la consulta. La validación de los resultados se llevó a cabo entre el 27 de marzo y el 1 de abril y estuvo a cargo del IEDF.

¹⁵² Convocatoria a la Ciudadanía del Distrito Federal, a participar en la consulta ciudadana para determinar los proyectos a los que las autoridades delegaciones habrán de aplicar en sus demarcaciones territoriales, los recursos presupuestales que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal autorizó como Presupuesto Participativo en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011. G.O. 17 de Marzo del 2011.

¹⁵³ Las autoridades son el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales y como coadyuvantes son los Comités Ciudadanos y el Instituto Electoral del D.F. (art. 200).

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Los proyectos presentados por los ciudadanos debían corresponder tanto al rubro genérico como específico, que a continuación se enlistan:

RUBRO GENÉRICO	RUBRO ESPECÍFICO
Obras y servicios	Pavimentación Guarniciones y banquetas Construcción cancha deportiva multifuncional Construcción de Muros de contención en zonas de alto riesgo Construcción de Muros o rejas perimetrales para delimitar espacios públicos
Equipamiento e infraestructura urbana	Paquete juegos infantiles Rehabilitación o mantenimiento de un espacio público, incluyendo áreas comunes en Unidades Habitacionales Rehabilitación de áreas verdes o camellones
Prevención de delito	Módulo de seguridad pública tipo Sendero seguro (luminarias poste corto) Luminarias Vehículos de seguridad

Fuente: Convocatoria a la ciudadanía. GODF 18 de marzo de 2011.

Los proyectos debían: a) estar vinculados con uno de los rubros señalados, b) presentar un costo aproximado del proyecto, c) establecer población que aproximadamente sería beneficiada y d) proponer la ubicación exacta. Las áreas técnicas de las Delegaciones, debían proporcionar información y apoyo técnico a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como a los ciudadanos que acudieran para tal efecto. El día 25 de marzo, los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, por mayoría de dos terceras partes de los presentes, debió seleccionar un máximo de cinco proyectos entre las propuestas que fueron registradas y cumplían con las características que se mencionan en el inciso anterior. Los proyectos que resultaron elegidos, se hicieron constar en el “Acta Circunstanciada” que para esos efectos elaboró el Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, de la cual se remitió copia a la Dirección Distrital correspondiente en un lapso no mayor de veinticuatro horas, contadas a partir de la selección de los proyectos.

Cada Mesa Receptora de Opinión debió conformarse por dos responsables y de preferencia dos suplentes propuestos por los Coordinadores Internos o de Concertación

Comunitaria, quienes debieron ratificar o modificar dichas propuestas a más tardar el 24 de marzo, a las 17:00 horas. Cuando no se recibieron propuestas por parte del Coordinador Interno o Coordinador de Concertación Comunitaria correspondiente, éstas fueron determinadas por la Mesa Directiva del Consejo Ciudadano Delegacional respectivo y presentarlas en la Dirección Distrital correspondiente a más tardar el 26 de marzo antes de las 14:00 horas. Los integrantes de los Comités Ciudadanos o Consejos de los Pueblos podían estar presentes durante el desarrollo de la Consulta Ciudadana y firmar el acta correspondiente a ésta, sin obstaculizar el proceso de emisión de la opinión. (Convocatoria a los Ciudadanos Op. Cit.).

Evidentemente la complejidad del ejercicio pero especialmente el nivel de exigencia operativa que se está imponiendo a los Comités Ciudadanos es realmente increíble pues se les está solicitando definir, elaborar y presentar proyectos, someterlos a la consideración de la ciudadanía y escoger los mejores – todo esto en una semana y sin que la ciudadanía esté todavía enterada del ejercicio, su objetivo y mecanismos.

"Yo considero que no es suficiente tiempo. Pero entiendo que el GDF y la ALDF se han comprometido a desplegar al máximo sus esfuerzos para que el ciudadano conozca el ejercicio que se va a realizar. Ellos son los responsables de hacer la difusión y nosotros del diseño de los contenidos y mensajes que se van a incluir. "Hay un compromiso de que la difusión se haga de manera inmediata, porque los tiempos ya están encima. Esta difusión estará a cargo del Jefe de Gobierno, de la Asamblea Legislativa y también participarán los comités ciudadanos y consejos", comentó Vargas. Los capitalinos interesados en presentar un proyecto para su comunidad cuentan con seis días para integrarlo, presentarlo ante el comité ciudadano o consejo de pueblo, y justificarlo, lo cual debe incluir costo aproximado y población que estiman será beneficiada. Además, deberán defenderlo y convencer a los votantes el día de la consulta. (Vargas, 2011)¹⁵⁴

Desde luego la respuesta de los vecinos no se hizo esperar, distintos medios de comunicación, en especial la prensa escrita, documenta su inconformidad ante “ lo que consideran una falta de respeto de las autoridades involucradas hacia la ciudadanía recién

¹⁵⁴ Néstor Vargas es Consejero del Instituto Electoral del D.F. declaraciones hechas a Metrópoli 2025. <http://ciudadanosenred.com.mx>

electa y con mucha voluntad para trabajar por los vecinos que los eligieron la que se evidencia con este testimonio”, el siguiente testimonio ejemplifica muy bien lo que está ocurriendo:

En una reunión “*urgente*” que tuvieron el viernes por la tarde con el jefe delegacional de Magdalena Contreras, Eduardo Hernández, en el gimnasio de la Casa Popular, la explicación del proceso y la presentación de proyectos terminó en rechifla hacia el funcionario y el retiro de varios asistentes que contaron su desacuerdo por el poco tiempo y el proceso para realizar ese ejercicio ciudadano. *“Nos dijeron que tenemos del 22 al 24 para entregar una propuesta para ver en qué queremos gastar el dinero, pero todos estamos a disgusto, porque nos están hablando a última hora; nos dicen que nos van a asesorar pero creemos que no hay gente apta y nosotros tampoco tenemos todo el tiempo del mundo”*, dijo Ángeles Moreno, presidenta del comité vecinal de San Jerónimo Lídice. Luego de que el jueves el gobierno capitalino y la asamblea legislativa emitieron la convocatoria para la consulta del 27 de marzo y detallaron el proceso, por la tarde personal de la delegación Magdalena Contreras convocó por teléfono a los representantes de los 54 comités a una reunión urgente... *“Creemos que esto está muy precipitado, quieren que hagamos eso e ir a la capacitación y los proyectos, por eso la gente se inconformó, hasta hubo agresiones verbales al delegado porque no sabe explicar”*, aseguró Moreno Gutiérrez. Los ánimos subieron de tono cuando personal de la delegación comenzó a repartir un formato para registrar los proyectos *“pero se les agotaron, no les alcanzó y nos dijeron que fuéramos a la oficina o que hiciéramos el presupuesto como pudiéramos”*, contó. Después de la hora, varios representantes se salieron del lugar inconformes, dijeron incluso que esa convocatoria fue tan de última hora que asistió menos gente de lo normal. (El Universal 20 de Marzo del 2011)

A la consulta ciudadana acudieron 142 mil 332 capitalinos, lo que representa según la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del DF, sólo un 2.17 % de los ciudadanos inscritos en lista nominal. De los rubros específicos que fueron puestos a consideración de los capitalinos en 1 mil 721 colonias, el que más votos obtuvo fue "Luminarias", el cual fue elegido por 334 colonias y representó un 19.16 por ciento de la votación. Le sigue "Rehabilitación de espacios públicos", con 252 votos, en tercer lugar, "Sendero seguro", con 240, y en cuarto lugar "Vehículos de seguridad", con 199.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

C.6.4 RUBROS ESPECÍFICOS GANADORES A NIVEL DEL DF EN LA CONSULTA CIUDADANA

Rubro específico	Votación	Porcentaje
Luminarias	334	19.2
Rehabilitación o mantenimiento de un espacio público	252	14.5
Sendero seguro	240	13.8
Vehículos de seguridad	199	11.5
Guarniciones y banquetas	177	10.2
Módulo de seguridad pública	110	6.3
Pavimentación	110	6.2
Paquete de juegos infantiles	87	4.9
Construcción de canchas deportivas	74	4.2
Construcción de bardas o rejas perimetrales para delimitar espacios públicos	70	4.0
Rehabilitación de áreas verdes o camellones	64	3.6
Construcción de muros de contención	29	1.6
Total	1745	100.0

Fuente: IEDF. Mayo de 2011.

Nota: Se realizó la consulta en 1721 colonias pero hubo 23 empates por lo que los datos que se ofrecen ascienden a 1745.

Para la diputada local Lizbeth Rosas, presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa, la baja asistencia es resultado de la poca difusión que se hizo de la consulta, además del poco tiempo que hubo para hacerla. "Sí hubo poca difusión y eso lo hemos reconocido, vamos a explorar más opciones. La Comisión va a hacer una serie de foros con especialistas y gente que trabaja el tema de participación ciudadana, para plantear otros métodos para incentivar la participación". (Ibid)

Desde luego el presupuesto participativo en otros países ha sido un ejercicio que ha permitido democratizar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, y en cierta forma

garante de la transparencia y el control ciudadano sobre los recursos y servicios públicos. También se identifica como promotor del debate entre la población y el gobierno sobre las prioridades del gasto público y las necesidades de la población, como un instrumento incluyente en el sentido de que es universal y por lo mismo la atención a las comunidades históricamente excluidas de las obras y servicios públicos y como un instrumento metodológico pedagógico de comunicación, concertación y construcción de nuevas relaciones entre el gobierno local, las comunidades y la ciudadanía, lo que nos parece de primer orden y que realmente podría incidir en la calidad de la participación y en la construcción de ciudadanía.

No obstante, en los términos y con la premura con la que sea planteo y la falta de participación en el proceso, corre todos los riesgos y cuenta con todos los elementos para ser un ejercicio fallido y por lo mismo desalentar más que fomentar la participación de los ciudadanos. Una vez realizado el ejercicio es necesario fijar criterios para la aplicación de esos recursos y cuidar que este ejercicio, en principio democrático, no sea víctima de clientelismo, abusos, subejercicio y otros vicios, propios de nuestra cultura política.

Valoración

Es necesario revisar de manera puntual la pertinencia de los principios sobre los cuales se articula el esquema general de participación que ella auspicia y la viabilidad de propiciar por su intermedio prácticas participativas democráticas. En el mismo sentido, vale la pena replantear incluso la conveniencia de algunas de las figuras clave que han sido promocionadas por esta ley, o al menos su diseño actual, como es el caso de los Comités Ciudadanos (antes Vecinales), que han resultado ineficaces y poco convincentes para las grandes mayorías de la ciudad.

Entre los problemas que presenta esta Ley, uno de los más significativos es el reconocimiento de un plano básico para la participación de la ciudadanía: el espacio territorial; y el reconocimiento también de un actor ciudadano claramente definido al que está dirigido este tipo de participación: los (las) vecinos (as). De esta forma, una ley de Participación Ciudadana no incorpora otros espacios y ámbitos en que tiene lugar la participación (organizaciones sociales y civiles, consejos consultivos, movimientos sociales, etc.); y tampoco reconoce a otros actores como interlocutores, tales como: comerciantes,

madres de familia, profesionales, mujeres, jóvenes, micro empresarios, colonos, vendedores ambulantes, defensores de los derechos humanos, etc.

Así, la participación ciudadana normada por esta Ley, al quedar restringida al ámbito vecinal, resulta excluyente con respecto a otras formas de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía local, así como de las diversas identidades colectivas de que son portadores los habitantes de la ciudad. A esto se debe en gran medida, que en el plano normativo el tema de la participación ciudadana aparezca disperso en distinto tipo de leyes y reglamentos, y que no haya sido posible construir un marco legal articulado para normar esta participación.

En la nueva Ley se establece la obligatoriedad de las autoridades para promover entre los servidores públicos cursos de formación y sensibilización para dar a conocer los instrumentos de participación ciudadana y los órganos de representación ciudadana; así como campañas informativas y formativas y programas de: formación para la ciudadanía. Asimismo, determina la atribución del Instituto Electoral para evaluar anualmente el desempeño de los comités ciudadanos para lo cual invitará a participar a las instituciones de educación superior, a las organizaciones ciudadanas que considere convenientes, a las áreas de participación ciudadana de las Delegaciones y de las Dependencias del Gobierno del Distrito Federal.

Por los términos en que está planteado el ejercicio del presupuesto participativo corre grandes riesgos. Habrá que cuidar, evaluar y reforzar muy bien el ejercicio.

5.2 CONSTRUYENDO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. LA SUBSECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANAS.

Por el énfasis que se le puso a la participación ciudadana en el ámbito territorial y la relevancia de los programas sociales, la Dirección General de Participación Ciudadana que dependía de la de la Secretaría de Gobierno pasó a formar parte de la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social, en el 2000, en donde jugó un papel relevante en la implementación de los programas sociales en las unidades territoriales. Fue justamente en ese año y en función de la perspectiva que se tenía de la participación como eje transversal de las funciones de gobierno que se le dieron las siguientes atribuciones:

- I. **Coordinar la instrumentación de las orientaciones y las políticas de participación ciudadana** del gobierno de la Ciudad en el ámbito territorial, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- II. **Coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva, basada en una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad;**
- III. Promover la participación social, así como asesorar, coordinar y evaluar la integración de redes sociales y comunitarias que colaboren en la atención de los problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas;
- IV. Establecer y mantener una coordinación estable y permanente con el Comité Vecinal de cada Unidad Territorial, para **apoyar la ejecución de los programas de desarrollo social;**
- V. Coadyuvar con los Comités Vecinales en la organización y realización de las asambleas vecinales, las que **además de definir los términos y las condiciones de aplicación de los programas de desarrollo social, harán realidad los valores democráticos de mandar obedeciendo y rendición de cuentas;**
- VI. Apoyar a las comisiones de trabajo elegidas en las asambleas vecinales, para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas;
- VII. Establecer y mantener los espacios de coordinación con los Órganos Político-Administrativos y con las áreas y dependencias de la Administración Pública

Centralizada, a efecto de garantizar la canalización oportuna y transparente de los recursos económicos, técnicos y materiales de los programas de desarrollo social a las unidades territoriales;

- VIII. Brindar la información requerida para la elaboración del *Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social*, contribuyendo así a transparentar ante la ciudadanía el monto y destino del ejercicio del gasto público;
- IX. **Promover, formular y ejecutar programas de desarrollo social en el Distrito Federal**, en coordinación con los Órganos Político-Administrativos y con las demás dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública;
- X. Promover la creación de redes de comunicación en el Distrito Federal, en el ámbito nacional e internacional, con el fin de intercambiar experiencias, conocimientos y recursos en la búsqueda de una participación ciudadana consciente y democrática;
- XI. Establecer los mecanismos necesarios para la participación de la sociedad civil, en la realización de acciones que permitan la prevención del Delito, de conformidad con la normativa aplicable;
- XII. Promover la celebración de convenios con Instituciones públicas y privadas, así como promover la relación con organismos civiles y sociales que permitan fortalecer los programas y acciones de Desarrollo Social en el Distrito Federal; y
- XIII. Coordinarse con las distintas autoridades involucradas en la organización y supervisión de las visitas y giras del jefe de Gobierno a las Unidades Territoriales, para el logro de una comunicación efectiva entre gobierno y sociedad (art. 33 bis)¹⁵⁵.

A partir del 2006 cambia de rango administrativo al pasar de ser una dirección general a ser una subsecretaría, se mantiene dentro de la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social y no se modifican sus atribuciones, aunque en los hechos reorientó sus actividades. Parece poco congruente que aunque prácticamente no se articula y participa con la Secretaría de Desarrollo Social, sigue dentro de su estructura.

El equipo de gobierno al que se le responsabiliza de la Participación Ciudadana era el responsable de la misma en el marco de la Secretaría de Seguridad Pública y por ende su

¹⁵⁵ Reglamento Interior la Administración Pública del Distrito Federal . Publicado en la G.O el 28 de Junio del 2000. Este artículo fue reformado y adicionado G.O. 29 DE JUNIO DE 2007

proyecto de trabajo se centra en fomentar programas para disminuir la inseguridad fomentando la participación ciudadana.

Una de las prioridades del gobierno de la ciudad y uno de los compromisos de campaña era el de garantizar la seguridad de los habitantes de la ciudad, para lo cual estableció 90 acciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia. Entre otras, la rehabilitación y puesta en operación de los módulos de seguridad que se encontraban abandonados, a partir de los cuales establecen el Programa de Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana, con un doble objetivo:

1) Coadyuvar a la instrumentación de la política social del Gobierno del Distrito Federal, al fungir, como punto de encuentro entre los ciudadanos y las diferentes dependencias que conforman el Gobierno de la Ciudad para que, con la participación conjunta de vecinos y autoridades, se traduzcan en una transformación de las condiciones objetivas de la Ciudad y un mejoramiento de la calidad de vida de quienes la habitamos y;

2) Mejorar la seguridad pública a través de un mecanismo que atiende el fenómeno de la inseguridad, desde un modelo de proximidad entre el elemento policial y el vecino, incorporando a los ciudadanos en una sinergia que permite prevenir el delito y fomentar la cultura de la legalidad.

En este contexto, se amplía el concepto de los módulos como punto de encuentro ciudadano para emprender acciones en materia de: ***Policía de proximidad, participación ciudadana, recuperación de espacios públicos y cultura de la legalidad***. Tomando como eje articulador la prevención del delito, se promueve la participación ciudadana, con la finalidad de disminuir los factores que generan el delito, mejorar el entorno urbano y promover la convivencia armónica de la comunidad.

Una vez que, junto con la Secretaría de Obras y Servicios, se recataron y rehabilitaron se pusieron en operación 360 módulos a los que se asignó uno de los promotores adscritos a la Subsecretaría de Participación Ciudadana y en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública también se asignó un elemento de la policía preventiva. A partir de ahí iniciaron diversas actividades en torno a los módulos.

A partir del 2008 se determinó darle una vocación y función distinta a los módulos:

a) **Módulos de alto impacto**, cuentan con seguridad y vigilancia vecinal las 24 horas del día y con presencia policíaca permanente en los módulos. A la fecha son 66 y se ubican en unidades territoriales que concentran el 37% del total de delitos en la Ciudad. Se ha

reforzado el número de elementos adscritos a las zonas de influencia de módulos, también se establecido mecanismos de reacción inmediata para la atención de emergencias y solicitudes de auxilio de la ciudadanía

b) **Módulos de corredores viales**, se ubican cerca de zonas conflictivas de tráfico en los que se implementan operativos para agilizar la vialidad y recuperar el espacio público. Para ello se estableció un programa piloto en la delegación Álvaro Obregón, para mejorar la vialidad en 11 cruces conflictivos a fin de establecer un modelo que pudiera replicarse en diferentes unidades territoriales. Se definieron dos corredores de alta conflictividad vial, el Corredor Vial Santa Lucía y el Corredor Vial Minas, con el fin de que desde los ocho Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana que cruzan se generaran actividades para mejorar la vialidad; a partir de estos módulos se realizaron cinco líneas de acción general: Se instaló un equipo interinstitucional en los 11 cruces organizaron a padres de familia para apoyar la entrada y salida de las escuelas Se efectuaron actividades de recuperación del espacio público (mejoramiento del alumbrado público, retiro de vehículos-tráileres de la vía pública, se sincronizaron los semáforos de la zona). Este ejercicio no se ha replicado.

c) **Cibermódulos**, módulos con equipo informático e Internet que impulsan la investigación y la consulta de programas de gobierno. A la fecha hay 31 cibermódulos los que se definen como espacios de reunión, fundamentalmente orientados a los jóvenes los cuales tienen como objetivo contar con una herramienta para la realización de actividades de apoyo a la educación y a la capacitación para el trabajo; brindar a los vecinos, la posibilidad de acceso a la información vía internet; auxiliar a los vecinos para el acceso a servicios *on line* para trámites gubernamentales

e) **Módulos de apoyo a la economía familiar**, que impactan en microzonas de la ciudad, en donde se capacita a los ciudadanos para la elaboración de artesanías y oficios, organizando ferias de apoyo a la economía familiar. Establecieron un convenio con el mercado de la Viga con objeto de los vecinos pudieran adquirir pescado a bajo precio y otras actividades más.

f) **Módulos con comisiones ecológicas**, capacitan a la ciudadanía en el desarrollo de azoteas verdes (plantas y hortalizas). El Jefe del Gobierno del DF ha solicitado que orienten su atención al mejoramiento del medio ambiente en la ciudad de México y colaborar en la difusión e información en esta materia, realizando acciones concretas que permitan sensibilizar e integrar a la ciudadanía reforzando una conducta de corresponsabilidad social.

