

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal con fundamento en los artículos 42 párrafo cuarto, 42C fracción I, VII y XIV y 42D de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en relación con los diversos 9 fracción VII, 31 párrafo II y 38 de su Estatuto Orgánico e incorporando elementos obtenidos por medio de la evaluación externa realizada al Programa Delegacional de Desarrollo Social y a los programas sociales de Gustavo A. Madero y los acuerdos derivados de la XXVIII Sesión Ordinaria de 2010 de su Comité, formula las siguientes

RECOMENDACIONES:

A la Jefatura Delegacional de la Demarcación Territorial Gustavo A. Madero:

Antecedentes

Durante el segundo semestre de 2008, en cumplimiento de las funciones que le asignó el Decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, posteriormente, lo estipulado por la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF en adelante) publicó su primera convocatoria en la que daba a conocer las evaluaciones externas de diseño y operación que se realizarían en ese año, entre éstas, la del Programa Delegacional de Desarrollo Social de la Delegación Gustavo A. Madero. La realización de la evaluación externa de esta demarcación fue delegada en principio a evaluadores externos designados por el Comité de Evaluación y Recomendaciones. Debido a que el informe final resultó no aprobatorio para dicho Comité, éste decidió en un segundo momento que la evaluación la realizaría Evalúa DF. Debe señalarse que la presente evaluación cubre el período 2007-2009, período durante el cual hubo dos jefes delegacionales derivado de los cambios que sufrió dicha delegación a raíz de los acontecimientos en que varios jóvenes perdieron la vida durante un operativo policiaco en la discoteca News Divine.

Una vez concluida la evaluación y aprobado el informe correspondiente se procedió a enviar dicho documento al responsable de la Delegación a fin de conocer sus observaciones para ser tomadas en cuenta al elaborar las Recomendaciones. La Delegación Gustavo A. Madero no envió observaciones a la evaluación, por tanto, se presentan las siguientes recomendaciones.

A la Jefatura Delegacional de la Demarcación Territorial de Gustavo A. Madero.

Recomendación GAM/01/2010:

Instalar el Comité Mixto de Planeación que debe establecerse en las delegaciones por mandato de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, a efecto de que este Comité formule el Programa Delegacional de Desarrollo y formule la política de planeación de la Delegación.

Plazo de cumplimiento: Septiembre 2010

Justificación: En la Delegación GAM existen problemas estructurales de planeación de la política social que se reflejaron en las inconsistencias que presentó el Programa Delegacional de Desarrollo de GAM 2007-2009.

Una carencia fundamental en materia de planeación fue el que no se haya elaborado el Programa Delegacional de Desarrollo Social 2007-2009, que constituye uno de los instrumentos de planeación más importantes para los gobiernos territoriales, puesto que en éste se definen las prioridades y orientaciones que el gobierno delegacional tendrá en su política social y en los programas sociales que la integren.

Otra carencia importante derivada de las fallas de planeación es la falta de formulación de los programas sociales específicos, hecho que ha llevado a que en la práctica delegacional únicamente se elaboraran las Reglas de Operación de dicho programas, las cuales presentan importantes inconsistencias en materia de planeación que se expresan en: la falta de información y congruencia en varios de los once apartados que las conforman y en el que muchas de las actividades y procesos que en la práctica se operan no se planearon ni registraron en las RO.

Por otra parte, el nivel de alineamiento de los programas de la delegación con el Programa de Desarrollo Social del DF y la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal es mínimo, por lo que el proceso de formulación de programas y de Reglas de Operación se ha llevado a cabo sin incorporar debidamente el marco jurídico que rige el desarrollo social en la ciudad, en particular sus principios rectores.

Igualmente se detectó en el análisis presupuestal realizado en la evaluación una alta tasa de rotación, interrupción, creación y desaparición de programas sociales o actividades institucionales entre un año sin que existan justificaciones que en materia de planeación hayan llevado a implementar tales cambios.

La Ley de Planeación del Desarrollo del DF establece que:

Artículo 29. Los titulares de los órganos político-administrativos, con apoyo del Comité Mixto de Planeación, formularán los programas delegacionales.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Social del DF establece:

Artículo 26. La planeación se concretará a través del Programa de Desarrollo Social y los Programas Delegacionales de Desarrollo Social que en su conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia.