Con el apoyo de la organización Amigos del Medio Ambiente, se inauguró la primera Estación de Reciclaje en el Módulo de la Colonia Colinas del Sur en la Delegación Álvaro Obregón. Dicho Programa tiene como objetivo colaborar en la difusión e información para el mejoramiento del medio ambiente, realizando acciones concretas que permitan sensibilizar e integrar a la ciudadanía. En otros módulos han conformado comisiones ecológicas.

h) Módulos recreativos, donde se llevan a cabo acciones recreativas y de uso adecuado del tiempo libre. Estas acciones abarcan talleres y eventos de cultura

Para el 2009 se reconoce que la SPC tiene fundamentalmente la responsabilidad de promover la incorporación de los habitantes de la Ciudad en las acciones de gobierno que requieran de la participación ciudadana como un medio para instrumentar o evaluar los programas que ejecutan cada una de las dependencias y entidades del Gobierno del Distrito Federal. *“De esta forma se establece que se coadyuva en la construcción de una ciudad con Equidad mediante la promoción y la instrumentación de las políticas de participación ciudadana; así como en la planeación y coordinación de los programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva, sustentada en una cultura de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad”*. En este sentido, los módulos se identifican como el punto de encuentro entre vecinos y representantes de todas las dependencias de gobierno para mantener una vinculación permanente y atender las necesidades de la comunidad en materia social, de servicios públicos y urbanos y en seguridad.

Con el fin de instrumentar y mantener este programa, se estableció un grupo de trabajo, en el que participan, además de la propia Subsecretaría, encargada de informar, orientar y atender a las y los vecinos por medio de una vinculación permanente; la Secretaría de Obras y Servicios, que tiene a su cargo la rehabilitación, construcción y mantenimiento de los inmuebles; la Oficialía Mayor como responsable de gestionar y proporcionar los recursos necesarios para la operación del Programa; y la Secretaría de Seguridad Pública (SSPDF) que participa con la asignación de los elementos policiales necesarios y efectúa las acciones conducentes para mejorar la seguridad dentro del área de influencia de cada módulo.

Paralelamente, se conformó una mesa de coordinación interinstitucional, en la que participan diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, no participa la Secretaría de Desarrollo Social, con las que se ha definido un programa con el fin de que los servicios

que proporcionan se presten a través de los módulos, logrando con ello una mayor identificación de los ciudadanos con el Gobierno de la Ciudad.

Las dependencias con las que tienen mayor interlocución son: las Secretarías de Seguridad, Pública, del Trabajo y Fomento al Empleo, de Salud, de Transporte y Vialidad, de Educación, del Medio Ambiente, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Protección Civil, los Institutos de la Juventud, de Atención al Adulto Mayor, del Deporte, de las Mujeres, de Asistencia e Integración Social, así como la Consejería Jurídica y LOCATEL. Se reúnen los lunes para definir el programa de actividades.

Por otra parte, se consolidaron los Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana como el punto de encuentro de la Red Ángel a efecto de que coadyuvar a consolidar la presencia del Gobierno de la Ciudad en el territorio. Participaron en la planeación, instrumentación, ejecución y evaluación del Sistema Integral de Protección Social, Red Ángel, iniciativa del Gobierno del Distrito Federal que busca lograr, un adecuado nivel de vida para la sociedad en su conjunto a fin de continuar disminuyendo las profundas desigualdades económicas, sociales y territoriales que prevalecen en la ciudad, y tiene por objetivo ofrecer a los habitantes del Distrito Federal, en especial a la población más vulnerable, alternativas que permitan aminorar el impacto de la crisis económica y sumar esfuerzos que fortalezcan la política social del Distrito Federal mediante la integración de los programas sociales. Red Ángel permitió mantener contacto con casi un millón de beneficiarios de programas sociales, de los cuales la Subsecretaría entrevistó a casi el 30%. Dentro de este rubro, mediante visitas domiciliarias se validaron los registros de 264,823 vecinos inscritos en los diferentes programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, y se inició la entrega de credenciales a 283,500 personas beneficiadas. (Entrevista a funcionarios de la subsecretaría y datos del 4º. informe de trabajo SDS)

La vinculación con la ciudadanía se realiza fundamentalmente mediante la visita domiciliar en el área de impacto de los módulos y mediante reuniones en los mismos. Durante el periodo del 18 de septiembre de 2009 al 17 de septiembre de 2010 se efectuaron más de dos millones de visitas domiciliarias (lo mismo que el año anterior y cinco mil reuniones vecinales en torno a los Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana” (4º Informe de Gobierno). Con estas visitas domiciliarias se difunde entre los habitantes de la Ciudad de México, la información, mecanismos de accesibilidad y requisitos de los diversos programas sociales, proyectos y actividades institucionales, como son: Programa de

Comedores Públicos y Comunitarios, El Mar Todo el Año, Prepa Más, Prepa Si, Mesas Territoriales de Atención Social, Muévete en Bici, entre otros, principalmente en apoyo de las familias y personas más vulnerables. También, los mil promotores de la Subsecretaría apoyan en la distribución de los apoyos económicos del Programa de Útiles y Uniformes Escolares¹⁵⁶.

Por lo que hace propiamente a la participación ciudadana, según indican en su cuarto informe de trabajo, en el marco del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, se realizaron 941 asambleas vecinales, 742 para la presentación y validación de los proyectos presentados por los vecinos y, 199 para integrar los comités de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario de cada proyecto aprobado conforme a las Reglas de Operación de dicho Programa. Por otra parte, en materia de organización vecinal y derivado de las acciones realizadas en los Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana, se logró invitar a más de 132 mil Colaboradores Ciudadanos, se conformaron 3,233 comisiones ciudadanas de las diversas temáticas atendidas, asimismo, se integraron 100 comisiones escolares en las que participan 1,120 padres de familia. Estos se forman en buena medida para la entrega de uniformes y útiles escolares.

Asimismo, para cambiar la percepción de la ciudadanía respecto de la falta de atención a las demandas que presentan ante diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, se creó el Centro de Respuesta Ciudadana (CRECI), para contar con un mecanismo que permita captar y dar seguimiento a la demanda vecinal, con el fin de coadyuvar en mejorar la percepción de la ciudadanía respecto de la actuación del Gobierno del Distrito Federal.

A partir de la publicación de las reformas a la Ley de Participación Ciudadana aprobadas por la Asamblea del Distrito Federal y publicadas el 27 de mayo de 2010, la Subsecretaría de Participación Ciudadana inició una estrategia orientada a difundir dichas reformas y particularmente la renovación de los órganos de representación vecinal el 24 de octubre de 2010 y apoyaron fuertemente el proceso electoral para la elección de los órganos

¹⁵⁶ Adicionalmente la subsecretaría apoyó con personal y realizando diversas acciones a diversos programas de diferentes dependencias del GDF, entre estos se pueden mencionar los Programas METAS REDES, la Feria de Programas Sociales, en apoyo a la Procuraduría Social, las Caravanas de la Limpieza, eventos como la Rosca de Reyes, Muévete en Bici, Ciclotón, Ferias de Prevención del Delito, Seguro de Desempleo, Protección Civil, Campaña de Estiaje, Temporada de Lluvias, Campaña de Invierno, Maratón Internacional de la Ciudad de México, Día Internacional de la Mujer, Desfile de Alebrijes, 16 días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres y las Niñas, Invierno en la Capital (pista de hielo).

de representación ciudadana y siguen apoyando en todo lo que tiene que ver con la conformación de los Comités, toma de posesión, capacitación sobre sus funciones y presupuesto participativo, entre otras actividades, aunque ellos, como vimos, no son los capacitadores sino más bien se limitan a informar e invitar a la gente a que asistan a los cursos y diplomados que ofrece la Escuela de Administración Pública del DF y el IEDF:

No tienen ninguna incidencia ni participación en los espacios y mecanismos de participación diseñados para el Desarrollo Social.

A pesar de la gama de actividades que se le ha asignado a la Subsecretaría algunas de ellas muy relevantes, en realidad su función principal consiste en difundir los programas de gobierno y ser una especie de correa de transmisión entre las dependencias gubernamentales y los ciudadanos y viceversa en una lógica mucho más fuerte del gobierno hacia la sociedad que de la sociedad hacia el gobierno.

Otro elemento que vale la pena resaltar es la falta de transparencia y rendición de cuentas del trabajo de la Subsecretaría hacia los ciudadanos. Baste ver su portal en Internet, la información que ahí aparece es del 2006, no hay un sólo renglón que hable sobre las elecciones vecinales, ahora la consulta ciudadana para el presupuesto participativo. La información sobre los módulos, programas, etc. es muy deficiente y no está actualizada.

Habría que revisar muy bien el sentido de la Subsecretaría, sus funciones y atribuciones considerando que, en una perspectiva distinta, la participación ciudadana es un derecho y de lo que se trata es abrir los canales para una participación cualitativamente distinta. Fomentar la transversalidad de la participación ciudadana en toda la administración Pública del Distrito Federal.

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo ha sido: *“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”*. (T.R.)

Ante una evaluación de la magnitud de ésta, que implica distintas dimensiones y planos de implementación, escalas y actores, es difícil llegar a conclusiones categóricas o determinantes pues siempre hay una excepción, por lo que nos referiremos a las principales orientaciones y tendencias de la participación ciudadana en lo general y en el Desarrollo Social en particular.

La principal dificultad estriba en las dimensiones del problema pues se trata de un gobierno sumamente complejo por sus características, alcances y limitaciones¹⁵⁷, por la heterogeneidad y anquilosamiento de la propia estructura administrativa y de gobierno, las características de su régimen político -todavía dependiente de otros poderes e instancias de gobierno- y los acuerdos y medidas políticas que permean y definen su diseño institucional y la orientación de las políticas públicas,

Tampoco podemos negar el impacto del modelo neoliberal imperante y las severas crisis económicas, políticas y sociales por las que hemos atravesado en los últimos años, lo que ha derivado con una situación social y económica muy difícil, en donde la pobreza, la desigualdad y la exclusión se han vuelto problemas centrales, que difícilmente el Estado puede resolver por las limitaciones de recursos y las presiones a las que está sometido por grupos de interés, legales e ilegales, internos y externos. La política se ha vaciado de contenido y su capacidad transformadora se ha debilitado, los ciudadanos no se ven representados mayoritariamente por los partidos políticos, ni tampoco por otras formas de intermediación como las organizaciones civiles o las organizaciones sociales y hay un serio deterioro de las instituciones, lo que ha llevado a un clima político de desencanto sobre la política, los partidos, los gobernantes, las instituciones y las limitadas posibilidades que

¹⁵⁷ Entre otras cosas, por ser una de las ciudades más pobladas del mundo y por ser la capital del país, dependiente hasta hace trece años del ejecutivo, en un régimen fuertemente centralista y autoritario y en donde buena parte los derechos políticos de sus ciudadanos no eran reconocidos.

ofrece un sistema democrático así planteado, incide en la lógica y sentido de la participación ciudadana y permiten hacer una valoración, dada la coyuntura, tal vez más real, de lo que ocurre o se puede apreciar cotidianamente pues las crisis y ciertas coyunturas muestran las profundas contradicciones.

Por ello, esta evaluación se ha convertido en un importante reto, pues a lo largo del mismo proceso de evaluación hemos apreciado algunos ajustes y cambios como es el caso del proceso de elección de los Comités Ciudadanos y las cada vez más acotadas atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social y sus programas.

Por otra parte, cabe mencionar que el reto de la evaluación de la política de participación ciudadana en el Desarrollo Social ha sido igualmente complejo, debido al amplio espectro de ámbitos y secretarías que integran este campo en el Gobierno del Distrito Federal y los cerca de 400 programas sociales y actividades institucionales que publicaron reglas de operación en 2010 referidos a la educación, a la salud, a la vivienda, al desarrollo urbano, desarrollo rural, empleo, discapacidad y alimentación por sólo referir algunos. En esta medida, esta evaluación se ha desarrollado sobre la base de una visión general, pero nos hemos concentrado en el área central de este campo, es decir, el ámbito regido por la Secretaría de Desarrollo Social.

En los antecedentes hemos podido apreciar como la participación ciudadana se ha ido incorporando poco a poco, y esto ha sido un proceso complicado, por las condiciones políticas y la cultura política que prevalece. De manera paulatina, pero sistemática, en el Distrito Federal se han ido reconociendo los derechos humanos de sus habitantes -civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales- a través de una serie de instrumentos que aunque no son estrictamente vinculantes, establecen distintos espacios y mecanismos de participación y de relación entre el gobierno y la sociedad civil. Este proceso inicia con la inconclusa reforma política del DF en 1994, pero ha ido avanzando en la institucionalización de diversos instrumentos y mecanismos de participación que se ajustan bien a lo establecido en los referentes internacionales en los que, como hemos visto, se reconoce que la democracia es un proceso continuo, que la participación y el debate abierto son centrales para el proceso democrático. Es importante que la ciudadanía y el gobierno entablen un dialogo permanente sobre cómo mejorar su legitimidad y eficacia.

Con relación a lo anterior, hay que decir que en la Ciudad de México, en el marco de los recientes gobiernos perredistas ha habido un avance en materia de política de

Participación Ciudadana, con respecto a los gobiernos anteriores, dado que se aprecia una intención manifiesta de las distintas administraciones (con sus diferencias) por proveer los medios normativos e institucionales para la implementación de una política en este campo. De esta manera, es sin duda relevante a estas alturas contar con un amplio menú de instrumentos, mecanismos e instancias de participación, antes virtualmente inexistentes, que han creado un campo propicio para esta actividad dentro del proceso de construcción de un gobierno democrático en la capital del país. A pesar de que las atribuciones consignadas para los ciudadanos en estos instrumentos, mecanismos e instancias son aún limitadas y de que no existe todavía una sólida articulación entre los mismos, es indudable que se ha abierto un espacio significativo para el ejercicio de esta actividad.

Pero también la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía, y esto debe ocurrir al menos en tres dimensiones. En primer lugar, 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. En segundo lugar, 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. 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 (Álvarez, 2007).

De la misma manera, la normatividad existente en la materia, aunque adolece de imprecisiones, desajustes y limitaciones, ha sido hasta ahora el sustento de las prácticas participativas de la ciudadanía capitalina, y ha logrado dar coherencia a estas prácticas dentro del amplio universo del gobierno democrático donde la Participación Ciudadana posee un estatuto legal y está amparada por la legislación local.

Dicho lo anterior, hay que mencionar que a partir del análisis realizado en esta evaluación hemos identificado, en términos generales, dos planos en los que se ubican los

problemas sustantivos para el ejercicio de la Participación Ciudadana, que constituyen sus principales limitantes. Uno es inherente a la parte institucional, y se ubica en el diseño institucional, en donde reconocemos a su vez dos dimensiones: la parte normativa (instrumentos) y la estructura organizativa y de funcionamiento de las prácticas participativas. El segundo, es externo a la institucionalidad, aunque también la compromete, que es el que refiere a la cultura política que ha permeado el desarrollo político de nuestro país y de nuestra ciudad, y que permanece presente tanto en los actores políticos institucionales como en los actores sociales.

En ambos planos valoraremos aquí cómo se comporta la política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social.

DI S E Ñ O

1. Grado de Congruencia entre la normatividad y los pactos y acuerdos internacionales

Aunque con matices y diferencias con respecto a la amplitud, alcance y profundidad la participación ciudadana se ha convertido en una categoría central en el discurso institucional de la mayoría de los organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU HABITAT a través de la Campaña Mundial para la Gobernanza Urbana, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Comisión Económica para América Latina, entre otras- la consideran un componente fundamental del desarrollo y de la democracia.

Ahora bien, existen al menos dos visiones en torno a la participación ciudadana, la de los organismos multilaterales de crédito y las de las instituciones internacionales comprometidas en la construcción de una agenda fincada en los derechos humanos. Para el caso de los organismos multilaterales hay que tomar en cuenta que sus interlocutores y accionistas son los Estados miembros. El gobierno de cada país es el interlocutor primario, forma la base de su actividad, lo que hace de su voluntad política una condición necesaria para incentivar el proceso de participación ciudadana. La idea de la participación es restringida se limita al intercambio y la consulta como uno de los instrumentos privilegiados, orientados fundamentalmente a lograr la legitimidad y la

eficiencia. Por otra parte, la consulta como instrumento está basada en una noción “de arriba hacia abajo”, la cual se expresa en su definición como solicitud activa de opiniones, sugerencias, criticismos, y recomendaciones del público, como una manera de “enriquecer” en lugar de transformar el proceso de toma de decisiones, como una manera de legitimar las acciones del gobierno. Se reconoce la importancia de que los gobiernos escuchen, informen e interactúen con la sociedad pero no necesariamente que contribuyan a empoderarla.

La otra mirada, especialmente la de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública concibe la participación justamente a la inversa “de abajo hacia arriba”. Se concibe como un derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública. En una perspectiva ideal, condensa las aspiraciones de liberación social y de participación política de múltiples actores excluidos que ubican a la democracia como una forma de vida en la que se respete la integralidad de los derechos humanos

En el caso del gobierno de la ciudad identificamos claramente el mismo fenómeno, hay quienes la interpretan como un derecho y un elemento consustancial a la democracia en la que los ciudadanos cuentan y le ceden poder, hay otro grupo que concibe a la participación ciudadana como legitimadora de la acción del gobierno y abren espacios de consulta para justificar prácticas autoritarias; y, podemos agregar también la visión de aquellos que consideran que la participación ciudadana no sirve para nada, más bien estorba a los procesos y por lo mismo no hay que permitirla y menos fomentarla.

La Ley y el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal son congruentes con los acuerdos establecidos en cartas y pactos, entre los que destaca lo que se indica en la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*¹⁵⁸ en la que además de concebir la participación ciudadana como un derecho y obligación, la define como: “*el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones*

¹⁵⁸ Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 . Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009. Por México participó en la elaboración de la carta Salvador Vega Casillas secretario de la Función Pública.

o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas". (Carta Iberoamericana CLAD 2009¹⁵⁹).

No obstante, como ya lo hemos señalado lo que implica la Carta es una transformación profunda, la democratización de la administración pública, tarea que todavía nos falta por hacer.