Recomendación GAM/02/2010:

Elaborar y publicar el Programa Delegacional de Desarrollo de GAM 2010-2012, el cual deberá cumplir con todos los requerimientos que señala la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (artículos 29, 30 y 31).

Plazo de cumplimiento: Septiembre 2010

Justificación: Pese a que la Delegación GAM elaboró y publicó su Programa Delegacional de Desarrollo 2007-2009, en la evaluación se detectaron importantes ausencias y debilidades que fueron señaladas puntualmente en la evaluación, las cuales deberán ser corregidas en la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo 2010-2012.

Para su elaboración la Ley de Planeación establece:

Artículo 29. - Los titulares de los órganos político-administrativos, con apoyo del Comité Mixto de Planeación, formularán los programas delegacionales mediante el procedimiento que al efecto establezca el reglamento de la presente Ley.

Artículo 30.- En la formulación del programa delegacional deberán evaluarse y considerarse las proyecciones y previsiones de largo plazo del programa delegacional anterior, así como el impacto de la ejecución de acciones y el logro de objetivos y metas de la planeación del desarrollo de la demarcación territorial, para que, en su caso, se motiven debidamente las modificaciones que se tuvieran que realizar.

Sobre el contenido del Programa Delegacional de Desarrollo, es importante que contenga cada uno de los siguientes requerimientos establecidos en la Ley de Planeación:

Artículo 31.- En programa delegacional de cada demarcación territorial contendrá como mínimo:

- I. los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo de la demarcación; la proyección de tendencias y los escenarios previsibles; así como el contexto regional y nacional del desarrollo;
- II. los lineamientos contenidos en el Programa General y los programas que deban ser observados por la demarcación territorial;
- III. la imagen objetivo que consistirá en lo que el propio programa pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez;
- IV. la estrategia del órgano político -administrativo con base en la orientación establecida en los componentes rectores contenidos en el Programa General;
- V. la definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo;
- VI. las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del programa delegacional;
- VII. la definición de los programas parciales que deban realizarse en la demarcación territorial, y
- VII. la previsión de programas especiales para la coordinación con otros órganos político- administrativos y las responsabilidades para su instrumentación.

Recomendación GAM/03/2010:

Formular el Programa Delegacional de Desarrollo Social GAM 2010-2012 mediante un proceso integral de planeación en el que participe activamente el Consejo Delegacional de Desarrollo Social. Dicho Programa deberá cumplir con todos los requerimientos que señalan la Ley de Desarrollo Social (artículo 29,) y su Reglamento (artículos 41 y 39). Se subraya que debe contar con un diagnóstico riguroso que incluya los principales problemas sociales y los diversos grupos que residen en la Demarcación. También debe incluir la definición de prioridades en función de dicho diagnóstico y la elaboración de políticas y programas alineados con el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012 y el Programa Delegacional de Desarrollo de GAM 2010-2012.

En el Programa Delegacional de Desarrollo Social de GAM 2010-2012 se deberá definir la política social, la cual se recomienda sea concebida en un sentido amplio, en atención a los propósitos de la “política de desarrollo social” enunciados en la LDS-DF y en los objetivos general y específicos del PDS-DF, esto es, que articule los temas relativos a la educación, salud, protección social, trabajo, vivienda, deporte, cultura, asistencia social, medio ambiente, y que incluya también aquellos temas que impactan en la elevación de la calidad de vida a través del acceso universal a la infraestructura social y urbana y a los servicios públicos urbanos.

La política de desarrollo social que en sentido amplio defina GAM deberá superar la prioridad de los programas de transferencias (monetarias y en especie) y expresarse a través de la articulación de diversos tipos de programas que contempla la Ley de Desarrollo Social para el DF, éstos son: 1) servicios, 2) subsidios, 3) transferencias (monetarias y en especie) y 4) de mantenimiento, equipamiento y construcción de la infraestructura social (Artículo 3, fracción XVII).

Plazo de cumplimiento: Septiembre 2010

Justificación: La Delegación GAM no elaboró el Programa Delegacional de Desarrollo Social correspondiente a la administración 2006-2009, por tanto los diversos programas sociales específicos expresados a través de sus Reglas de Operación, no tuvieron un eje conductor y articulador que les diera coherencia, ni derivaron de un diagnóstico que justificara su existencia.

La ausencia de este programa tiene un impacto significativo en materia de diseño y operación de la política de desarrollo social delegacional puesto que a través de un proceso participativo para su elaboración, representa el instrumento rector para planificar y gestionar el territorio, para definir la política social delegacional y los diversos programas sociales que la conformen.

En la evaluación se detectó que en la Delegación GAM predomina una visión limitada del desarrollo social que se observa en las limitadas temáticas y destinatarios que abordan, tanto el PDD-GAM, como los programas sociales; en la desvinculación de éstas con el desarrollo social; y en la prevalencia de programas de transferencias monetarias y en especie que contrastan con los pocos programas que ofrecen servicios, que otorgan subsidios y que construyen, mantienen y operan la infraestructura para el desarrollo social, mismos que la Delegación concibe como aspectos separados y desvinculados del desarrollo social.

La articulación de los programas de desarrollo social con las políticas y programas de desarrollo urbano, como uno de los elementos característicos de la territorialidad, tampoco se encuentran en el diseño de los programas sociales. La noción que tiene la Delegación sobre el desarrollo social no incluye la relación que éste guarda con la planeación de la infraestructura urbana y la operación de los servicios urbanos.

Por tanto, la visión delegacional en GAM sobre el desarrollo social no deriva de una concepción amplia y coherente con los propósitos de la política de desarrollo social enunciados en la LDS-DF, no incluye todas las temáticas que integran el desarrollo social señaladas en los objetivos general y específicos del PDS-DF y tampoco incluye la relación que éste guarda con la planeación de la infraestructura social y urbana.

El Programa Delegacional de Desarrollo Social que formule GAM 2010-2012 es importante que contenga cada uno de los siguientes requerimientos que establece la LDS-DF:

Artículo 29.- Los Programas Delegacionales de Desarrollo Social contendrán:

- I. Antecedentes, diagnóstico y evaluación de la problemática; las disposiciones del Programa General que incidan en el ámbito espacial de validez del programa, la situación de la Delegación en el contexto del Distrito Federal como parte de un Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal; y los razonamientos que justifiquen su elaboración y la modificación, en su caso;
- II. La estrategia, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población de la Delegación, en aquellos aspectos contenidos en el programa; y las formas de corresponsabilidad con la sociedad organizada;
- III. La definición de sectores sociales y zonas de atención prioritaria;
- IV. Las estrategias de colaboración interdelegacional o con municipios colindantes para impulsar programas de desarrollo social;
- V. Las políticas sectoriales y por grupos de población;
- VI. Los programas específicos y sus líneas de acción correspondientes;
- VII. La integración territorializada entre los programas, y
- VIII. La metodología y los indicadores para la evaluación de los resultados.

El procedimiento para su elaboración deberá cumplir los siguientes requerimientos que establece el Reglamento de la LDS-DF:

Artículo 41. Cada uno de los Órganos político-administrativos deberá replicar, en el ámbito de su competencia, el proceso a que se refieren los preceptos anteriores para la formulación de sus respectivos Programas Delegacionales.

El precepto referido que deberá replicarse es el establecido en el artículo 39 del Reglamento, que señala:

Artículo 39. La formulación del Programa se realizará conforme al siguiente procedimiento:

- I. La Secretaría dará aviso del inicio del proceso de elaboración del Programa mediante la publicación respectiva en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en dos diarios de circulación en el Distrito Federal;
- II. La Secretaría organizará, en coordinación con el Consejo de Desarrollo Social, el proceso de consulta pública para la formulación del Programa;
- III. Con base en los lineamientos de la Comisión y de los resultados de la consulta pública, la Secretaría elaborará el proyecto de Programa de Desarrollo Social;
- IV. Se convocará, conforme a las disposiciones que resulten aplicables, al Consejo de Desarrollo Social para el análisis y enriquecimiento del anteproyecto del Programa;
- V. La Secretaría elaborará la versión final del Programa y lo remitirá al Jefe de Gobierno para su aprobación y, en su caso, modificación; debiendo guardar congruencia con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; y
- VI. Una vez aprobado el Programa por el Jefe de Gobierno, se procederá a su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, divulgándose a su vez en el Sistema para su debida difusión y conocimiento.