2. Grado de congruencia entre la normatividad del Distrito Federal

En el marco normativo no existe una visión unificada en torno a la relevancia de la participación ciudadana ni en la conceptualización y categorización de la misma, se utiliza de manera indistinta como: participación social, participación ciudadana, participación comunitaria. En lo general en las leyes y reglamentos lo que destaca es el reconocimiento de la importancia de la apertura y el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía, de ahí que en la mayoría de los casos los espacios de participación se limitan al intercambio de información y la consulta. A excepción del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México que se concibe como una instancia de representación y participación económica y social, **con carácter consultivo, propositivo y decisorio**, y entre sus atribuciones se encuentra la de "Ser **órgano de consulta obligatoria** del órgano ejecutivo del Distrito Federal para el diseño, evaluación y seguimiento de iniciativas de ley, políticas públicas, programas y proyectos en materia económica y social."

La Ley de Desarrollo Social establece como espacio de consulta, opinión, asesoría y vinculación al Consejo de Desarrollo Social y a los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, instancias donde convergen funcionarios del más alto nivel con representantes populares y representantes de organizaciones civiles, sociales, Instituciones de Asistencia Privada, Instituciones académicas de educación superior y grupos empresariales en ambos casos se precisa su forma de constitución, los actores que los conforman y se detallan sus funciones. Como **instrumentos** para fomentar la participación de la ciudadanía en el Desarrollo Social la ley prevé la constitución de Fondos de Desarrollo Social para el desarrollo de actividades de organizaciones civiles y sociales

Además de ser congruente con el principio de transparencia, la base para la elaboración de una política pública así como realmente alentar y facilitar la participación

¹⁵⁹ <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

social en el diseño, monitoreo y evaluación de la misma, es contar con información veraz y oportuna. Reconociendo esto en la Ley se plantea la creación de un Sistema de Información de Desarrollo Social (SIDESO) el cual se construyó casi siete años después de aprobada la Ley. El SIDESO sigue vigente aunque no lo suficientemente actualizado para cumplir con su objetivo. De hecho, se actualizó recientemente en respuesta a una recomendación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, pues para evaluadores, investigadores y la sociedad en su conjunto es de suma relevancia ya que contiene o más bien debería contener una gran cantidad de información.

Como **mecanismos** establece: la consulta pública, convenios de colaboración con organizaciones civiles o grupos de ciudadanos organizados para la ejecución de proyectos y programas y la denuncia ciudadana.

En concordancia con la Ley de Planeación se establece que en el programa de desarrollo social deben participar en su elaboración los grupos sociales involucrados, a través de un proceso de consulta pública impulsada por las dependencias y entidades de la Administración.

Los convenios de colaboración con organizaciones civiles o grupos de ciudadanos organizados se establecen para ampliar la satisfacción de las necesidades de la población en materia de Desarrollo Social, en particular para la ejecución de proyectos y programas.

La denuncia ciudadana es la facultad individual y colectiva que poseen las personas, de recurrir ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal a interponer toda queja o denuncia derivada por actos administrativos de gobierno que atenten en contra de los sujetos beneficiarios de esta ley.

Además de lo hasta aquí descrito en esta Ley se reconocen los instrumentos y mecanismos que establece la Ley de Participación Ciudadana; de tal manera que a pesar de existir instrumentos y mecanismos específicos determinados por la Ley de Desarrollo Social, la propia Ley de Participación Ciudadana constituye un claro referente normativo para el desarrollo de la participación en este campo, sin que esto suponga algún tipo de subordinación de una a la otra, sino más bien de complementariedad.

Por otro lado la Ley de Desarrollo Social determina la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración y de los programas sociales que ésta ejecuta. En el marco de la estructura organizativa del Consejo el Comité de Evaluación y

Recomendaciones es el órgano de toma de decisiones respecto de las atribuciones sustantivas del Consejo de Evaluación y se integra por el titular de la Secretaría y seis consejeras y consejeros ciudadanos, con amplios conocimientos y/o experiencia comprobada en materia de desarrollo Social.

El marco jurídico que norma la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles es la **Ley de Fomento para las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles**, impulsada y diseñada por las organizaciones civiles junto con las autoridades y diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Destaca la importancia de la participación de las Organizaciones Civiles en el Desarrollo Social aludiendo a la necesidad de la corresponsabilidad social en este campo, y establece para éstas como prerrogativa la posibilidad de recibir fondos públicos para el desempeño de su labor, y para su intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas¹⁶⁰. Con esta ley se valida y reconoce la función de las organizaciones civiles, sociales y de asistencia en el Desarrollo Social, al afirmar que el reto que supone esta tarea no puede ser obra ni responsabilidad de un solo sector social, sino que en ella deben participar diversos actores, incluidas las organizaciones civiles.

La intervención de las organizaciones civiles se estableció a través del Consejo de Desarrollo Social y de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social. En respuesta algunas organizaciones civiles propusieron crear un Consejo específico de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles. Para fortalecer la relación entre éstas y el gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social publicó un acuerdo administrativo¹⁶¹ por el cual se crea este Consejo, con el objeto de realizar acciones de asesoría, consulta, propuesta y vinculación entre el Gobierno del Distrito Federal y la sociedad civil organizada. Sus atribuciones al igual que las de otros Consejos se limitan a proponer, promover, informar, dar seguimiento aunque constituye un avance el que las sesiones de este Consejo puedan ser convocadas a solicitud de la mayoría simple del grupo compuesto por la suma de los consejeros provenientes de las instituciones de educación superior (4) y de las organizaciones civiles (9), esto es, 11 integrantes de un total 25. No

¹⁶⁰ Ver Canto, Manuel (Coord.) Evaluación de la Relación entre el Gobierno del Distrito federal y las Organizaciones Civiles en torno al Desarrollo Social, **Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM, A.C., Mimeo, México, 2000, p.13**

¹⁶¹ Publicado en la Gaceta Oficial del D.F. el 6 de Julio del 2010.

obstante lo anterior, el Consejo fue instalado pero hasta la fecha no ha sido convocado a sesionar por lo que no ha entrado en funciones.

La Ley de Participación Ciudadana es un instrumento normativo clave para el ejercicio de estas prácticas en el D.F., sin embargo, es incongruente e insuficiente.

Define la calidad de **vecino**, reconoce derechos y obligaciones de los **habitantes** pero centra su atención en la participación de los **ciudadanos** a los que reconoce el derecho de participar con voz y voto en la asamblea ciudadana, de integrar los órganos de representación ciudadana –comités ciudadanos, consejo del pueblo, representantes de manzana, consejos ciudadanos delegacionales- participar en plebiscitos, presentar iniciativas populares y opinar por medio de referéndum, entre otros derechos.

Aunque la Ley reconoce la figura de las organizaciones ciudadanas y les otorga el derecho de participar a través de un representante con voz y voto en las asambleas ciudadanas, de formar parte de los Consejos Ciudadanos Delegacionales y de participar activamente en los instrumentos de participación ciudadana, entre otros derechos, para ser reconocido como tal debe estar constituida como persona moral sin fines de lucro, que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal y que tenga reconocido en sus estatutos al menos uno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana, gestionar y representar a los miembros ante los órganos de gobierno y promover la cultura cívica.

Las limitaciones para participar son evidentes, en primer lugar tienen que estar constituidos legalmente, con ello se contraviene lo establecido con la Ley de Desarrollo Social que hace la distinción entre organizaciones civiles (con reconocimiento legal) y organizaciones sociales y en Reglamento se habla de agrupaciones es decir organizaciones que no están legalmente constituidas, los dos casos fomenta la participación, como también lo hace la Ley de Protección Civil, la que reconoce organizaciones civiles y “agrupamientos”; en segundo lugar las organizaciones constituidas difícilmente limitan su ámbito de actuación a alguna colonia en lo particular y, por último, es improbable considerar que las organizaciones tengan incluido en sus estatutos cualquiera de los tres objetivos planteados, lo que las llevaría a tratar de cambiar sus estatutos con los costos que esto implica. La Ley no reconoce otros sujetos de participación como son los Consejos, los Comités de Administración Condominal, las organizaciones sociales y civiles, pueblos originarios de

todas las delegaciones, asociaciones de transportistas, comerciantes, ciclistas, y es muy limitante en cuanto a las atribuciones de los órganos de representación vecinal

En este sentido, la Ley de Desarrollo Social abre más el ámbito de la participación, hacia el reconocimiento de otros sujetos de la participación, más allá de los vecinos, como es el caso de las organizaciones sociales y civiles, aunque es igualmente restringida en lo que refiere a las atribuciones que otorga a estos sujetos.

Por otra parte, en tanto no se elabore el Reglamento no hay claridad sobre los mecanismos de intervención y las formas como van a operar los órganos de representación. Hasta donde sabemos lo que se plantea por ahora son modificaciones a la misma Ley (en especial sobre las omisiones) y se ha dejado de lado la discusión del Reglamento.

En la mayor parte de las leyes relacionadas con el Desarrollo Social existe de manera enunciativa el tema de la Participación Ciudadana pero no siempre se traduce en políticas, programas, acciones.

De igual forma, revisando el Programa General de Desarrollo 2007-2012 identificamos un problema serio que se corresponde con lo que hemos señalado anteriormente. La Participación Ciudadana no se reconoce como un eje transversal –como es el caso de: equidad de género, ciencia y tecnología y, desarrollo de la vida pública en la ciudad- y por ende no se convierte en una estrategia central que deba traducirse en los programas sectoriales y especiales, en líneas de acción de las dependencias, así mismo encontrarán expresión en la programación y presupuestación anual.

Existe también una fuerte incongruencia en el diseño institucional por diversas razones:

En el Programa General de Desarrollo (2007-2012) el eje temático en el que realmente se alude a participación ciudadana como la hemos definido¹⁶² es el de *“Reforma Política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes”* que tienen entre sus objetivos *“democratizar la administración pública y lograr una democracia participativa basada en el estricto respeto al derecho, la evaluación ciudadana, el seguimiento de la gestión y la corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales”* y en ese sentido se han implementado algunas acciones, a cargo de la Secretaría de Gobierno.

¹⁶² Como el involucramiento cotidiano y vinculante -no sólo ocasional y delegativo- de los ciudadanos en los asuntos públicos

En el caso del Eje de equidad, que alude al desarrollo social, prácticamente no se hace mención a la participación, de ningún tipo y mucho menos a la ciudadana. Sólo se hace referencia a ella en dos ocasiones: la primera como estrategia en el ámbito de la salud se considera necesario establecer un sistema de salud participativo y segundo en las líneas de política para lograr la equidad *“Se desarrollarán programas de deporte mediante estrategias que estimulen la participación comunitaria y favorezcan a la rehabilitación y reinserción social y en el ámbito de la educación: “ Se promoverá la participación de los alumnos, padres de familia, de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, desarrollo y evaluación de políticas educativas”*. Esta omisión contraviene totalmente a la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento y al Programa de Desarrollo Social, en cuyo diseño, además, participaron miembros de organizaciones civiles e instituciones académicas, expertos y expertas en el tema.

Por otra parte la Subsecretaría de Participación Ciudadana, dependencia que se mantiene adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social y que, de acuerdo al Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. (G.O: 2000), tiene a su cargo la implementación de los programas sociales en el territorio. Desde los módulos no se implementan y muchas veces no se difunden los programas adscritos a la propia secretaría. Su colaboración con ésta radica en realizar las asambleas del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, pero no le dan seguimiento no fomentan sus Programas.

En este sentido cabe señalar también que recientemente se implementó un mecanismo de integración de los programas sociales al que se la ha denominado Red Ángel. Para operar la Red se constituyó una Secretaría Técnica presidida por la Contraloría Social y en la que también participan las Secretarías de Educación, Salud y Finanzas, el DIF, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. La Secretaría de Desarrollo Social no participa. Por otra parte se han acondicionado y consolidado los Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana como el punto de encuentro de la Red Ángel a efecto de que coadyuven a consolidar la presencia del Gobierno de la Ciudad en el territorio. La relevancia de esta tarea no se cuestiona, el problema es cómo se implementa, como señalábamos se limitan a transmitir la información y no a fomentar la participación y mucho menos a construir ciudadanía. Debe revisarse su papel y poner al día el Reglamento Interior de la Administración Pública del DF en donde, a pesar de haber sido revisado en el 2007 y 2008. Se sigue mencionando el PIT. Sabemos que la revisión de las leyes no es fácil, pero al

menos se debe poner al día su página de internet, para ofrecer información fundamental a las organizaciones ciudadanas que operan en el territorio.

El Programa de Desarrollo Social 2007-2012 sí reconoce a la Participación Ciudadana como un eje transversal de la política de desarrollo social por lo mismo la traduce en objetivos a largo plazo, la establece dentro de las líneas programáticas, define sus resultados esperados y sus metas, pero todo esto no alcanza a trascender en los programas de desarrollo social, ni en los programas analizados en esta evaluación, ni en los programas y acciones de desarrollo social implementados por las delegaciones pues en la mayor parte de los casos las dependencias y funcionarios tienen un conocimiento escaso de la Ley, el Reglamento y el Programa de Desarrollo Social por lo mismo sus acciones no se traducen en estrategias particulares y las líneas programáticas no se convierten en líneas de acción,

No existe ni se trabaja en torno a un diagnóstico que nos permita establecer una línea de base para medir el avance en este eje de la política de desarrollo social, un diagnóstico que nos permita visualizar desde dónde ampliar cuantitativa y cualitativamente la participación, las debilidades de los espacios e instrumentos territoriales y temáticos actualmente existentes, el nivel de las capacidades deliberativas de los integrantes de consejos asesores y consultivos, aunque hay que reconocer el aporte de esta evaluación en el reconocimiento de las atribuciones en la incidencia en la toma de decisiones de los mismos y, por último, es necesario establecer el seguimiento que nos permita valorar la extensión y el reconocimiento de que el fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles es un asunto de interés público y para ello ampliar de manera sustantiva los fondos y prerrogativas destinadas a las organizaciones de la sociedad civil pues lejos de incrementarse al parecer disminuyen. Todo lo anterior permitiría orientar de manera muy precisa los lineamientos y mecanismos de operación de los programas sociales en lo correspondiente al eje de la participación ciudadana.

El PDS establece claramente la importancia de una articulación efectiva de la política social, la política económica, la política de desarrollo urbano y la política ambiental y por ende la necesidad de innovar en el campo de las políticas públicas construyendo políticas **socio-económicas, socio-urbanas y socio-ambientales** sin embargo, no existe articulación con la Ley de Desarrollo Urbano ni con la Ley de Participación Ciudadana ni siquiera una idea común aún cuando éstas fueron modificadas muy recientemente. En la Ley de Desarrollo Urbano han sido suprimidos los instrumentos y disminuidas las atribuciones

para la participación de los ciudadanos. Esta ley fue objeto de amplios debates y cuestionamientos por parte de especialistas en urbanismo, organizaciones civiles, vecinales y urbano populares en particular por las amplias facultades que adquieren el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y la Asamblea Legislativa (ALDF) en detrimento de la participación de los ciudadanos para aprobar proyectos en las denominadas Áreas de Gestión Estratégica, proyectos que no seguirán la normatividad aplicable para la modificación de los programas de Desarrollo Urbano, entre otras cosas, la obligatoriedad de la consulta ciudadana. Estos proyectos pueden abarcar zonas muy amplias, en más de una delegación política y sin ninguna restricción alguna sobre su impacto en servicios y áreas de carácter públicos; un claro ejemplo es el proyecto de la Supervía Poniente que se convertirá en la primera vía pública administrada por empresas privadas.

En este tipo de casos es donde se identifican las profundas contradicciones que existen en cuanto a la relevancia de la participación ciudadana y ponen en duda el discurso en torno al tema.

3. Grado de congruencia entre la normatividad y las acciones de gobierno.

Los lineamientos de Operación de **los programas analizados sí son congruentes con lo que establece la Ley y el Reglamento de Desarrollo Social pero no contienen los elementos para garantizar lo establecido en el Programa de Desarrollo Social** en lo que respecta a la Participación Ciudadana.

Los lineamiento y mecanismos de operación de los programas de desarrollo social en lo general incluyen el capitulado establecido en el artículo 50 del Reglamento de la Ley y diversos instrumentos se ajustan a lo establecido en el artículo 61 del Reglamento que plantea las formas mínimas de participación de organizaciones civiles, vecinales y sociales, instituciones académicas y organizaciones empresariales en diseño, ejecución y evaluación de la política social. Podemos decir que se ajustan al Reglamento pero no al Programa de Desarrollo Social, en particular al objetivo específico que plantea *Construir una **lógica transversal de participación ciudadana que logre el involucramiento progresivo de las y los habitantes de la ciudad en todos los asuntos públicos***, y mucho menos se plantean avanzar para darle ***carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana*** como establece uno de los objetivos para los próximos 20 años.

Lo que llama la atención es que, en especial, los programas que operan en el territorio no tienen ninguna relación con la estructura de representación determinada por la Ley de Participación Ciudadana. Y a la inversa, la nueva Ley de Participación Ciudadana no retoma la experiencia de los programas ni en su diseño, ni en su implementación, como la planeación participativa, apenas incorpora un elemento que es el Presupuesto Participativo. Ninguna de las instancia a través de las cuales funciona la participación ciudadana de los programa trabajados, corresponde con las instancias de la Ley de Participación Ciudadana lo que nos lleva a pensar que los comités ciudadanos y los Consejos Delegacionales y Consejo de los Pueblos, solo están orientados para la gestión directa con la Delegación.

4. Consistencia interna, pertinencia y suficiencia entre la normatividad y las acciones de gobierno

Los programas, los consejos o las acciones en las delegaciones analizados si mantienen consistencia interna y su pertinencia es indudable pero no son suficientes ni los mecanismos, ni las atribuciones para cumplir el objetivo de participación ciudadana establecido en la Ley de Desarrollo Social, pues este está contemplado de manera amplia integral y profunda en dicho ordenamiento.

No existen los instrumentos y mecanismos en lo general para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales o las acciones de gobierno, ni para hacer valer el objetivo de dar voz y poder a las ciudadanos. Dado que tienen el carácter de derechos, tampoco existen los instrumentos de exigibilidad y justiciabilidad para ejercerlos. Esto aplica tanto para el caso de los beneficiarios de los programas como de los representantes ciudadanos electos en las estructura de participación que determina la Ley de Participación Ciudadana y en los mismos Consejos que en capítulo correspondiente se analizó lo limitado de sus atribuciones.