Recomendación GAM/04/2010

Formular una propuesta y presentarla a la Coordinación General de Modernización Administrativa para la creación del área de planeación de la delegación y destinarle personal y recursos para que cumpla con sus funciones sustantivas.

Plazo de cumplimiento: Agosto/Diciembre 2010.

Justificación: Se reitera que en la evaluación se encontraron problemas estructurales de planeación que se expresan en las debilidades y omisiones que presenta el Programa Delegacional de Desarrollo, en la falta de elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Social, en la falta de formulación de programas propiamente y su sustitución por reglas de operación, además de una alta tasa de rotación, interrupción, creación y desaparición de programas o actividades institucionales entre un año y otro.

La falta de planeación en la elaboración de los programas sociales ha llevado a que éstos no cuenten con un conjunto sistemático de objetivos, estrategias, actividades y metas, derivados de un diagnóstico riguroso, establecidos de manera organizada y duradera, y la gran mayoría de programas no buscan concretar y satisfacer los derechos sociales, económicos y culturales.

La falta de planeación, de formulación de programas y de diagnósticos refleja que la definición de las metas de los programas sociales se realizó en función de los recursos financieros disponibles y no en atención a las necesidades de la población objetivo ni a las necesidades de los operadores para poder cubrir con los objetivos de los programas.

No se encontró en el diseño de los programas sociales una planeación que articule y genere una integralidad en las políticas y programas sociales al interior de la Delegación y una complementariedad a nivel intergubernamental con los programas sociales del Gobierno Central. Tampoco se encontró en el PDD-GAM, ni en los programas sociales, una planeación integral con perspectiva territorial a partir de la cual se consideraran las diferentes dimensiones a ser atendidas, así como los temas, niveles de gobierno y actores que deben ser involucrados.

En general, no existe coherencia y consistencia entre las RO y la operación de los programas fundamentalmente porque muchas de las actividades y procesos que en la práctica se operan no se planearon ni registraron en las RO.

Recomendación GAM/05/2010:

Alinear el presupuesto 2011 de la Delegación con las prioridades definidas en el Programa Delegacional de Desarrollo de GAM 2010-2012 y con el Programa Delegacional de Desarrollo Social de GAM 2010-2012 y trazarse metas de corto y mediano plazo. Vincular de manera explícita el proceso de planeación con el de presupuestación y programación, el cual deberá verse reflejada en el Programa Operativo Anual 2011 y, en su caso, en el 2012.

Plazo de cumplimiento: Octubre 2010 para incluir las recomendaciones en el POA 2011.

Justificación: En la evaluación se reconoció que no hubo una articulación entre los elementos diagnósticos del Programa de Desarrollo Delegacional y las prioridades presupuestales. Tampoco existieron justificaciones ante las importantes variaciones de presupuesto para un mismo programa y ante la falta de continuidad de los programas entre un año u otro.

Durante los tres años analizados, el gasto social en el POA tuvo un comportamiento errático con tendencia a descender en términos absolutos y relativos. En la mayoría de los programas crecieron las metas, pero no el presupuesto o no, al menos, en la misma proporción, lo que lleva a que en muy poco tiempo se devalúe en términos reales el monto de dichos apoyos y se reduzcan los resultados y el impacto que pudieran llegar a tener.

En la evaluación de operación se evidenció que son insuficientes también los recursos financieros que presentan los programas sociales para poder operarlos con la mayor eficacia posible y para que tengan un impacto significativo, por ello se reitera que la mayoría de éstos presentan muy bajas coberturas y muy bajos montos económicos por beneficiario.

Un problema significativo de vinculación entre el proceso de planeación con el de presupuestación y programación se presentó entre el área de Administración y las diversas áreas que operan los programas, las cuales no participan en la definición de los presupuestos destinados a los programas, ni en todos los casos, se les proporciona información actualizada sobre el avance del gasto de éstos.

Recomendación GAM/06/2010:

Revisar el conjunto de los programas de transferencias (capítulo 4000) para depurarlos y compactarlos en función de las temáticas similares que aborden y/o de los derechos que contribuyan a garantizar. La perspectiva es contar con pocos programas pero que cubran los requisitos de cobertura y monto establecidos por el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal. Esto es, que los apoyos monetarios deberán cubrir al menos el 10% de la población objetivo, contar con una estrategia explícita de universalización y que el monto para menores de 18 años no sea inferior a un cuarto de salario mínimo, o de medio salario mínimo para mayores de 18 años. Al respecto, se deberán suprimir los programas Pavos y Despensas de Fin de Año y de todos aquellos que tengan propósitos o diseños similares.

Los programas de transferencias que no alcancen a cubrir las coberturas y montos mínimos establecidos deberán canalizar dichos recursos hacia aquellos programas que brinden “servicios” o hacia la ampliación de la inversión en “construcción y equipamiento de la infraestructura para el desarrollo social” con la intención de promover una estrategia de desarrollo social territorial que reivindique los principios de equidad y justicia distributiva.

Una vez definida la compactación, la demarcación deberá elaborar los programas de transferencias (capítulo 4000) con todos los requisitos definidos en los lineamientos emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social para someterlos a la aprobación de dicho

Consejo y deberá mejorar sustancialmente la calidad de las reglas de operación cumpliendo con desarrollar todos los requisitos establecidos en los lineamientos que sobre este tema emitió el referido Consejo.

Plazo de cumplimiento: Septiembre 2010

Justificación: En la evaluación realizada a los programas sociales se registró la prevalencia de una gran cantidad de “programas de transferencias” (monetarias y en especie) con bajos presupuestos, bajos montos unitarios y bajas coberturas, mismos que presentan una preocupante tendencia a ampliar sus coberturas a costa de los montos de los apoyos o transferencias, esto es, aumentan las metas pero no el presupuesto. Bajo estas características los “programas de transferencias” no cumplen efectivamente con el propósito de aumentar los ingresos de las personas y/o de mejorar su bienestar con un beneficio directo, y en el caso de las personas morales, no contribuyen a fortalecer la capacidad organizada de la sociedad o de gestión de las organizaciones civiles.

Por otra parte, “los programas de transferencias” no están fundados en un sistema universal de bienestar social dirigidos a todos los mexiquenses, por el contrario los “programas de transferencias” en materia de educación, protección social, cultura, apoyo a la vivienda y deporte están dirigidos a poblaciones específicas, en algunos casos, se priorizó el grado de marginación donde residen, en otros, se definió a la población objetivo en función de ciertas características particulares. Lo que resulta importante de señalar es que, en ambos casos, los “programas de transferencias” no cuentan con una estrategia para la universalización de la población objetivo, ignorando con ello el orden de prelación que marca el Reglamento del la LDS-DF sobre las estrategias de focalización para alcanzar la universalización (artículo 47).

En congruencia con la tendencia hacia la universalización de la política social estipulada en la LDS-DF y su Reglamento, los lineamientos emitidos por el Evalúa-DF para la creación de nuevos programas sociales o modificación de los existentes, publicados en la GODF el 25 de enero y el 13 de marzo de 2010 se elaboraron con la intención de sentar las bases para la elaboración, aprobación o modificación de los programas sociales que otorguen transferencias, mismas que permitan optimizar la eficiencia del gasto público local y aumentar el impacto de los mismos en la población. Estos lineamientos refieren a los Programas Sociales Específicos de subsidios, apoyos y ayudas del Gobierno del Distrito Federal que se señalan en el artículo 102 de Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del DF.

Dichos lineamientos establecen que para la creación y rediseño de programas sociales que ofrecen transferencias a través de subsidios, apoyos y ayudas, y que requieran aprobación de Evalúa-DF, los programas deben cubrir al menos el 10% de la población objetivo y contar con una estrategia explícita de universalización. Asimismo establecen que el monto para menores de 18 años no puede ser inferior a un cuarto de salario mínimo y para mayores de 18 años no puede ser inferior a medio salario mínimo.