El artículo 50 del Reglamento de la Ley establece que los programas de Desarrollo Social deberán contar entre sus lineamientos, entre otros, VIII. Los mecanismos de exigibilidad; IX. Los mecanismos de evaluación y los indicadores; y X. Las formas de participación social, sin embargo, un análisis de los lineamientos y mecanismos de operación de cuatro de los programas analizados, nos arrojan que no existe claridad en torno a lo que realmente se necesita para atender cada uno de estos criterios. Este es el caso, por ejemplo,

de los mecanismos de exigibilidad que se expresa de maneras diferentes para cada uno de los programas:

Para el caso del **Programa Social de Unidades Habitacionales** los mecanismos de exigibilidad se limitan a la posibilidad de exigir el cumplimiento de lo establecido en el convenio de corresponsabilidad y a la obligación de *los servidores públicos responsables ... de tener a la vista del público los requisitos, derechos, obligaciones y procedimientos para que los beneficiarios puedan acceder a su disfrute y en caso de omisión, puedan exigir su cumplimiento a la autoridad responsable en apego a la normatividad aplicable*. Esta disposición tiene su limitación toda vez que los recursos presupuestados para el programa apenas alcanzan a cubrir, en el mejor de los casos al 10% del total de Unidades Habitacionales por lo que sería imposible atender a todas las unidades habitacionales si estas demandaran la aplicación del programa en cada una de ellas

Para el caso del **Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial** lo que se establece como mecanismos de exigibilidad tiene que ver con la posibilidad de los vecinos de contar con el catálogo de asesores técnicos del programa y con el derecho a presentar queja ante la Procuraduría Social si se sienten indebidamente excluidos del programa

En el caso de los lineamientos y mecanismos de operación que rigen el **Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2010**, los mecanismos de exigibilidad remiten al cumplimiento de lo que establece la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y su Reglamento, dentro de éstos, el artículo 36 inciso V del Reglamento establece que los resultados de la comisión evaluadora de los proyectos (incluidos los de coinversión) serán públicos e inapelables . Asimismo se establece que las organizaciones pueden *hacer uso de su derecho de acceso a la información y transparencia de acuerdo a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*

El **Programa de Fortalecimiento y Apoyo a los Pueblos Originarios** en el apartado correspondiente plantea la obligación de la Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas (DGEPICE) para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, civiles y culturales en los procesos de las Reglas de Operación y, *en caso de no ser así, las y los solicitantes y beneficiarios del Programa deberán hacerlo exigible*. Asimismo, establece como mecanismos de exigibilidad el derecho

de exigir la publicación de los listados correspondientes a los resultados de los proyectos beneficiados por los Programas.

Queda claro que todos los programas enuncian mecanismos de exigibilidad pero estos no corresponden con lo que se esperaría para garantizarla, por otro lado, en ninguno de los casos estudiados se establecen los mecanismos específicos que garanticen la justiciabilidad en los programas

Si nos remitimos a los Consejos Consultivos, en general, y como se menciona en el apartado correspondiente, sus atribuciones son muy limitadas, por lo mismo difícilmente se promoverán mecanismos o instrumentos efectivos para la participación en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales.

En ningún caso ni en los instrumentos ni en los mecanismos ni en las atribuciones se establece el reconocimiento del carácter vinculatorio de las decisiones de los espacios de participación ciudadana a excepción de los que se generan en el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que cuenta con autonomía técnica y financiera, cuyas decisiones tienen carácter vinculante para el órgano ejecutivo del Distrito Federal y que tiene previsto un *Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México* que se instrumenta a través de un fideicomiso público; aunque en su denominación se sitúa la palabra **Social** en sus atribuciones se contemplan los temas concernientes al desarrollo económico. Otra de las excepciones la constituye el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA-DF) organismo público descentralizado cuyas recomendaciones por Ley tienen carácter vinculatorio, del cual podemos decir constituye un acierto pero que para que se cumpla el objetivo señalado con anterioridad, debiera haber mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas por parte de los ciudadanos.

IMPLEMENTACIÓN

1. 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 **Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social del Distrito Federal** tiene entre sus atribuciones en lo general el establecer el marco global de planeación y operación del

Desarrollo Social y en particular la aprobación del Programa de Desarrollo Social. La preside el Jefe de Gobierno y el responsable de operar la política es el Secretario de Desarrollo Social quien convoca y preside las reuniones en ausencia del Jefe de Gobierno., Sin embargo la Comisión no se reúne, en la Comisión participan 11 secretarios 4 directores generales, el titular de la Procuraduría Social y los jefes delegacionales de las 16 delegaciones, de éstos, solo el Jefe de Gobierno y los jefes delegacionales pueden delegar en un suplente su participación en la Comisión (artículo 30 del Reglamento), facultad de la que no pueden hacer uso los Secretarios del Gabinete. Esta limitación disminuye las posibilidades de sesionar en la periodicidad establecida por el Reglamento que es la de por lo menos cuatro veces al año. Otra limitación la constituye el hecho de que al Presidente de la Comisión, que es el Jefe de Gobierno, le corresponden convocar y presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias y aunque a la Coordinación Ejecutiva de la Comisión le corresponde suplir al Presidente de la Comisión en caso de ausencia, no puede convocar a la Comisión salvo instrucción o delegación precisa del Jefe de Gobierno. Consideramos que el funcionamiento de los espacios de participación y de coordinación tiene mucho que ver con la **Voluntad política y compromiso** de los funcionarios y especial de quien ejerce el liderazgo y se le delegó la responsabilidad. Salvo en casos muy contados los ciudadanos no tienen la atribución de convocar y en tanto pueden tanto los consejeros del gobierno como los ciudadanos se desentienden del asunto.

La **Subsecretaría de Participación Ciudadana** adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de coordinar la instrumentación de las orientaciones y las políticas de participación ciudadana, coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva y promover la participación social, así como asesorar, coordinar y evaluar la integración de redes sociales y comunitarias que colaboren en la atención de los problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas, entre otras atribuciones, sin embargo no se articula ni fomenta ni trabaja en lo fundamental con la Secretaría de Desarrollo Social. Opera mucho más con la Secretaría de Gobierno tomando como eje la seguridad pública que con Desarrollo Social. Llama la atención que pese a la modificación del eje de su actividad, aún no se modifique el Reglamento de la Administración Pública del Distrito Federal que determina sus funciones pues es claro que, por las actividades que

desarrolla, de ninguna manera fomenta, promueve o procura los derechos de la participación.

Por otra parte, coincidimos con en el análisis que realiza EVALUA-DF respecto a que la participación social aparece poco desarrollada y escasamente incorporada en las Reglas de Operación de los programas, sólo está presente en un 17%. Lo que muestra el escaso valor que se le da a este derecho a pesar de ser un imperativo para una administración pública democrática. En los programas del gobierno central, se registra apenas una tercera parte de Reglas de Operación que incluyen la participación social (31%) y en el caso de las Delegaciones ésta se reduce a un 14%)¹⁶³.

2. La claridad en la identificación de sus funciones, su coordinación

En general se aprecia incapacidad de los funcionarios intermedios para operar los programas y las acciones de Desarrollo Social con perspectiva de derechos, falta de capacitación de éstos para el desarrollo de los programas y fomentar la participación. No hay proceso de formación, están burocratizados, no existe sensibilidad frente a la participación. El procedimiento de los programas es burocrático, la rendición de cuentas, los recursos se tardan. También existe desarticulación entre los promotores, por ejemplo, del Programa Social de Unidades Habitacionales, los promotores de participación delegacionales y los promotores de participación ciudadana.

Los promotores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana se encuentran ubicados en los 500 Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana en la lógica de un Gobierno cercano a la gente. Su función es informar de los programas agrupados en torno a la Red Ángel y/o invitan a los vecinos a participar como voluntarios en las actividades que realizan en los módulos, pero no fomentan la participación ciudadana para incidir en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y los programas, ellos mismos no diseñan un plan de trabajo junto con su población objetivo sino que implementan los programas que les definen.

Cuando hay problemas en su área de trabajo o entre los vecinos convocan a reuniones y tratan de mediar el conflicto o fungen como intermediarios entre las instancias de gobierno (principalmente las delegaciones) y los vecinos. No obstante, los funcionarios que

¹⁶³ Análisis sobre la elaboración de 420 reglas de operación de programas sociales del gobierno central del DF y de las 16 delegaciones http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/analisis_2009.pdf.

tienen capacidad de decidir no asisten a las reuniones vecinales a las que se les convoca, envían a funcionarios de menor rango más bajo “que lo único que hacen o dicen es le vamos a transmitir esta información a las autoridades, nos vemos en quince días y así nos traen hasta que decidimos no reunirnos más. Cuando estábamos recolectando firmas de apoyo los vecinos nos decían te firmo porque estoy de acuerdo, pero de nada sirve no les van a hacer caso las autoridades y así fue” (testimonio de un vecino). Por esto resulta completamente insuficiente, en el mejor de los casos se recibe la queja y se escucha al vecino pero no garantiza nada mas

3. El manejo de los recursos para cumplir con eficiencia sus funciones y atribuciones

El problema de los recursos es uno de los déficits más claros de la política de participación ciudadana en el desarrollo social. No existe en la cuenta pública el rubro de participación ciudadana. Aunque podemos establecer que los recursos destinados a la participación ciudadana pueden corresponder a aquellos que se destinan al pago de los salarios de los promotores de participación ciudadana por el papel de juegan en la incentivación de la misma.

Con respecto a la transferencia de los recursos (la mayoría de los programas lo son) es muy deficitaria. Además de que se atrasa la entrega de recursos, el Código Financiero del Distrito Federal define para estos programas de Transferencia una serie de criterios para la aplicación de los mismos que dan como resultado el que no haya garantía de que recursos asignados se mantengan.

Los instrumentos para implementar los programas y la burocracia que se sigue le resta tiempo a las organizaciones para ser creativas, eficientes, la participación ciudadana se concentra en rendición de la contabilidad o comprobación de recursos que se asume como dar cuentas administrativas y no del impacto, de los resultados, por ejemplo.

4. La sistematización de la información que generan y los procesos de evaluación que realicen.

La información si se sistematiza pero ésta solo sirve para rendir los informes pero no es analítica, no se utiliza para replantear los programas, no está armada en la perspectiva de dar seguimiento y control a los procesos por parte de la ciudadanía.

En cuanto a la evaluación de la participación ciudadana es prácticamente nula en el caso de los gobiernos y de los participantes, tanto en los programas, como en la mayoría de los Consejos o en la actuación de las delegaciones. El único ámbito en donde posibilita la evaluación con el componente de la participación ciudadana es EVALUA-DF. En los informes de las dependencias regularmente no se evalúa la participación, en el mejor de los casos llega a haber información sistematizada con relación a las obras realizadas. La rendición de cuentas es sobre los recursos pero no se da cuenta de los procesos.

5. 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.

La participación ciudadana como uno de los ejes transversales de la política de desarrollo social contiene estrategias, metas y resultados esperados contenidos en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 pero las mismas no se aprecian en el desarrollo de los lineamientos de operación de los programas de desarrollo social ni en las actuaciones de los responsables de operar la política de desarrollo social en las delegaciones

Tanto en la Subsecretaría de Participación Ciudadana como en los Programas de desarrollo social o en los programas llevados a cabo por las Delegaciones existen acciones de gobierno pero no metas que tengan que ver con una mayor incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones o en el incremento de los niveles de participación, por tanto los resultados se documentan y se pueden valorar, como es el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial o el Programa Social en Unidades Habitacionales, en el mismo Programa de Coinversión, en función de las obras realizadas, el número de asambleas promovidas, los talleres o los espacios y acciones de atención ciudadana, en el mejor de los casos número de asistentes pero no se valora la calidad de la participación en estos espacios o en las distintas fases de los programas, lo mismo ocurre con las actividades que se desarrollan en los módulos de seguridad pública y participación ciudadana.

Con relación a la eficacia y la eficiencia de los programas en términos generales no hay elementos que permitan valorar la participación aunque damos por hecho que en todo hay excepciones.

Por su parte, los Consejos, que podrían constituir un espacio importante para la participación de los ciudadanos, son sólo consultivos, y por su composición difícilmente la participación de representantes de organizaciones o individuos puede incidir en los resultados alcanzados en los mismos. Aún en los casos del Consejo de Desarrollo Social y de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, sus atribuciones más sustantivas no van más allá de fomentar la participación ciudadana en la elaboración y la ejecución de políticas en la materia, pero difícilmente se presenta la ocasión, porque para ello se definen otros espacios o convocatorias por lo general desligadas de los Consejos y desarticuladas entre sí. Elaborar estudios que permitan mejorar el diseño de los proyectos y programas o coadyuvar en el diseño de proyectos específicos de Desarrollo Social es una atribución también del Consejo

Si bien en el Reglamento de la Ley de DS se establecen las cuatro formas en las que por lo menos podrán participar los organismos de la sociedad civil, la normatividad aplicable a los diversos Consejos difícilmente rebasa las mismas.

RESULTADOS

1. 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.

El Programa de Desarrollo Social 2007-2012 determina solamente dos de las 50 metas principales para la participación ciudadana:

- Fortalecer los diversos espacios e instrumentos territoriales y temáticos de representación y participación ciudadana, extendiendo y ampliando el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, en el diseño y evaluación de políticas y en la contraloría social.*
- Crear un sistema de fortalecimiento de las organizaciones civiles.*

De la primera consideramos que existe un avance sustantivo con la creación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, pero en el caso de los otros programas analizados no se alcanza a apreciar una mejora en esta administración con respecto a la anterior. En la segunda no se aprecia avance alguno más allá de la incorporación cada vez mayor de organizaciones al Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal.

Lo que sí queda claro es la insuficiencia de las metas del PDS para cubrir el objetivo y las líneas programáticas señaladas. Independientemente de ello la política es deficitaria dado que muy difícilmente se cumplen los objetivos de una democracia participativa consolidada y con instrumentos efectivos para darle carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana.

Contribución al logro de actitudes.- En este sentido la política general de participación ciudadana no contribuye a la formación de actitudes de compromiso participativo y de construcción de ciudadanía, debido a que la mayor parte de los programas tiende a generar más bien beneficiarios que sujetos activos de la participación ciudadana. No es el caso del PCMB, ni del PSUH, ni del Programa de Coinversión aunque si observamos un retroceso en éste último pues se ha dejado de dar importancia a la articulación fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil

Contribución a la construcción de espacios de organización y de participación en la Sociedad. La mayor parte de los programas no contribuye a esto, sin embargo una proporción importante de los programas que operan sobre la base de la organización de la sociedad, dan lugar a espacios temporales de organización y participación. El problema que se observa en estos casos, sin embargo es que este tipo de organización generalmente es de carácter efímero y no alcanza a arraigar en la población o en la sociedad como para lograr un carácter duradero o permanente. En esta medida no se alcanza a propiciar una verdadera cultura de la participación. La propuesta de convertir los centros comunitarios de la delegación Iztapalapa en Casas del Pueblo avanza en esta dirección pero hoy solo se desarrolla como experiencia piloto.

Contribución al fortalecimiento de líderes y organizaciones. Esto no ocurre en general como producto de la política de participación ciudadana; se da más bien como resultado de la propia dinámica de los líderes y organizaciones ya constituidas que entran a participar en los programas, las cuales muchas veces inciden en el diseño de algunos de éstos. Existen sin embargo algunas excepciones donde las organizaciones emanadas de los

programas se involucran en la implementación de la política y en la modificación de la normatividad

Contribución a la interacción entre actores y con las autoridades. En términos generales esto no es una práctica propiciada por la política, incluso en algunos casos se ha perdido. Cabe señalar que estas son instancias que dinamizan la vida de los consejos y son las únicas en donde tiene lugar una verdadera interrelación entre los actores. Eventualmente desde el gobierno se busca una articulación entre las organizaciones beneficiarias de los programas.

Con respecto a la relación con las autoridades la relación opera básicamente en términos de la gestión de necesidades puntuales; y, salvo contadas excepciones como el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, no existe la preocupación ni se han implementado los instrumentos y mecanismos que permitan generar dinámicas participativas.

2. Impacto institucional y en el tejido organizativo y calidad de la participación.

Para el caso del impacto de la PC en el diseño institucional, se puede decir que en términos generales no llega a realizarse a excepción de la creación de nuevos consejos de acuerdo a campos de interés específicos promovidos por los actores interesados como el propio Consejo de Fomento, el de Adicciones o en el caso del PCMB que es un programa emanado de la iniciativa de organismos civiles, organizaciones sociales y profesionistas asociados; a la fecha el Consejo del Programa mantiene una presencia fuerte en la promoción, evaluación y difusión del Programa, aunque en principio se replicó el diseño del PSUH, pronto fue enriquecido su diseño institucional con la participación de diversos actores.

Por lo que se refiere al impacto en el tejido organizativo de la sociedad, es evidente que los lineamientos y la orientación general de esta política no está encaminada a ello. En términos del discurso llega a aparecer esto como propósito, sin embargo en la parte de la implementación esto realmente no opera y no da lugar a prácticas participativas de fuerte arraigo en la comunidad. Consideramos necesario hacer una evaluación de impacto de cada uno de los programas y de los diferentes Consejos.

Finalmente en lo que refiere **al impacto en la calidad de la participación** ésta tiene un carácter realmente elemental en los programas específicos, los programas

delegacionales e inclusive en los Consejos. En términos de los niveles de la participación la mayor parte de esta política se queda en el plano de la gestión de demandas, transmisión de información y consulta. No toca por tanto el ámbito de la colaboración y la deliberación y menos aún el de la evaluación, incidencia en políticas públicas, control y empoderamiento ciudadano.

La excepción la constituyen los programas analizados que posibilitan la delegación y recursos para la implementación de obras o proyectos como se aprecia en el siguiente apartado.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que la política de participación ciudadana acota y limita los alcances reales de la participación ciudadana no institucionalizada y no integra a la mayor parte de expresiones de la sociedad civil de esta Ciudad.

PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Con respecto específicamente a los programas además de los puntos antes señalados podemos mencionar algunos aspectos específicos como son los siguientes:

1. Respecto al marco normativo

Las leyes, reglamentos y lineamientos de operación que los sustentan en términos generales hacen alusiones abstractas al tema de la participación, sin desarrollar de manera puntual los aspectos específicos a promocionar, por lo que queda a discreción de los funcionarios responsables la visión de la participación que orientará al programa. Dependiendo de eso es la profundidad en la que ésta sea desarrollada o puesta en práctica. Puede ser prácticamente inexistente ya que se limita a proporcionar información o asumirse como un proceso más integral, democrático y participativo. Esto se refleja claramente en los Lineamientos y mecanismos de operación y en las convocatorias específicas de cada programa, que van cambiando año con año y la orientación y sentido se modifica cuando cambia el funcionario.

En esto interviene en buena medida el que haya o no participación de los actores involucrados en el diseño de la convocatoria y las reglas de operación y aunque en estos casos la decisión final la toma el gobierno, no cabe duda que quedan, al menos esbozadas,

las propuestas de todos los actores involucrados. Esto es muy claro en el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, en donde las propuestas iniciales que no fueron recogidas se han ido incorporando a los lineamientos y mecanismos de operación, como es el caso de los comités comunitarios de mejoramiento barrial y la institucionalización de una evaluación por parte de los beneficiarios, la realización de al menos tres asambleas: la de presentación y selección de los proyectos, para nombrar a los comités de administración, supervisión y de desarrollo comunitario y la de rendición de cuentas.

2. Con relación a la consistencia entre propósitos, instrumentos, actores involucrados y alcance de la participación se puede decir:

Con excepción del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del DF, podemos afirmar que sí hay congruencia en el diseño de los programas analizados. Respecto al Programa de Coinversión consideramos que no hay congruencia por lo que respecta a los objetivos específicos: “1. Estimular la innovación en el abordaje de la problemática social, en la construcción de respuestas comunitarias, en la organización y participación social y en la formulación de nuevas metodologías y campos de conocimiento, y 2. Promover espacios de interlocución y deliberación gobierno-sociedad y facilitar condiciones para la conformación de redes sociales temáticas y territoriales” lo que le daba un sentido y un valor diferente a la mera transferencia de recursos

En algunos de estos programas existe de manera explícita el propósito de la participación mientras que en otros este no es explícita, sin embargo la dinámica de los programas si propicia prácticas participativas.

Con relación a los **alcances** de la participación, reiteramos que ésta se da principalmente en el nivel básico de gestión de demandas y transferencia de recursos, con sus excepciones.

Con relación a los actores involucrados observamos dos circunstancias, la mayor parte de los involucrados permanece en calidad de beneficiarios, mientras que una parte minoritaria, - en opinión de todos los entrevistados alrededor de un 10%- lo hace como actores activos y corresponsables que se apropian del programa y generan prácticas participativas de mayor alcance

3. En términos de las estrategias

Se puede decir que si bien en un primer momento son congruentes con generar participación de los involucrados, en el transcurso del proceso los elementos participativos se van desdibujando y no existe una garantía de que puedan permanecer. Esto en la medida en que en todos los casos no hay seguimiento ni evaluación de la participación ciudadana. El énfasis acaba centrándose en la administración de los recursos. En este sentido el manejo de los **recursos** no se traduce necesariamente en una rendición de cuentas en sentido estricto sino solamente en la comprobación de los gastos. Por lo que hace a esta comprobación, ésta se convierte en el eje de la actividad de los protagonistas, dado que existen exigencias y requisitos sumamente complicados que ocupan la mayor parte del proceso.

Otro aspecto que resulta problemática es el de la dinámica política que permea en el funcionamiento de la estructura de gobierno y que se expresa en el funcionamiento de los programas. Esto se muestra en la falta de **coordinación interinstitucional** y entre las distintas dependencias involucradas en el funcionamiento de los programas, esto llega incluso a obstaculizar el desarrollo de los mismos.

Respecto a la **transparencia** las distintas dependencias se esfuerzan por cumplir con la Ley en la materia y en ese sentido podemos decir que hay transparencia en cuanto al ejercicio de los recursos públicos, en donde no la hay es en los procedimientos de selección, en la implementación y en el seguimiento, en especial de los procesos sociales desencadenados y de la participación.

4. Papel de los actores, liderazgos y modalidades de participación

En este aspecto podemos señalar como se ha mencionado antes, que la mayor parte de los actores que participan lo hacen en calidad de beneficiarios y solamente una minoría logran convertirse en verdaderos protagonistas de la participación y corresponsables de los procesos generados por los programas. Esto obedece en gran medida a el que los actores han visto en el gobierno una fuente de ingresos para el desarrollo particular de intereses y preocupaciones que no necesariamente coinciden con el fomento de la participación y la incidencia en política pública y a que los responsables de los programas no se preocupan por destacar la importancia de la participación incentivándola, premiándola o, incluso,

colocando los indicadores que permitan evaluar el avance cuantitativo y cualitativo de la misma.

Por lo anterior reiteramos que las modalidades más comunes de participación se dan en términos de intercambio de información, manejo de recursos y gestión de los proyectos. En general las reglas y mecanismos de operación de los programas no están diseñados para empoderar a los ciudadanos y si lo están, a la hora de implementarlos la orientación resulta ser otra. Desde luego puede haber excepciones pero no es lo común. Hemos visto y analizado procesos interesantes que se acaban o vician por las prácticas políticas predominantes que tienen que ver con lógicas corporativas y clientelares.

5. **Fortalecimiento del tejido social.** Lo anterior conduce a observar que en términos generales la participación en estos programas no genera un fortalecimiento del tejido social ni de lo público. Esto es así debido a que los programas operan más sobre la base de transferencia de recursos coyunturales que como expresión de derechos ciudadanos.
6. **El trabajo en el territorio.** Finalmente, con relación al trabajo en el territorio no existe coordinación de las dependencias involucradas con sus pares en las delegaciones lo cual se traduce muchas veces en duplicación de actividades en el mismo territorio.

Dada la inexistencia en la mayor parte de los casos de los comités y las comisiones ciudadanas, no existe coordinación con las instancias institucionalizadas de participación, tampoco la hay con la Subsecretaría de Participación Ciudadana y en el territorio con los promotores adscritos a los módulos de seguridad pública y participación ciudadana que son los responsables por normatividad de implementar los programas de desarrollo social en el territorio, aun cuando si se opera este tipo de coordinación con otras Secretarías. Esta falta de coordinación da lugar frecuentemente a la generación de estructuras paralelas.

DELEGACIONES

Dentro del marco institucional, es sin duda relevante el caso de las delegaciones políticas, dado que constituyen una pieza clave del gobierno local muy ligada al ejercicio de la participación ciudadana.

Dado que en el DF existen 16 delegaciones con características muy diversas decidimos elegir dos casos particularmente interesantes con problemáticas urbanas distintas tanto por los estratos sociales involucrados como por las administraciones que los presiden, que provienen en ambos casos de partidos diferentes. Estos casos son la delegación Iztapalapa y la Delegación Miguel Hidalgo.

Como dato interesante con respecto al gobierno de la Ciudad, es que la instrumentación de la participación ciudadana en ambos casos no está ubicada en el ámbito del desarrollo social sino que se fomenta y coordina desde el ámbito jurídico y de gobierno. Otra coincidencia que llama la atención es que desde distintas estrategias y perspectivas, los dos gobiernos delegacionales se presentan como gobiernos de puertas abiertas y cercanas a la gente.

Por lo que respecta a los programas sociales

Delegación Miguel Hidalgo. En el caso de esta delegación la política de participación ciudadana es considerada en particular por el jefe delegacional como una práctica directamente vinculada al ejercicio de gobierno. Es por esta razón que se ha adscrito a la parte de jurídica y de gobierno.

Como en todas las delegaciones existe una dirección particular de participación ciudadana a través de la cual se ejerce de manera directa la política de participación ligada a la parte territorial. Sin embargo existe el desarrollo de diversas estrategias de participación con relación a otros actores presentes en la delegación pero no ubicados directamente al ámbito territorial.

Por esta circunstancia la mayor parte de la dinámica de la política de participación ciudadana no se realiza conforme a los lineamientos establecidos en la Ley de Participación Ciudadana. Por el contrario el Jefe delegacional ha instrumentado mecanismos diversos como son las giras, los consejos y las asambleas para la atención a la demanda ciudadana y la gestión de los intereses de los habitantes de la delegación. Esto es así debido a que se considera que las prácticas de participación ciudadana normadas por la ley son muy restringidas y notablemente minoritarias en relación al amplio menú de prácticas desarrolladas por los muy diversos actores de esta delegación.

Con relación al desarrollo social son muy escasas las intervenciones del gobierno delegacional en la participación ciudadana en los programas sociales, debido a que en la

mayor parte de los casos estos operan de manera centralizada desde el gobierno del Distrito Federal.

Delegación Iztapalapa.- En esta delegación, la Participación Ciudadana se ubica dentro del ámbito de la Dirección de Desarrollo Delegacional y constituye el eje más importante de la política de la Jefa Delegacional, por lo mismo ha puesto especial interés en el trabajo de promotores de participación ciudadana llamados **servidores del pueblo** que atienden la gestión de las comunidades desde las unidades territoriales asignadas.

La principal estrategia es la puesta en marcha del Presupuesto Participativo, un ejercicio importante por su alcance, pues abarca todas las unidades territoriales de la demarcación, por la cantidad de recursos involucrados, por lo menos ochocientos mil pesos para cada unidad territorial, pero limitado aun en el nivel de participación de los ciudadanos pues ésta se queda en el nivel de la demanda y posteriormente en la selección de aquello que los técnicos han determinado viable, acompaña la obra un comité que solo vigila el desarrollo de las obras asignadas por la delegación a un prestador de servicios.

Desde la Dirección de Desarrollo Social se trabaja en torno a dos estrategias importantes:

Uno es el desarrollo de habilidades de la población bajo el precepto de que es necesario el reconocimiento de los derechos para poder desarrollar, gestionar y exigir una serie de servicios frente a cualquier autoridad, en ese sentido han orientado el trabajo de Desarrollo Social hacia la capacitación a partir de diversos talleres de salud, género, empleo, defensoras populares, etcétera en donde se combina el conocimiento en la materia con una visión de derechos.

La segunda es la apertura de los 71 Centros Comunitarios con los que cuenta la Delegación como espacios para la articulación del trabajo territorial desde las comunidades, para ello se piensa conformar un consejo ciudadano en cada uno de ellos y dar espacio para las reuniones y el trabajo de comisiones de salud, educación, deporte, y otras de las mismas comunidades.

Las iniciativas son innovadoras y apuntan a elevar el nivel y las condiciones para el desarrollo de la participación, es necesario que estén articuladas dentro de una estrategia que contemple el diagnóstico, monitoreo y evaluación de cada una de estas y otras acciones. Para ello se hace indispensable y urgente la elaboración y aprobación del Programa

Delegacional de Desarrollo Social con indicadores muy precisos en torno a las etapas y niveles de participación

De lo anterior podemos concluir dos aspectos relevantes, el primero tiene que ver con el hecho de que a pesar de que los gobiernos delegacionales son los directamente relacionados con la operación de la participación en el territorio, el sustento de esta participación lo constituye la Ley de Participación Ciudadana la cual había demostrado su inoperancia lo que dio lugar a una nueva ley y a la convocatoria para la elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos apenas este 24 de octubre. En ambos casos la demanda de participación existente sobrepasa con mucho los márgenes de la Ley anterior y de la actual y por tanto los responsables delegacionales no consideran suficientes y pertinentes los canales establecidos por la misma.

La segunda cuestión es que a pesar de que las delegaciones debieran ser las instancias que operaran la Participación Ciudadana en el territorio, el aparato institucional está montado para que ésta opere desde el nivel central; lo cual constituye una evidente contradicción y lleva a que las delegaciones construyan estructuras paralelas a las de las Leyes de Participación Ciudadana y de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Participación Ciudadana promueve instancias de colaboración ciudadana y coordinaciones intersecretariales que no necesariamente incluyen a las delegaciones. Desde la mirada de las autoridades delegacionales como de las de la Subsecretaría de Participación Ciudadana existe una percepción de una falta de interés, coordinación entre ambos planos que frecuentemente obstruye la participación. El resultado de todo esto es que conduce a la atomización de la participación, fragmentación del tejido social y desmovilización y un agotamiento de la ciudadanía.

LA PARTICIPACIÓN NO INSTITUCIONALIZADA:

AGENDAS Y DEMANDAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

Dada la amplitud y diversidad de actores no institucionalizados en la Ciudad de México, el equipo de trabajo decidió concentrar en tres actores fundamentales con una larga trayectoria de participación en la ciudad; estos son el Movimiento Feminista, el Movimiento Urbano

Popular y las organizaciones civiles aglutinadas en torno a la democracia y los derechos humanos.

En relación al Movimiento Feminista existe una percepción muy positiva con respecto a los espacios y mecanismos de interlocución, colaboración y participación en políticas públicas con el gobierno de la Ciudad. Básicamente se considera que ha habido la disposición y los canales suficientes para la gestión de sus demandas.

No obstante lo anterior, existen tres señalamientos importantes con relación a este trabajo de colaboración. El primero y más importante refiere a la necesidad de dar estatuto institucional a esta relación de colaboración y mecanismos de incidencia en política pública que operan actualmente de manera muy vinculada a la voluntad política de los gobernantes en turno.

La segunda refiere de manera específica a la necesidad de desburocratizar los procedimientos del programa de coinversión, a fin de que este opere de manera más eficiente, la tercera demanda se relaciona con el tema de la fluidez de los recursos económicos, indispensable para el buen funcionamiento de los programas sociales.

En relación al MUP existen demandas de diverso nivel, desde nivel estructural amplio como es la Reforma Política del DF especialmente con perspectiva de derechos y la institucionalización de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. En el primer caso se hace énfasis en la creación de la constitución local mientras que en el segundo caso la relevancia se pone en la necesidad de montar el aparato institucional necesario para hacer exigible y justiciable el contenido de la Carta.

Por otra parte existen demandas más puntuales como es el caso de reformular la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Desarrollo Urbano en la perspectiva de dar mayores atribuciones a los ciudadanos para la participación en la toma de decisiones en específico sobre los usos del territorio y los proyectos urbanos, lo que denota una contradicción y falta de congruencia entre los discursos y las distintas políticas de gobierno con respecto a la participación. En otra dimensión se hace mención de la necesidad de instancias y mecanismos más ágiles, efectivos y de mayor incidencia en el plano delegacional. Con relación a ambos niveles de gobierno existe la demanda muy sentida de acabar con la gestión clientelar de las demandas ciudadanas.

Por lo que respecta a **las organizaciones civiles aglutinadas en torno a la democracia y los derechos humanos:**

Entre las Organizaciones existe la plena convicción de la necesidad de incorporar y ajustar el marco institucional en torno a mejorar la calidad de la democracia y los derechos humanos, lo cual pasa por una sensibilización y toma de conciencia de los funcionarios en torno a esto. En esa misma perspectiva, se insiste en la necesidad de una Reforma Política Integral tendiente a la democratización de los espacios y la administración pública con una clara política de participación ciudadana que eleve realmente la calidad de la democracia y la participación y con perspectiva de derechos. En este ámbito entra también la demanda de la incorporación de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad al marco jurídico local.

Otra de las demandas es que se revise el funcionamiento y se den mayores atribuciones a los ciudadanos que participan en los espacios ya institucionalizados especialmente en los Consejos. Uno de los aspectos en los que se traduce esto es la demanda de otorgar carácter vinculatorio a las disposiciones de estos Consejos.

Existe una preocupación en el caso de la operación de los programas sociales referida a un notable avance en la clientelización de los mismos, en lugar de fortalecer o empoderar a la sociedad.

Por el otro lado, hay una autocrítica en el sentido de que las organizaciones sociales y civiles no se han apropiado ni defendido los espacios de participación ganados cuando se presentan coyunturas favorables para ello.

Otra de las demandas más sentidas se expresa en la necesidad de crear una instancia de interlocución y articulación entre las organizaciones civiles y el Gobierno de la Ciudad, este tipo de instancia existió en gobiernos anteriores pero actualmente ha desaparecido. El Consejo de Desarrollo Social que podía ser la instancia no ha sido convocado con la regularidad debida, lo mismo que el Consejo de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal. Esto se ha traducido en un tipo de gestión más individualizada, cada quien va y expone sus necesidades e inquietudes. Cabe mencionar que existe un reconocimiento por parte de las mismas organizaciones civiles en el sentido de que hay un debilitamiento de la sociedad civil que ha contribuido a esta situación

Todo lo anterior, ratifica lo que distintos autores han señalado y recuperamos en nuestro marco teórico es que la participación ciudadana no institucionalizada representa en muchos casos un contrapeso que reorienta las prácticas de los actores. Al poner en

entredicho la integración a las lógicas sistémicas, abre nuevos canales de comunicación y de intervención que frecuentemente resultan más exitosos y afirmativos, contrarresta la creación de nuevas elites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y genera una resistencia frente a las formas de cooptación.

Muchos de los espacios, instrumentos y mecanismos de participación que se han abierto han sido resultado de las luchas de la sociedad civil organizada, que hicieron y hacen uso de estos mecanismos e instrumentos institucionalizados, aunque ya muy desgastados. En primer lugar por las pocas o limitadas atribuciones, la dinámica de trabajo muy rígida poco flexible y creativa y especialmente porque no hay una incidencia real en las decisiones, Incluso aunque las decisiones u observaciones sean vinculantes, si el funcionario en turno quiere y le interesa responde y apoya las iniciativas, si no no hace caso pues aunque este reglamentado no hay sanción alguna. Volvemos a lo mismo depende de la voluntad política del funcionario en turno y desde luego de la capacidad de organización y presión de las organizaciones sociales, civiles y vecinales.

Por otra parte, es importante destacar que entre las demandas relevantes de los actores no institucionalizados con relación a la participación ciudadana, destacan las siguientes:

- Hacer valer la participación ciudadana en la perspectiva de derechos, como un derecho de los ciudadanos a tomar parte en los procesos decisorios, y no únicamente en calidad de informados o beneficiarios
- Enmarcar esta perspectiva de la participación ciudadana en el proceso de Reforma Política local, que aún está inconcluso en el Distrito Federal
- Enmarcar también la participación ciudadana en el contexto de la Carta por el Derecho a la Ciudad, y generar los mecanismos necesarios para hacerla exigible y justiciable
- Modificar la Ley de Participación Ciudadana y la propia Ley de Desarrollo Social para ampliar las atribuciones de los ciudadanos en materia de participación en la toma de decisiones, o en su caso establecer los instrumentos y mecanismos adecuados para lograrlo.
- Dar estatuto institucional a la relación ciudadanía – gobierno en los casos de la relación que se ha desarrollado por fuera de los canales institucionales establecidos para la participación; otorgarles un reconocimiento formal y un sitio en los procesos decisorios

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- Desburocratizar los procedimientos de los procesos de participación, de manera especial aquellos de los programas de desarrollo social en los que se involucra la participación ciudadana y suponen la transferencia de recursos para su realización. Ejemplo: Coinversión y PROFAIS
- Necesidad de fluidez en tiempo y forma de los recursos asignados a los programas sociales que contemplan la participación ciudadana
- Otorgar mayores atribuciones a los Consejos Temáticos o consultivos
- Incorporar y ajustar el marco institucional en torno a mejorar la calidad de la democracia, los derechos humanos lo cual pasa por una sensibilización y toma de conciencia de los funcionarios en torno a esto

En buena medida, por todas estas demandas y por las condiciones reales de desarrollo de la participación no institucionalizada, se considera que en términos efectivos ésta es más eficaz y más recurrente por parte de los ciudadanos. La gente acude más a este tipo de participación, entre otras razones, porque la considera más abierta, más flexible, más adecuada a las modalidades propias de cada comunidad y que responde de manera más clara a los interés de la diversidad social que integra al Distrito Federal.

INCIDENCIA DE LA CULTURA POLÍTICA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL

Reflexiones finales.

La participación ciudadana no es neutra, en la medida en que incide en lo público tiene un carácter político que -en un sentido normativo- debería de traducirse en intervenciones sobre los fines, los valores y los intereses sociales que determinan las prioridades en términos de objetivos y recursos de las acciones público estatales; es decir, tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales subrepresentados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía.

No obstante, en el marco de la coyuntura actual, de la crisis política y muy especialmente por la cultura política que prevalece en nuestro país, lo que se define o entiende por participación ciudadana son aquellas actividades y acciones, no sólo que legitiman las acciones de gobierno sino que se ponen al servicio de intereses privados, en especial de los líderes sociales, empresariales y políticos.

Sin lugar a dudas la mayor dificultad para la participación ciudadana en la ciudad de México ha sido la cultura política que ha predominado desde los años del Régimen Político de la Revolución Mexicana. El territorio y en general las demarcaciones territoriales son ámbitos fundamentales para la construcción de la democracia en la ciudad. En algunos casos ha sido este espacio donde se han establecido las primeras luchas democráticas, así como la innovación de experiencias participativas. Esto puede sustentarse en algunas experiencias relevantes donde se involucra el ámbito institucionales, como es el caso de los programas Parciales de Desarrollo Urbano, propiciados desde la Secretaría de Desarrollo Urbano, los presupuestos Participativos, alentados desde algunas Delegaciones, y los programas de Coinversión y Mejoramiento Barrial, PAPO Y PROFAIS convocados desde las Secretarías de Desarrollo Social y Desarrollo Rural así como el PSUH convocado desde la Procuraduría Social

Lamentablemente por el propio diseño institucional la falta de controles y contrapesos (mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, revocación de mandato, exigibilidad y justiciabilidad que garanticen la participación ciudadana) así como la predominancia de una cultura política autoritaria basada en redes de patronazgo y compadrazgo, prácticas clientelares y caciquiles e incluso la violencia política entre otros muchos elementos sociales

(la pobreza, la desigualdad, la exclusión, el desempleo, etc.) las demarcaciones territoriales se han convertido en espacios naturales de lucha y control, profundamente antidemocráticos cooptados por grupos y redes de poder.