En el contexto del presupuesto social se detectó en la evaluación que “los programas de transferencias” en GAM ocupan una proporción muy pequeña comparada con el gasto destinado a los “servicios e infraestructura urbana” y a la “infraestructura para el desarrollo social”, por lo que bajo los criterios de equidad social, es la infraestructura la que debe tener mayor relevancia en esta materia, puesto que representa un tema de gran relevancia e impacto para el desarrollo social.

Por tanto, los programas de transferencias que no alcancen a cubrir la cobertura y los montos mínimos estipulados en los referidos lineamientos, y en consecuencia, no impacten significativamente en los ingresos de las personas ni contribuyan a fortalecer la capacidad organizada de la sociedad o de gestión de las organizaciones civiles, deben ser compactados en función de las temáticas similares que aborden y/o de los derechos que contribuyan a garantizar, o en su caso, deben eliminarse y canalizar sus recursos hacia aquellos programas que brinden “servicios” o hacia la ampliación de la inversión en “construcción y equipamiento de la infraestructura para el desarrollo social” con la intención de promover una estrategia de desarrollo social territorial.

En la evaluación también se detectaron importantes inconsistencias y errores que presentan las Reglas de Operación de los programas sociales, particularmente en la formulación de sus objetivos, metas, omisión del presupuesto, criterios de selección, evaluación, indicadores y articulación con otros programas sociales, siendo deficiencias que deben ser superadas con la intención de que las RO informen puntual y ampliamente sobre la forma en que se regula la operación de los programas sociales.

Por tanto, una vez que se hayan compactado y depurado los programas sociales, se deben elaborar y publicar sus respectivas Reglas de Operación, atendiendo los apartados que establece el artículo 33 de la LDS-DF, y el contenido mínimo que dichos apartados deben presentar establecido en los Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas sociales específicos 2010, elaborados por el Evalúa-DF, éstos son:

- a) La entidad o dependencia responsable del programa
- b) Los objetivos y alcances
- c) Sus metas físicas
- d) Su programación presupuestal
- e) Los requisitos y procedimientos de acceso
- f) El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana
- g) Los mecanismos de evaluación y los indicadores
- h) Las formas de participación social
- i) La articulación con otros programas sociales

Recomendación GAM/07/2010:

Fortalecer, y mejorar los programas que prestan servicios a la comunidad, como el de Transporte Gratuito, el Programa Emergente de Mejoramiento de Escuelas, e iniciar la ampliación y creación de servicios sociales claramente deficitarios en la delegación como las estancias infantiles, las instalaciones deportivas, culturales y para el bienestar social, particularmente en las unidades territoriales de muy alta marginación.

Plazo de cumplimiento: Octubre 2010 para incluir las recomendaciones en el POA 2011

Justificación: En la evaluación GAM se reconoció claramente la prevalencia de programas de transferencias monetarias y en especie, que contrastan con un mínimo de programas que ofrecen

servicios, que otorgan subsidios o que construyen, mantienen y operan la infraestructura para el desarrollo social.

En el análisis realizado al total de los programas sociales se evidenció que muy pocos programas que prestan diversos sociales a la comunidad como el de “Trasporte Gratuito” o que ofrecen transferencias como el de “Programa Emergente de Mejoramiento de Escuelas” presentan importantes beneficios al atender necesidades importantes de la población y al incluir mecanismos de proximidad en los beneficios, además, el diseño y operación del segundo programa refleja claridad en los procedimientos de acceso y criterios de selección, cuenta con órganos y mecanismos pertinentes para la seguimiento, promueve la participación de los ciudadanos, de organizaciones de la sociedad civil y de órganos oficiales de representación ciudadana y presenta mecanismos de evaluación donde también participan los ciudadanos.

Por otra parte, en la evaluación se detectó que otros programas que contribuyen al mejoramiento y calidad de vida de la población, como son aquellos en los que se brindan diversos servicios sociales educativos, culturales y deportivos en los CENDIS, bibliotecas, centros de bienestar y desarrollo social, casas de cultura y centros deportivos que administra la delegación, resultan mínimos e insuficientes y fundamentalmente se concentran en unidades territoriales de media y muy baja marginación, por lo que atendiendo a criterios de equidad y justicia distributiva, es una tendencia que debe ser revertida.