En los procesos electorales es cuando se visibiliza el arraigo de esta cultura política – un ejemplo de ello fueron las elecciones para delegados y diputados- que permeó también las elecciones vecinales de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos (en vistas a las elecciones presidenciales y locales del 2012) en donde, (como se planteó en el capítulo correspondiente) los partidos políticos y funcionarios de gobierno junto con sus clientelas políticas fueron los protagonistas de esa elección plagada de irregularidades y fincada en tres rasgos característicos de la cultura política predominante: el empleo de sistemas culturales de organización del parentesco y compadrazgos en contextos políticos, el problema de intermediación política y el caciquismo y el funcionamiento de redes jerárquicas de patronazgo en los procesos participativos y de desarrollo social.

Aunque existen experiencias importantes que han logrado revertir estos fenómenos, no se puede negar que desafortunadamente tanto el clientelismo como el corporativismo son tendencias de cultura política aún muy arraigadas en los comportamientos de los actores, tanto institucionales, como sociales. De aquí que en el ámbito de la política de participación ciudadana, una tarea de primer orden consista precisamente en generar mecanismos para revertir estas tendencias y propiciar, en cambio una cultura cívica y ciudadana. En este sentido, es importante poner especial énfasis en el manejo no clientelar de los recursos, castigando esas prácticas y no fomentándolas, en la instrumentación de modalidades de corresponsabilidad social y en la construcción de derechos ciudadanos, ampliando y flexibilizando la participación, y empoderando cada vez más a las organizaciones para que tengan mayor incidencia en la toma de decisiones públicas.

Prácticas que también pudimos observar, aunque en menor medida, en otros espacios de participación centrales y delegacionales, consejos temáticos, comités especiales y de selección de proyectos, conformados, en muchos de los casos, prácticamente para aprobar y legitimar las acciones de gobierno.

Estas circunstancias han dado lugar también a una cultura política particular característica de las prácticas ciudadanas y de los actores sociales, la cual se ha manifestado en una histórica desconfianza hacia las autoridades y las instituciones gubernamentales, en la precariedad del ejercicio participativo y la ausencia de exigibilidad de

derechos ciudadanos. De la misma manera, se ha emparentado con las prácticas clientelares y corporativas como vías tradicionales para la gestión de las demandas.

En este sentido, la cultura política que predomina en los habitantes de la ciudad responde claramente a las viejas relaciones de poder corporativas y clientelares, a sus fuentes e instrumentos, pero también a la lectura e interiorización (como forma de socialización política) que los individuos (gobierno y sociedad) hacen de dicho poder y la forma de representarlo y ejercerlo. Esta dimensión de creencias y actitudes se conforma en la práctica concreta y cotidiana de los actores y va definiendo aquello que para los actores – funcionarios y ciudadanos- es *la participación*.

Con estas prácticas la acción política, se extiende por el conjunto de la vida social como forma específica de relación y comunicación que, teniendo como elemento central el poder en su dimensión pública, que penetra en todos los ámbitos de la vida cotidiana de los individuos pero también de las organizaciones sociales, civiles y políticas conectándose, sustentándose y ampliándose con y sobre las demás dimensiones del poder (económico, político, social e ideológico) y que incluye, lógicamente, las instituciones centrales del sistema político institucional y de los partidos políticos.

A pesar de que algunas organizaciones y civiles y el interés y apoyo de algunos funcionarios han podido intencionar propuestas y contribuir al avance de la democracia ciudadana, por el profundo autoritarismo, inserto en la estructura administrativa del gobierno; por las costumbres y prácticas sociales históricamente generadas para la reproducción de la vida política del país; y por el escaso desarrollo de la sociedad civil, la política (o políticas) de participación ciudadana no han permeado la estructura del poder, ni ha logrado democratizar la administración pública.

Diversos analistas han dado cuenta de la importancia del universo simbólico dentro del cual las relaciones de intercambio y ayuda mutua adquieren significado para los participantes de grupos y redes políticas y sociales, por lo que en la operación efectiva de estos grupos aparece un sentimiento intersubjetivo de “disponibilidad mutua” como elemento clave en las relaciones en dos dimensiones principales “la obligación de reciprocidad” y el “derecho de petición”. En el transcurso de la evaluación, a partir de las entrevistas individuales y colectivas, la participación en diversos espacios y eventos, estas prácticas fueron frecuentemente mencionadas o se hicieron cada vez más evidentes y han permeado de manera importante los programas sociales del gobierno, en especial donde hay

transferencia de recursos, incluidos los programas que nacieron o fueron impulsados por las organizaciones sociales y civiles y que tienen como objetivo central fomentar la participación ciudadana.

. El riesgo es que estas prácticas destruyen los vínculos civiles y la participación ciudadana y la sustituyen por la lealtad y el compromiso. Varios testimonios de los entrevistados se orientan en ese sentido, a pesar de que se conforman espacios de intercambio y diálogo, se establecen comités y jurados para la selección de proyectos en donde confluyen de manera equitativa representantes de la sociedad civil y del gobierno no se terminan esas prácticas, incluso se dan muchas veces de manera inconsciente, pues las más de las veces el diseño y criterios de selección apuntan a ello. En sus testimonios han dado cuenta de cómo se orientan las que frecuentemente se realizan con la anuencia de los mismos representantes de la sociedad civil “mientras de alguna manera no salgan perjudicados”, es decir, sólo velan por sus intereses particulares, no quedar excluidos de proyectos y programas o simplemente no confrontarse o comprometerse con la autoridad.

Desde otra perspectiva no se puede negar el potencial y el elemento transformador de la participación ciudadana, al menos en coyunturas especiales, que tiene mucho que ver con el funcionario o gobernante en turno, con los responsables del diseño y la implementación de las políticas y los programas sociales y de participación; con su vocación democrática y la convicción de fortalecer a las organizaciones trasladando cuotas de poder para que realmente incidan en las políticas públicas y en la construcción de ciudadanía. Así se logró avanzar en la reforma política, en la orientación y diseño de la política de participación. De desarrollo social y desarrollo urbano y en varios mecanismos de gestión. Así también se han logrado posicionar elementos centrales de la democracia como la transparencia y rendición de cuentas, la equidad, la inclusión y la defensa de los derechos humanos, entre otras. Con relación a esto no podemos negar que, existen casos excepcionales de funcionarios comprometidos con estos procesos, así como casos de actores sociales, civiles y políticos comprometidos con un proceso real de democratización de los espacios públicos y construcción de ciudadanía.

En ese sentido también logramos percibir el costo de oportunidad que representan algunas coyunturas para que las organizaciones sociales y civiles – las que no están insertas en la lógica clientelar- puedan posicionar sus demandas y propuestas. A partir de su lucha se abren espacios de participación e intercambio e incluso de incidencia real en las

distintas fases de políticas públicas (diseño implementación y evaluación) y programas, pero si estos espacios de cierran o cambian de rumbo, las organizaciones se retiran en lugar de reivindicar y frenar el proceso. Se entiende que es muy desgastante, varios de los entrevistados así lo señalaron y se refleja en este testimonio: “estamos cansados de luchar, de impulsar proyectos y programas, de abrir espacios los que en cualquier momento desaparecen, en lugar de ir de menos a más vamos al contrario, muchas de las cosas logradas van para atrás, a pesar de que se han reglamentado o institucionalizado, a pesar de ser un éxito e incluso ser premiados, simplemente con el hecho de no aportar o disminuir los recursos los programas se acaban o se incrementan pero siempre por voluntad de quien gobierna, no se reconoce como un derecho, como algo que se ha ganado a pulso”. Por ello prefieren abrir otros espacios o aprovechar las oportunidades que se presentan en otras instancias del gobierno donde el diálogo y el intercambio es más fluido y con mayor posibilidad de incidir en la definición y diseño de políticas.

En la introducción hacíamos mención de la paradoja que enfrenta la a participación ciudadana institucionalizada pues ella puede servir para corporativizar aun más las decisiones públicas o puede promover su democratización e incluso, contribuir a su calidad. El que el péndulo se mueva de un lado a otro naturalmente depende del régimen y las fuerzas políticas que la impulsen; pero también depende de sus diseños institucionales, lamentablemente en esta evaluación podemos concluir que el péndulo no se dirigió a promover su democratización y a profundizar o mejorar su calidad. Ello implica que en vez de pretender que la sociedad se acerque al Estado creándole canales institucionales en función de sus objetivos y necesidades, lo que se estaría planteando es intentar invertir el paradigma buscando apoyar a la sociedad civil en el marco de la preservación de su autonomía institucional, de manera de no enajenar su capacidad para negociar libremente las mejores opciones que pueden contribuir a su desarrollo.

Un buen comienzo sería acogerse a los principios y postulados de la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*

RECOMENDACIONES

D I S E Ñ O

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Problema	Causas	Recomendaciones	Responsables
El Marco normativo de la PC responde a los ordenamientos internacionales en términos del diseño pero no de la implementación.	Salvo excepciones, existe un <i>desconocimiento</i> de estos ordenamientos y en muchos casos <i>falta de voluntad política y convencimiento</i> de los funcionarios.	a) Implementar cursos, diplomados o cualquier actividad formativa que de a conocer los ordenamientos internacionales y difundirlos en general b) Instrumentar procesos de seguimiento y supervisión de las labores de los funcionarios en torno a la participación y en colaboración con representantes de la sociedad civil.	Jefe de Gobierno, y Secretarios de Gobierno a través de las instancias correspondientes.
No existe una visión unificada en torno a la relevancia de la participación ciudadana ni en la conceptualización y ni en la categorización de la misma	En los propios funcionarios no existe todavía una convicción generalizada acerca de la relevancia de la PC para el ejercicio de un gobierno democrático	Definir una política integral de PC que se haga explícita a través de un documento rector, que contenga aspectos específicos referidos al enfoque mencionado, una visión unificada de la concepción de la PC y bases para la transversalidad de la misma	Jefe de Gobierno y los Secretarios
La política de participación ciudadana en el desarrollo social (PPC en el DS) está mas orientada a atender las necesidades de gestión del gobierno que a la incidencia real de los ciudadanos en el diseño, implementación y	A pesar de que en algunos documentos existe esta perspectiva de incidencia, no se cuenta con las estrategias ni los instrumentos para hacerla viable.	Reformular la PPC en el DS, con una orientación fuertemente participativa de los ciudadanos en la gestión e instrumentos adecuados para posibilitar la incidencia real en todos los ciclos de política pública. Definir indicadores a partir de los elementos normativos derivados de los criterios anuales de ejecución del PDS.	Jefe de Gobierno, Secretario de Desarrollo Social, Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

<p>evaluación de las políticas públicas.</p>	<p>La Subsecretaría de PC se orienta fundamentalmente a la promoción de las acciones de gobierno.</p>	<p>Implementar cursos, diplomados o cualquier actividad formativa orientada hacia la revaloración de la PC y la construcción de instrumentos y mecanismos para garantizar la incidencia de los ciudadanos.</p>	<p>Jefe de Gobierno, Secretario de Desarrollo Social, Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, Subsecretario de PC</p>
<p>Si bien la LDS establece la participación ciudadana en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de Desarrollo Social, es incongruente e insuficiente.</p>	<p>a) La Ley es insuficiente porque la mayor parte de los instrumentos se constriñen a la información, consulta y formulación de propuestas y presentación de proyectos sin que esto sea reconocido como un derecho. b) A pesar de que se reconocen a diversos actores, el margen de incidencia es muy limitado c) Los instrumentos establecidos no operan en la realidad d) Las atribuciones definidas no cuentan con los instrumentos y mecanismos necesarios para hacerlos viables.</p>	<p>Revisar y hacer congruente la normatividad en la materia incorporando los instrumentos y mecanismos necesarios para garantizar el carácter más afirmativo de la PC, así como dar viabilidad a atribuciones como la participación en la planeación, programación, evaluación de los programas de DS. Generar mecanismos para construir consensos, concertación y acuerdos que incrementen la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones Establecer candados procedimentales y fiscales que impliquen la obligatoriedad de la PC en la toma de decisiones en los distintos planos establecidos por la Ley y Programa de DS.</p>	<p>Jefe de Gobierno, Secretarios, ALDF, Consejería Jurídica, Secretaría de Finanzas</p>
<p>En la mayor parte de las leyes relacionadas con el Desarrollo Social existe de manera enunciativa el tema</p>	<p>Falta de consenso y de voluntad política entre los que diseñan las políticas, programas y acciones.</p>	<p>Que las políticas y programas y acciones previstas se traduzcan en estrategias, programas y que se establezca la obligatoriedad de destinar</p>	<p>Jefe de Gobierno, Secretario de Desarrollo Social, Secretario de Finanzas.</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

de la Participación Ciudadana pero no siempre se traduce en políticas, programas, acciones,		presupuesto específicamente para el desarrollo progresivo de la PC como eje transversal de la política de desarrollo social Que se destinen recursos a un organismo autónomo responsable de la formación ciudadana integrado por organizaciones sociales, civiles y académicas.	
Falta coordinación entre la Subsecretaría de PC y la SDS a la que está adscrita y congruencia entre los objetivos y acciones de ambas.	Falta de actualización, adecuación y congruencia de la estructura político administrativa del GDF; así como falta una visión integral y transversal en cuanto a la PC en el DS	Debatir sobre un mejor diseño institucional para el fomento de la PC integral y transversal y en ese sentido, someter a consideración la pertinencia de la existencia de la Subsecretaría de PC en tanto instancia operadora de la política de PC	ALDF, Consejería Jurídica.
Los lineamientos de Operación de los programas analizados de no son congruentes con el Programa de Desarrollo Social, en particular con el objetivo específico (involucramiento progresivo) y con los resultados esperados derivados de la línea programática 4 relativos a la PC.	No existe la visión, ni mecanismos que permitan hacer de la PC el eje rector de los programas.	Buscar la integralidad de la política de PC y en esta medida buscar la congruencia y la integración entre las distintas disposiciones que norman el desarrollo de los Programas analizados.	Comisión Interinstitucional o cualquier instancia que juegue el papel de coordinación a diferentes niveles
Los instrumentos y mecanismos en lo general para participar en el	Falta de visión y voluntad política de las autoridades responsables	Diseñar estrategias adecuadas a la realidad política y cultural de los ciudadanos, redefinir	Todas las autoridades involucradas en la política de

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

<p>diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales o las acciones de gobierno son insuficientes y no apuntan a lograr el involucramiento progresivo de las y los habitantes en todos los asuntos relativos al DS</p>		<p>lineamientos y mecanismos de operación de los programas con canales mas cercanos a la población y mecanismos mas flexibles para la participación.</p>	<p>participación ciudadana y en el desarrollo social</p>
<p>A pesar de que la propia participación es reconocida como un derecho en distintos instrumentos normativos, no existen los mecanismos necesarios para hacerlo exigible y justiciable</p>	<p>No se está asumiendo a los ciudadanos como actores activos de la PC solamente como beneficiarios y colaboradores.</p>	<p>Impulsar una visión distinta de la participación ciudadana que tenga a los ciudadanos como verdaderos protagonistas. Que se generen los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad necesarios en esta orientación. Considerar esta perspectiva en la reforma política del DF y revisar las leyes pertinentes</p>	<p>Todas las autoridades involucradas en la política de participación ciudadana y en el desarrollo social</p>
<p>Salvo los casos del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México y del Consejo de Evaluación, no existen instrumentos efectivos para darle carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana como se establece en el PDS; no existen ni</p>	<p>No parece haber una verdadera intención en las autoridades de dar un estatuto relevante a la participación ciudadana dentro del ejercicio de gobierno</p>	<p>Que se revise la visión que prevalece en el marco normativo y se establezcan los instrumentos necesarios y efectivos para dar el carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana Que se defina una estrategia para avanzar progresivamente en torno al carácter vinculatorio de las decisiones emanadas de la participación ciudadana. Generar un proceso de</p>	<p>ALDF, Jefe de gobierno y Secretarios</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

en los instrumentos ni en los mecanismos ni en las atribuciones el reconocimiento del carácter vinculatorio de las decisiones tomadas en los espacios de participación ciudadana		deliberación pública en torno a estos temas, además de aprovechar para ello el proceso deliberativo vigente en torno a la reforma política del DF.	
--	--	--	--

IMPLEMENTACIÓN

Problema	Causas	Recomendaciones	Responsables
No hay un proyecto unificado en cuanto a la participación ciudadana en el desarrollo social, de aquí que existen también contradicciones y conflictos entre los distintos responsables de la política que dificultan la colaboración y la coordinación entre ellos así como la operación de los Programas.	La Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social y el Consejo de Desarrollo Social no están cumpliendo con sus funciones.	Revisar la posibilidad de poner en funciones reales a estos organismos o en su defecto crear un organismo coordinador de la política de PC en el DS y que propicie su congruencia.	Integrantes de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social del DF
Incapacidad de los funcionarios intermedios para operar los programas y las acciones de Desarrollo social con perspectiva de derechos y de la participación ciudadana como	No existe la apropiación de la perspectiva e importancia de la participación ciudadana como un ejercicio del gobierno democrático por parte de los funcionarios A esto se añaden las	Fomentar la democratización de la Administración Pública a través de la descentralización y la generación de instancias de PC. Generar procesos de capacitación y sensibilización en los funcionarios públicos en	Jefe de gobierno Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

<p>un derecho.</p>	<p>dificultades propias de la burocracia institucional que ubican la participación como un trámite más que retarda el trabajo y no como una oportunidad de realizar iniciativas en colaboración con la ciudadanía.</p>	<p>función de la importancia de la Participación Ciudadana en el desarrollo social.</p>	
<p>No existen suficientes recursos para definir las estrategias y las acciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana con la perspectiva de construcción de ciudadanía</p>	<p>No existen estrategias, metodologías, objetivos o metas en torno a la participación ciudadana, en los programas o acciones, por tanto tampoco la infraestructura necesaria para su desarrollo</p> <p>Los programas se evalúan en función de los recursos ejercidos, metas financieras o físicas pero no lo hacen en función de la amplitud o niveles de la participación generada</p>	<p>Recuperar metodologías probadas de intervención capacitación y fomento a la participación ciudadana.</p> <p>Orientar la estructura del gasto público de desarrollo social para garantizar que se definan recursos específicos para el fomento de la participación ciudadana dentro de los programas de desarrollo social</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social Subsecretaría de Participación Ciudadana Comisión Interinstitucional Consejo de Desarrollo Social</p>
<p>La entrega de los recursos en los programas de transferencias acusa una grave burocratización y por tanto es muy deficitaria lo que desalienta la participación.</p>	<p>Graves problemas de burocratización en el aparato de gobierno</p> <p>Manejo político y clientelización de los recursos</p>	<p>Una debida institucionalización de los programas que garantice su eficacia y su eficiencia por encima de los intereses políticos lo cual puede realizarse a partir de fortalecer las atribuciones del Consejo de Desarrollo Social. Constituir instancias civiles de vigilancia de los</p>	<p>ALDF, Jefe de Gobierno, Secretario de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas</p> <p>Escuela de Administración Pública del Distrito Federal</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

		programas.	
No hay garantía de que los recursos asignados a los programas de transferencias se mantengan y menos aun que se incrementen	Manejo político de los recursos. Disminución de los recursos para el desarrollo social.	Establecer criterios claros para definir indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan ubicar el impacto que se produce en las personas y comunidades que participan de estas transferencias Garantizar que los recursos destinados para el desarrollo social efectivamente se ejerzan e incrementen en cada ejercicio como lo señala el inciso I del artículo 30 de la LDS Priorizar los programas cuya orientación fomente de manera sustantiva la participación ciudadana	ALDF, Jefe de Gobierno, Secretario de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas La comisión Interinstitucional
La información se sistematiza pero no se analiza no se utiliza para replantear los programas, no esta armada en la perspectiva de dar seguimiento y control a los procesos por parte de la ciudadanía	Ausencia de una cultura de la evaluación Predominancia de los criterios políticos sobre los objetivos programáticos de desarrollo social	Tener claros los criterios para la definición de las políticas y la asignación de los recursos y mecanismos para respetarlos conforme al PDS y a las evaluaciones de impacto. Uno de los criterios fundamentales tiene que ver con el fomento de la PC	Secretario de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas Consejo de Desarrollo Social
La evaluación de la participación ciudadana en su calidad y cantidad es prácticamente nula en el caso de los gobiernos y de los participantes, tanto en los programas, como en la mayoría de los Consejos o en la actuación de las	Ausencia de una cultura de la evaluación y rendición de cuentas Predominio de los criterios políticos sobre los criterios técnicos y programáticos	Fomento de una cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas Establecimiento de mecanismos que hagan prevalecer los criterios técnicos y programáticos sobre los políticos.	Jefe de Gobierno, Secretarios Contraloría Social, Instituto de Transparencia del DF Escuela de Administración Pública del DF

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

delegaciones			
Los mecanismos para la rendición de cuentas dentro de los programas y acciones de gobierno son muy limitados La rendición de cuentas es sobre los recursos pero no se da cuenta de los procesos.	No hay cultura de rendición de cuentas y mucho menos en torno a los procesos participativos No hay una demanda ciudadana en función de lo anterior	Revisión de ordenamientos, lineamientos y mecanismos de operación que orienten hacia el fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana en el desarrollo social Hacer énfasis en la evaluación de los procesos sociales.	Jefe de Gobierno, Secretarios, EVALUA-DF, INFO-DF Escuela de Administración Pública del DF
En los Consejos la participación ciudadana es minoritaria. Las atribuciones de los Consejos son limitadas	Es el espacio privilegiado para la participación y no están operando La desequilibrada composición de los Consejos Las limitadas atribuciones de los consejos Falta de institucionalización de las mesas de trabajo Las decisiones no son vinculantes	Revisar la figura para determinar si es el espacio más indicado y reconsiderar su configuración y atribuciones. Generar un espacio de deliberación amplia sobre la pertinencia, características y funciones de los Consejos.	ALDF, Jefe de Gobierno, Secretarios
La política de participación ciudadana no da lugar a prácticas participativas de fuerte arraigo en la comunidad	Generalmente las acciones promovidas por la política son acotadas al cumplimiento de ciertas metas y no se plantean la continuidad ni objetivos de mas largo plazo	Generar mecanismos que propicien la continuidad de la participación mas allá de las metas puntuales planteadas inicialmente. Destinar recursos para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad que emanen del ejercicio de los programas de DS.	Secretario de Desarrollo Social. Responsables y promotores de los programas
La Política de Participación Ciudadana se	Las limitadas atribuciones de los instrumentos y	Definir una estrategia en donde colaboren distintas formas de reconocer la	Secretaría de Desarrollo Social Comisión

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

orienta en lo general a la gestión de demandas, transmisión de información y consulta, difícilmente pone atención en la Ampliación cuantitativa y cualitativa de la participación ciudadana en todos los asuntos públicos tal como lo dispone el PDS	<p>espacios de participación ciudadana</p> <p>La ausencia del carácter vinculatorio de la participación</p> <p>Falta de iniciativa ciudadana para ir mas allá de las metas puntuales en muchos casos.</p> <p>Las distintas miradas en torno a la participación: para legitimar, para construir ciudadanía y la que considera innecesaria la participación.</p>	participación y lograr consensos en un espacio dinámico para promover el cumplimiento de los objetivos, lineamientos, resultados esperados y metas que en torno a la Participación Ciudadana se encuentran contenidos en el PDS.	<p>Interinstitucional del DS</p> <p>Consejo de Desarrollo Social</p> <p>Consejos Delegacionales de Desarrollo Social</p>
--	--	--	--

Recomendaciones sobre los Programas.

Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Problema	Causa	Recomendaciones	Responsables
Ausencia de integralidad y coordinación intergubernamental, elemento esencial de los programas de mejoramiento barrial	<p>Perspectiva limitada del alcance del programa.</p> <p>Falta de coordinación intergubernamental a nivel central, de las dependencias con las delegaciones y en los territorios.</p> <p>La participación de las distintas instituciones convocantes se limita a la selección de los planes a aprobar</p>	<p>Que la Comisión Interinstitucional de DS asuma el Programa y establezca los mecanismos y lineamientos de coordinación interinstitucional.</p> <p>Garantizar la participación de las instituciones convocantes de forma coordinada en el conjunto del proceso con: recursos, personal, seguimiento y evaluación a las iniciativas.</p>	Jefe de Gobierno, Comisión Interinstitucional de DS, Secretario de DS.
No se ha institucionalizado. Recorte del	No es un programa prioritario para la Jefatura de Gobierno	Garantizar la permanencia del Programa, su sostenibilidad y	Jefatura de Gobierno/ ALDF

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

<p>presupuesto a la mitad.</p>		<p>sustentabilidad</p> <p>Sumar los recursos destinados a un mismo territorio provenientes de distintas dependencias gubernamentales, incluido el presupuesto participativo,</p> <p>Complementar los recursos que por ley define la ALDF con aportaciones de las delegaciones y de organismos sociales y privados.</p>	
<p>No se concibe el rescate integral del barrio (vivienda, infraestructura y equipamiento) y su potencial para revertir procesos de exclusión.</p> <p>Si sólo se atiende un pequeño espacio o el mejoramiento de la imagen urbana por sí sola no genera ningún impacto.</p>	<p>Son pocos los recursos y no hay criterios para ir escalando el Programa. No es un proyecto prioritario. No se identifica o interesa su potencialidad o a la inversa por su potencial no interesa promoverlo.</p> <p>Dos visiones diferentes en cuanto a lo que debe ser el rescate de los espacios públicos.</p>	<p>Reconocer al PCMB como un eje articulador de las acciones de gobierno.</p> <p>Presentar la iniciativa de Ley para elevar a rango de Política Pública el Programa, como eje articulador de las acciones de gobierno o al menos buscar y apoyarla articulación con otros programas.</p>	<p>Jefe de Gobierno</p>
<p>No hay criterios claros para la selección de los casos, en especial para definir el monto a asignar.</p>	<p>Otorgar recursos al mayor número de solicitantes, aunque el recurso sea poco y no alcance prácticamente para nada.</p>	<p>Establecer jerarquías con criterios bien definidos para la selección de los proyectos y el monto de recursos con el que van a operar. Premiar (con mayores recursos) los ejercicios en donde destaca la participación comunitaria. No disminuir los recursos para cubrir el mismo número o más de proyectos.</p> <p>Establecer desde las</p>	<p>SDS/SOT-PCMB/Consejo Asesor/Comité Mixto</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

		reglas de operación un mínimo de encuentros de este consejo, así como algunos compromisos a cumplir.	
Falta de transparencia respecto a los criterios	.No lo consideran necesario	Definir los criterios de selección con anticipación. Emitir respuesta a los participantes cuyos proyectos no fueron aprobados aclarando los motivos que llevaron a tal decisión. Si la no aprobación fue por falta de presupuesto, hacerlo saber al mismo tiempo que se les ofrezca alguna propuesta para presentar la iniciativa de manera que no sea un ejercicio inútil por parte de los ciudadanos. Subir a la página web los proyectos aprobados y sus características.	SDS/SOT-PCMB/Consejo Asesor/Comité Mixto
Los requerimientos para la presentación del proyecto tanto técnicos como sociales son muy complejos. Un grupo de vecinos sin capacitación difícilmente los pueden desarrollar adecuadamente y si bien para ello ofrecen asesores técnicos, no hay asesores sociales, se ha descuidado esta dimensión. Tampoco hay un acompañamiento en esta parte y es	Los recursos son escasos , no hay una estrategia clara para alcanzar los objetivos a cabalidad Este es un reclamo permanente que no ha sido escuchado.	Destinar recursos económicos y/o humanos capacitados para fomentar actividades de planeación y seguimiento y apoyo a los comités de desarrollo comunitario. Capacitación Permanente. Destinar un porcentaje del proyecto a la asesoría social o contratar a un grupo de promotores que apoyen las actividades de los vecinos. Dar seguimiento a los proyectos que no provienen de las organizaciones sociales, grupos de vecinos que requieren mayor atención	Finanzas/SDS/

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

<p>fundamental para lograr los objetivos. Apoyo y fomento a organizaciones incipientes o grupos de vecinos que pueden detonar otros procesos de desarrollo comunitario</p>		<p>y acompañamiento. Atender y escuchar a los que no están representados en los espacios organizativos, articularlos e involucrarlos en la dinámica general del proceso.</p>	
<p>En la gran mayoría de los casos el programa no tiene el impacto deseado en términos de la reconstrucción del tejido social y el fomento a la participación ciudadana.</p>	<p>El rescate del espacio público se interpreta como el rescate físico, no se consideran sus otras dimensiones y lo relevante que es para el desarrollo de otros procesos sociales. Este tipo de programas debe ir acompañado de otros programas y acciones sociales, culturales,</p>	<p>Buscar la articulación y coordinación interinstitucional con otras dependencias e instancias gubernamentales con objeto de complementar las acciones y fomentar el desarrollo integral de la comunidad. Especialmente entre las dependencias de la SDS ej: coinversión y comedores comunitarios.</p>	<p>SDS/SOT-PCMB/Consejo Asesor/Comités</p>
		<p>Impulsar un proceso de habilitación social Lo que implica incorporar programas educativos, culturales, ambientales, sociales, etc.</p>	<p>SDS/SOT-PCMB/ Consejo Asesor/ Comités</p>
<p>No se ha diseñado una estrategia metodológica para realizar ejercicios de planeación participativa</p>	<p>No se ha establecido una estrategia de articulación e intercambio entre los distintos beneficiarios. Tampoco una estrategia para generar procesos realmente participativos</p>	<p>Formación de Redes. Impulsar y difundir la experiencia comunitaria de aquellos proyectos en donde se vincularon organizaciones vecinales, instituciones académicas, de profesionales, de la sociedad civil, funcionarios de diferentes dependencias, entre otros diversos actores Rescatar este programa del uso político y clientelar, a través de mayor participación.</p>	<p>SDS/SOT-PCMB/Consejo Asesor/ Comités</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

<p>La evaluación es fundamental y se reduce a un grupo limitado de organizaciones que responden los instrumentos y participan en la reunión</p>	<p>La falta de recursos humanos para el acompañamiento del proceso la sensibilización sobre la relevancia de éstos ejercicios para ir corrigiendo defectos y problemas</p>	<p>Revisar las estrategias e indicadores de las evaluaciones. Ampliarla al conjunto de proyectos (hacerla obligatoria)</p> <p>Realizar una evaluación de impacto</p> <p>Fomentar el servicio social en el Programa consolidar la formación de equipos interdisciplinarios</p>	<p>SDS/SOT-PCMB/Consejo Asesor/Comités</p> <p>EVALUA</p>
		<p>Dinamizar el Consejo Asesor. Ampliar la representación en las Mesas de Trabajo derivadas fomentar la incorporación de otros actores y especialmente de las organizaciones que participan.</p>	<p>SDS/SOT-PCMB/Consejo Asesor.</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Programa de Coinversión para el Desarrollo Social

Problema	Causa	Recomendaciones	Responsables
Se han perdido de vista al menos dos de los objetivos originales del Programa en el sentido de un ejercicio real de corresponsabilidad, una nueva relación gobierno y sociedad y la incidencia en políticas públicas desde los aportes de la sociedad.”	El interés se puso en otros ámbitos fundamentalmente en Apoyar a un mayor número de organizaciones al desarrollo de sus actividades.	Revalorar el programa, replantear objetivos poniendo el énfasis en los procesos organizativos y de concurrencia entre el gobierno y las iniciativas autónomas construidas por organizaciones civiles. Garantizar la formulación del plan anual de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles al que obliga el reglamento de la Ley de Fomento.	SDS/DGIDS/otras instituciones* y OC
		Buscar la Congruencia entre los objetivos y las estrategias. Ello implica revisar las prioridades y definir los criterios para la selección de los proyectos, al menos para el próximo año Realizar evaluación de resultados y procesos.	SDS/DGIDS/otras instituciones y OCS EVALÚA
Diversidad y polarización de proyectos , no hay ejes realmente articuladores que permitan cumplir con los objetivos		Redefinir los ejes temáticos, reducir los subtemas y abrir uno que permita la sistematización y evaluación de las experiencias del programa Mayor coordinación entre las instituciones participantes	SDS/DGIDS/otras instituciones y OCS
Se ha convertido en un programa de transferencia de recursos, con poco o	Han disminuido los recursos	Reconsiderar los montos, establecerlos escalonadamente conforme a una serie de	SDS/DGIDS/otras instituciones y OCS

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

relativo impacto, pues se pulverizan las acciones		criterios definidos de acuerdo a los objetivos, relevancia e impacto del proyecto. Reducir el número de proyectos y ampliar el financiamiento.	
No se está incidiendo en políticas, ni se replican metodologías de intervención probadas y exitosas		Tratar de articular y dar un sentido distinto a los proyectos, buscar realmente la incidencia tanto en políticas como en territorios específicos Realizar actividades conjuntas de intercambio y evaluación Otorgar mayores recursos a aquellas propuestas que se presenten por varias OC sobre una temática específica o complementarias en espacios o territorios específicos. Ello ayudaría a la conformación o fortalecimiento de redes.	SDS/DGIDS/otras instituciones y OCS
Desarticulación entre los proyectos, falta de coordinación con otras dependencias,	División y problemas políticos entre los distintos ámbitos y dependencias del gobierno.	Darle prioridad a proyectos que complementen otros programas o acciones de gobierno, al menos en el marco de desarrollo social. Ej: Mejoramiento Barrial, Comedores Comunitarios o dirigir la atención a los beneficiarios de los distintos programas. Buscar la coinversión con las delegaciones y trabajar prioritariamente en aquellas demarcaciones donde haya interés	SDS/DGIDS/OCS otras instituciones
El Consejo de Fomento no ha operado.		Activar el Consejo de Fomento y si esto no es posible por las	SDS/DGIDS/OC

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

		condiciones objetivas, que se abra un espacio de interlocución entre los responsables del programa y las organizaciones con objeto de que incidan en el diseño e implementación del programa	
Entre las cooperantes no hay suficiente claridad respecto al significado y relevancia del Programa, no hay claridad sobre lo que es la corresponsabilidad y la construcción de ciudadanía		Fomentar la cultura de la corresponsabilidad a partir de acciones concretas aunque sean selectivas	SDS/DGIDS/OC
		Continuar con las actividades de capacitación, en especial orientadas a las OC que están participando en el programa.	SDS/DGIDS/OC
Falta de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a los procesos y resultados esperados		Sin dejar de lado los principios de transparencia y rendición de cuentas tratar de desburocratizar los trámites. Por otro lado trascender el ejercicio de rendición de cuentas limitado a la comprobación de gastos y hacer realmente un ejercicio en ese sentido.	SDS/DGIDS/OC

Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social

PROBLEMA	CAUSAS	RECOMENDACIONES	RESPONSABLES
1. Falta de continuidad en las experiencias participativas generadas por los proyectos de organizaciones	Los lineamientos del programas establecen el límite de la experiencias participativa a la entrega de los productos	Generar los mecanismos necesarios para propiciar la continuidad de los proyectos financiados por el PROF AIS que resulten exitosos en materia de participación ciudadana y	

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

<p>sociales o comunitarias presentadas al programa</p>	<p>programadas y a la comprobación de los gastos del proyecto</p>	<p>construcción de ciudadanía. Evitar que este tipo de experiencias queden limitadas a la duración de los proyectos y se pierdan de esta manera. Ejercicios de transparencia y rendición de cuentas necesarios en estas iniciativas pues cuenta con recursos públicos y de la iniciativa privada.</p>	
<p>2. No se entregan los recursos previstos para la realización de los proyectos en tiempo y forma, y esto genera muchas veces retraso o restricción de los alcances de los proyectos</p>	<p>Falta de coordinación entre las dependencias del gobierno encargadas de las finanzas y encargadas del programa en cuestión</p>	<p>Generar los mecanismos necesarios para garantizar la dotación de los recursos prometidos para la realización de los proyectos, en tiempo y forma, a fin de que no se restrinjan los alcances de los proyectos y se lleven a buen término</p>	
<p>Dispersión del tiempo, los recursos humanos y la energía del equipo de trabajo en la gestión de los proyectos, y dificultades para concentrar las energías en la implementación y buenos resultados de los proyectos</p>	<p>Existencia de procedimientos muy complicados y burocráticos para la gestión de los proyectos, para su implementación y la entrega de resultados</p>	<p>Generar los mecanismos necesarios para aligerar y desburocratizar los procedimientos de desarrollo y rendición de cuentas de los proyectos financiados, con el fin de que no se empleen en estos procedimientos la mayor energía y atención, sino que éstas se viertan hacia el desarrollo de los proyectos</p>	
<p>Falta de asesoría y apoyo a los responsables de los proyectos para la buena gestión e implementación de los mismos</p>	<p>Fuertes deficiencias en materia de conocimientos y disposición en el personal encargado de coordinar el Programa y en particular los proyectos seleccionados para ser implementados</p>	<p>Capacitar al personal encargado de la gestión, supervisión y seguimiento de los proyectos financiados, en materia de gestión y participación ciudadana, con el fin de que presten un real apoyo a los encargados de los mismos y no representen un obstáculo, como ocurre</p>	

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

		actualmente en la mayor parte de los casos.	
--	--	---	--

Programa de Apoyo a los Pueblos Originarios

PROBLEMA	CAUSAS	RECOMENDACIONES	RESPONSABLES
Resultados limitados en materia de participación y construcción de ciudadanía en los equipos involucrados en la realización de los proyectos del programa	Ausencia de mecanismos para recuperar las experiencias organizativas y participativas de los equipos de trabajo, y para darles elementos que les permitan dar continuidad a sus experiencias y vertirlas hacia el desarrollo de sus comunidades	Generar los mecanismos necesarios para garantizar el seguimiento y la continuidad de los proyectos que resulten exitosos en materia de integración de la comunidad y construcción de ciudadanía, con el fin de aprovechar estos resultados para el fortalecimiento comunitario y de los actores participantes Eleva el presupuesto del programa su bolsa para garantizar mayores apoyos a los proyectos	
Prolongados atrasos en la entrega de los recursos prometidos y necesarios para la ejecución de los programas	Dificultades en la coordinación entre las instancias encargadas de la administración de los recursos de los programas (Secretaría de Finanzas) y la Sederec	Generar los mecanismos necesarios para garantizar la entrega de los recursos prometidos para la realización de los proyectos, en tiempo y forma, con el fin de otorgar las condiciones indispensables para el buen desarrollo de estos proyectos	
Desconocimiento de procedimientos y modalidades apropiadas de gestión entre los coordinadores de los proyectos del programa	Falta de asesoría y capacitación a los coordinadores y a los equipos de los proyectos del programa en relación a la gestión del propio programa, al	Ofrecer a los grupos participantes la asesoría necesaria para el correcto desarrollo de los proyectos, para su seguimiento y su traducción en un beneficio de integración comunitaria	

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

	manejo de los recursos y a la rendición de cuentas		
--	--	--	--

PROGRAMA SOCIAL DE UNIDADES HABITACIONALES

PROBLEMA	CAUSAS	RECOMENDACIONES	RESPONSABLES
Desgaste de los grupos ciudadanos	Conflictos vecinales, pocos ciudadanos asumen responsabilidades	Definir una estrategia que entre otras cosas estimule o premie la participación de los ciudadanos Ampliar la cantidad de participantes en las asambleas, la rotación de responsables de comités y comisiones	PROSOC
No está identificado el déficit de la participación ciudadana	No existe una visión unificada en torno a la relevancia de la participación ciudadana ni en la conceptualización y categorización de la misma Si bien se reconoce la escasa participación de los ciudadanos en las asambleas, esto no se relaciona con el nivel de la participación	Desarrollar una visión unificada en torno a la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo social que abone en la conceptualización y categorización de la misma para que a partir de ésta se definan las variables y construyan los indicadores que permitan construir una línea de base que permita valorar los avances en la participación ciudadana	COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE DESARROLLO SOCIAL
Las decisiones en las asambleas se toman independientemente	La actividad de los promotores se centra en el ejercicio de los	Fortalecer el trabajo de los promotores en los temas relacionados con la resolución de	PROSOC Coordinación de Programas Sociales

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

<p>del número de asistentes</p> <p>Son muy pocos los ciudadanos que se involucran en la administración y vigilancia en el ejercicio del programa y por ende que elevan la calidad de la participación.</p>	<p>recursos del programa.</p>	<p>conflictos y la organización condominal.</p> <p>Definir una estrategia para mejorar la cantidad y calidad de la participación ciudadana</p>	
<p>La organización que se genera a partir del programa no se consolida más allá del ejercicio del mismo.</p>	<p>Los lineamientos de operación del programa no consideran acciones que permitan darle continuidad a lo planeado o evaluado en el ejercicio anterior.</p>	<p>Desarrollar con los habitantes de las Unidades Habitacionales beneficiadas la planeación que abarque un periodo de tiempo mas largo y que involucre tanto los aspectos de mejora física como de mejora organizativa de los diversos sectores de la población</p>	<p>PROSOC. Coordinación de Programas Sociales.</p>
<p>No existen metas que permitan dar cuenta de los avances en la ejecución de acciones sociales para promover y fortalecer la organización condominal</p>	<p>En la PROSOC no se han establecido con precisión las actividades necesarias para lograr los resultados esperados y las metas en torno a la participación ciudadana establecidas en el PDS</p>	<p>Establecer con precisión las actividades necesarias para lograr los resultados esperados y las metas en torno a la participación ciudadana establecidas en el PDS</p>	<p>PROSOC. Coordinación de Programas Sociales</p>
<p>No existen indicadores que midan el impacto del programa en la vida organizativa de la Unidad</p>	<p>En la PROSOC no se han establecido con precisión las actividades necesarias para lograr los resultados</p>	<p>Establecer con precisión las actividades necesarias para lograr los resultados esperados y las metas en torno a la participación</p>	<p>PROSOC. Coordinación de Programas Sociales</p>

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Habitacional	esperados y las metas en torno a la participación ciudadana establecidas en el PDS	ciudadana establecidas en el PDS	
Falta un Consejo Ciudadanos	El Consejo ciudadano existente fue disuelto sin haber evaluado conjuntamente con sus integrantes la actuación del mismo.	Convocar a los integrantes del Consejo Técnico y a representantes de las organizaciones condominales constituidas para valorar su actuación y determinar si se institucionaliza este espacio en función de las atribuciones y resultados del mismo.	PROSOC. Consejo de Gobierno.
Los ciudadanos no tienen ningún mecanismo que les permita participar en la evaluación del PSUH. No existe formato o metodología que permita la evaluación del programa, de la participación o de la atención del personal de la Procuraduría	Desaparición del Consejo Ciudadano. No existen instrumentos que permitan participar en la evaluación del programa en lo general, se evalúan las obras resultantes en cada Unidad pero no el programa.	Valorar la importancia de convocar al Consejo Ciudadano y dotarlo de un marco normativo para su actuación . Establecer variables e indicadores tendientes a la evaluación del programa por parte de los ciudadanos	PROSOC
No existe coordinación con la Subsecretaría de Participación Ciudadana.	Inconsistencias en el diseño institucional.	Establecer claramente las funciones de los promotores de participación tanto de la Procuraduría como de la Subsecretaría a fin de evitar duplicidades.	PROSOC
Al fallecer los propietarios de los inmuebles y quedar intestados no hay	La organización condominal solo faculta a participar a los dueños de	Convenir con la Dirección General de Regularización Territorial campañas y	PROSOC.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación
ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

quien pueda asumir legalmente el proceso de regularización del condominio	los inmuebles	mecanismos ágiles a efecto de regularizar la titularidad del inmueble	
---	---------------	---	--

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Álvarez, Lucía. 2004. *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, CEIICH-UNAM / Plaza y Valdés.
- Álvarez, Lucía. 2003. "Espacio público y sociedad civil en la Ciudad de México. Intervención ciudadana en la política de salud", en Ramírez, Patricia (coord.) *Espacio Público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, pp. 279-308.
- _____. 2003. "Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito Federal", en Ziccardi, A. *Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito local*, México, Indesol, pp. 273-296.
- _____. 2006. "Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México", en Álvarez, San Juan y Sánchez Mejorada, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM / UAM / INAH y UACM.
- _____. 2007. "Romper el cerco de lo mínimo. El debate actual sobre la democracia", en *Estudios Sociológicos*, México, Vol. XXV, Num. 74, mayo-agosto
- Arditi, Benjamín. 1995. "La política después de la política", en Bolos, Silvia *Los actores sociales y la política*, México, Ed. Universidad Iberoamericana, pp. 39-73.
- Bolos, Silvia. 2003. *Participación y espacio público*. México. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Burns Danny, Paul Hoggett y Robin Hambleton .1994. *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. Londres. Macmillan.
- Canto, Manuel, et.al. 2000. (coord.). *Entre lo cívico y lo gubernamental*, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C., México,
- _____. 2000. (coord.) *Evaluación de la relación entre el Gobierno del Distrito Federal y las organizaciones civiles en torno al desarrollo social*, CAM, mimeo, México,
- _____. 2003. "Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la constitución de espacios públicos de concertación local", en www.participacionciudadana.cl
- _____. 2004. "Las Políticas Públicas Participativas, Las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local". En el portal de la innovación ciudadana. *Construyendo una gestión pública participativa*. http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=1&ID_CONTENIDO=14
- _____. 2007. Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social. UAM. México, DF.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- Cavalcanti, Elvia y Reynaldo Maia. 2006. "Contradicciones en un proceso democrático: la práctica de los presupuestos participativos en ciudades brasileñas", Venezuela, Revista CLAD, Reforma Democracia No. 18
- CASA Y CIUDAD, A.C. 2008. *Los habitantes, el espacio público y el mejoramiento barrial. Colonia Primero de Mayo*. México.. Producción Social en Acción.
- CEPAL .2002. *Experiencias y metodología de la investigación participativa*. John Durston y Francisca Miranda *Compiladores*. Serie políticas sociales N° 58
- CESEM. 2003. *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia de Tlalpan*. México
- Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio. 2006. *Programa de Mejoramiento Integral del Barrio Mediante la Producción Social del Hábitat*. Conclusiones de las Mesas de Trabajo. Documento de Trabajo. Mimeo.
- Coulomb, René. 1992. (Coord.) *Pobreza Urbana Autogestión y Política*. CENVI, México, DF
- Cunill, Nuria. 1991. *La participación ciudadana*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD).
- Cunill, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD/Edit. Nueva Sociedad. Venezuela 1997.
- _____. 1999. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, , pp. 320.
- Dagnino, Evelina, 2004, "¿Sociedade civil, participacao et ciudadania: de qué estamos hablando?" en Daniel Mato (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Venezuela, Faces Universidad Central de Venezuela.
- Flores, Arturo. 2007. *Participación ciudadana y democracia participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México*. México.
- Fung, Archong y Eric Olin Wriqth. 200. *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia
- Gómez Granados David y Carlos Lozano. 2008. "Consejos Delegacionales de Desarrollo Social en el Distrito Federal un Instrumento de Participación Ciudadana a la deriva". Ponencia presentada en el Congreso del IGLOM.
- Guillen López, Tonathiu. 2001. "Gobernabilidad y gestión local en México. El caso de Tijuana Baja California, 1989-1997", en Martha Scheingart Martha y Emilio Duhau (coords.) *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. México. Miguel Ángel Porrúa/y Global Urban Research Initiative (GURI). pp.39-104
- Hernández, Mauricio. 2006."Participación Ciudadana y el rescate de la ciudad". Chile. *Revista Invi* 22 (59).
- Isunza, Ernesto. 2004. *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana dos casos para la reflexión*. México. Universidad Veracruzana. (Cuadernos para la Democratización. 6)

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- Lechner, Norbert. 1995. *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, IFE.
- Martínez Assad, Carlos. 1996, *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano.
- _____. 2004. "La participación ciudadana", en Ziccardi, Alicia *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol.
- Meny Ives et Ives Surel. 2000. *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les democraties*, Paris, Fayard.
- Ortiz, Enrique 2002. Participación en Espacios Institucionales y Políticas Públicas. Ponencia presentada en el II Foro Social Mundial. *Seminario UNESCO Sobre Gobernabilidad, Gestión y Políticas Urbanas*. Publicada revista Inter-Forum <http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/030402artprin.html>
- Reygadas, Rafael. 1998. *Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México. Universidad Autónoma Metropolitana- Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoamericana y Convergencia.
- Rabotnikof, Nora. 2005. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Ed. IIF-UNAM, pp. 331.
- Ramírez Kuri, Patricia. 2003. "El Centro Histórico de Coyoacán. Sociedad local y problemas del orden urbano", en Ziccardi, Alicia (coord.), *Planeación Participativa en el Desarrollo Urbano. El caso de los Programas Parciales del Distrito Federal* IIS-UNAM, Porrúa, México.
- Ramírez Kuri, Patricia. 2009. *Espacio local, espacio público y ciudadanía. La ciudad de México desde Coyoacán y su Centro Histórico*. Porrúa-IIS-UNAM.
- _____. 2007. "Democracia y ciudadanía. La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía". Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública, Número 7. Primer semestre. Año 2007.
- _____. 2000. "Gobierno Local", en Léxico de la Política, Laura Baca, Judit Bóxer, Fernando Castañeda, Isidro Cisneros y Germán Pérez Fernández (comp.). Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- _____. 1996. "Ciudad de México, estrategias o políticas urbanas? Breve reflexión en torno a la organización territorial del Distrito Federal. En Boletín de Información y Análisis, número 5, diciembre. Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales, México D.F. pp. 31-37.
- Sánchez Mejorada, Cristina. 1993. "Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México", en Coulomb y Duhau (coords.) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, UAM-A / Centro de Vivienda y estudios Urbanos.
- _____. 1997. "Las elecciones de Consejeros Ciudadanos en el marco de la reforma política del Distrito Federal" en *Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos 2*. OCIM UAM-A/CENVI, México, D.F. pp. 203-226.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

- _____. y Lucía Álvarez. 2003. "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000", en Olvera, Alberto *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana.
- _____. 2004. "Participación y Corresponsabilidad de las Organizaciones Civiles en los Programas Sociales del Distrito Federal". Ponencia presentada en el Congreso ALACIP.30 de septiembre. DF
- _____. 2009 "Dinámica, política y posibilidades de concertación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de la ciudad de México", en **¿De qué democracia hablamos? Concertación y pacto social en América Latina**. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández (Compilación). Editorial: UAM, REMISOC, TERRE DES HOMMES FRANCE. ISBN.978-607-8011-00-1. México. 2009.
- _____. 2009 "¿Construcción de ciudadanía? Reflexiones sobre la política de participación ciudadana en: **La Ciudad de México. en Ciudadanía, espacio público y ciudad**. Ana Helena Treviño Carrillo, José Javier de la Rosa Rodríguez, Coordinadores, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- _____. 2009 "Los retos de la participación ciudadana en la ciudad de México. Avances y retrocesos" publicado en la **revista Medio ambiente y urbanización**, pág. 99-122 ISSN 0328-0306, Numero 70, Abril Argentina.
- _____. 2009 "Gestión democrática en la ciudad de México. Balance de la relación gobierno-sociedad" publicado en **Revista de la fundación Foro Nacional por Colombia** Pág. 32-44, , Numero 68, Septiembre
- _____. 2010 "La participación ciudadana" en : **Los grandes problemas de México**. Volumen II. Desarrollo Regional y Urbano. Gustavo Garza y Marta Schteingart (coord.). El Colegio de México. DF México.
- _____. y Lucía Álvarez. 2006. "Participación y cambios recientes en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la Ciudad de México (1997-2000), en Ma. Soledad Cruz (coord.) *Espacios metropolitanos 2*. México. Universidad Autónoma Metropolitana y Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU). pp. 201-246.
- Secretaría de Desarrollo Social (2006) *La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006. Una valoración general*. GDF. México
- San Juan, Carlos. 2001. "Ciudad de México: Instituciones y sociedad civil. Experiencias de una ciudad en transición", *Cuadernos de la Sociedad Civil*, No. 4, México, Universidad Veracruzana.
- Suárez, Alejandro. 2002. "El ejercicio de la planeación urbana participativa" en Alvarez, Huarte, San Juan y Sánchez Mejorada (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo, 1997-2000*, México, UNAM / UAM / INAH.
- Ziccardi, Alicia.1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

_____.2004. "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local", en Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol.

HEMEROGRAFÍA

Acuerdo Administrativo por el cual se crea el Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal 6 de julio de 2010

Acuerdo Administrativo por el cual se crea el Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal 6 de julio de 2010

Acuerdo por el que se crea el Consejo de los Pueblos y Barrios originarios del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 21 de marzo de 2007

Acuerdo por el que se crea el Consejo de los Pueblos y Barrios originarios del Distrito Federal publicado en la gaceta oficial del distrito federal el 21 de marzo de 2000

Colectivo de Mejoramiento Barrial (2009). Segundo Encuentro de Evaluación. Mimeo. México DF

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. 2009. *Análisis sobre la elaboración de 420 reglas de Operación de Programas Sociales del Gobierno Central del D.F. y de las 16 Delegaciones.*

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. 2009. *Reglas de Operación de Programas Sociales*, Publicadas en la Gaceta del D.F.

Gómez Granados David y Carlos Lozano. 2008. "Consejos Delegacionales de Desarrollo Social en el Distrito Federal un Instrumento de Participación Ciudadana a la deriva". Ponencia presentada en el Congreso del IGLOM.

Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Consejo De Evaluación el Desarrollo Social el Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal 21 de septiembre de 2007

Dirección de Igualdad y Diversidad Social. Página web

Dirección General de Participación Ciudadana, 2003. *Informe General de Trabajo.* Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social. México. Agosto.

Dirección General de Participación Ciudadana, 2006. *Informe General de Trabajo.* Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social. México.

Diario Oficial de la Federación. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Última reforma publicada DOF 28-01-2011

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Gobierno Del Distrito Federal, 1997. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (1997-2000)* México, D.F.

Gobierno del Distrito Federal, 2001. *Programa General de Desarrollo del DF (2001-2006)* México, D.F.

Gobierno del Distrito Federal, 2007. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2007-2012)* México, D.F.

Ley Ambiental del Distrito Federal Ordenamiento vigente. Publicada en la GO del Distrito Federal el 13 de enero del 2000

Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 16 de marzo de 2000

Ley De Asistencia E Integración Social Para El Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 16 de marzo de 2000

Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1996

Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas de Delito para El Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 22 de abril de 2003

Ley De Atención Y Apoyo A Las Víctimas De Delito Para El Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 22 de abril de 2003

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal, el 23 de mayo de 2000.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 15 de Julio de 2010

Ley de Educación del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 8 de junio de 2000

Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federa. Publicada en la GO del Distrito Federal el 23 de mayo de 2000.

Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 26 de diciembre de 1996

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 14 de diciembre de 1998.

Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federa. Publicada en la GO del Distrito Federal, el 28 de septiembre de 1998.

Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 25 de julio de 2000

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Ley De Las Y Los Jóvenes Del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 25 de julio de 2000

Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores En El Distrito Federal Ordenamiento vigente. Publicada en la GO del Distrito Federal el 7 de marzo del 2000 y reformado el 5 de diciembre de 2008

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada en la gaceta Oficial del Distrito Federal, 1998 (actualizada el 27 de mayo de 2010)

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Ordenamiento Vigente, publicado en la GO del Distrito Federal el 27 de enero del 2000 *decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, publicado en la GO del Distrito Federal el 14 de enero de 2008.*

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 23 de julio de 2002

Ley de Salud del Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 17 de Septiembre de 2009

Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. Publicada en la GO del Distrito Federal El 30 De Diciembre De 2009

Ley del Deporte para el Distrito Federal Ordenamiento vigente. Publicada en la GO del Distrito Federal el 6 de noviembre de 1995, y en el *Diario Oficial De La Federación* el 13 de noviembre de 1995

Ley del Instituto de Las Mujeres del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 28 de Febrero de 2002

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 24 de febrero de 2011

Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social OLLIN CALLAN con *Unidad en Movimiento* ejercicio 2010. G.O.

Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2010.

Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social 2002-2011.

NOVIB. 2004. *Evaluación del Programa de Coinversión Social.* Realizado por los consultores Gonzalo Delamaza y Emilienne de León, México D.F.

Primer Informe del Gobierno Popular de Iztapalapa.

Procuraduría Social del Distrito Federal. Mayo 2009. *Informe de actividades 20 años.*

Programa Delegacional de Desarrollo 2009-2012.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal

Reglamento de la ley ambiental del distrito federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 3 de diciembre 1997

Reglamento de la ley de asistencia y prevención de la violencia familiar Publicada en la GO del Distrito Federal el 20 de octubre de 1997 y en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre del mismo año

Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal publicado en la gaceta oficial del distrito federal el 1 de noviembre de 2006

Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal Publicado en la GO del Distrito Federal el 18 De Octubre De 2006

Reglamento de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Publicada en la GO del Distrito Federal el 24 de noviembre de 2006

Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 06 De Agosto De 2007.

Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 06 de agosto de 2007.

Reglamento de la Ley del Deporte para el Distrito Federal Publicada en la GO del Distrito Federal el 10 de junio de 2005

Reglamento de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar publicado en la gaceta oficial del distrito federal el 20 de octubre de 1997 y en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre del mismo año

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal Ordenamiento Vigente Publicado en la GO del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000.