Recomendación GAM/08/2010:

Construir en consulta con la población y con la participación activa del Consejo Delegacional de Desarrollo Social una estrategia de desarrollo social que priorice la gestión del territorio para que en el corto y mediano plazo se logre una mejoría en las condiciones de equidad social en la ubicación y acceso a la “infraestructura para el desarrollo social” de la delegación. Sobre la base de un diagnóstico participativo se requerirá tomar medidas para revertir las limitaciones e inequidades que actualmente muestra la distribución de dicha infraestructura.

Plazo de cumplimiento: 1ª. Etapa: Octubre 2010 para incluir recomendaciones en el POA 2011 2ª. Etapa: Octubre 2011 para incluir recomendaciones en el POA 2012

Justificación: El mantenimiento y construcción de la infraestructura tienen un papel trascendental en la gestión del territorio y un impacto significativo en el desarrollo social. Si bien, en la “infraestructura urbana” se concentró el grueso del gasto social -entendido en un sentido amplio-, la “infraestructura para el desarrollo social”, esto es, la infraestructura en educación, salud, deporte, cultura, social, económica y de vivienda, presenta porcentajes muy bajos, en cada una de éstas se invirtió menos del 5% del presupuesto total delegacional.

Asimismo, el análisis realizado revela una clara insuficiencia de la “infraestructura para el desarrollo social” y su muy mala distribución en términos de equidad social. Se observa una correlación negativa entre grado de marginación e infraestructura disponible. La mayor y mejor “infraestructura para el desarrollo social”, con todo y sus insuficiencias y limitaciones, tiende a concentrarse en las unidades territoriales de media y muy baja marginación, mientras que son evidentes las carencias en esta materia en las unidades territoriales de alta y muy alta marginación.

De no diseñarse explícitamente una estrategia que priorice la “gestión del territorio”, y de seguir con la tendencia de ofrecer una mayor infraestructura al menor número de población, siendo esta población la misma que presenta mejores condiciones en su patrimonio, educación, salud, ingreso, etc., la Delegación reproduce la desigualdad en la distribución de los servicios al continuar destinando el presupuesto delegacional para mantenimiento, construcción y equipamiento de la infraestructura en los territorios que presentan menor población y menores carencias, y en general, una mayor infraestructura y posibilidad de acceder a ésta por vías privadas, en comparación con la población que se concentra en UT de muy alta y alta marginación que presenta condiciones socioeconómicas mucho más deterioradas.

Recomendación GAM/09/2010:

Definir de manera clara la prioridad programática y presupuestal que tendrá para la delegación el gasto en agua potable y drenaje, tanto en lo que se refiere al suministro de zonas que carecen de acceso al líquido, como de mantenimiento y reparación de las redes secundarias. Lo anterior implica armonizar la importancia que la problemática de agua potable y saneamiento tiene para la delegación con las prioridades presupuestales y la atención que reciben.

Plazo de cumplimiento: 1ª. Etapa: Octubre 2010 para incluir recomendaciones en el POA 2011
2ª. Etapa: Octubre 2011 para incluir recomendaciones en el POA 2012

Justificación: En materia de infraestructura urbana resultó preocupante la muy baja inversión destinada y la baja cobertura alcanzada en el tema del agua potable y el drenaje, frente a la inversión destinada a la imagen urbana o mantenimiento de vialidades, cuando los dos primeros son satisfactores sociales de primera importancia y necesidad.

El 2.2% que le destinó la Delegación a agua potable como porcentaje promedio dentro del presupuesto de desarrollo social, o el 1.4% derivado de su presupuesto total, representan muy bajos porcentajes para todas las acciones institucionales consideradas en este rubro en los POA 2007, 2008 y 2009, específicamente: el mantenimiento, rehabilitación y ampliación de la infraestructura del sistema de agua potable, la instalación de tomas domiciliarias, la provisión emergente de agua en pipas, la reparación de fugas, el pago de derechos y captación de agua en bloque, y el apoyo al sistema comercial de aguas.

El presupuesto destinado al drenaje –al igual que el del agua- presenta porcentajes de inversión muy bajos, el 1.6% que le destinó la Delegación como porcentaje promedio dentro del presupuesto de desarrollo social y el 1.1% derivado de su presupuesto total. Inclusive, dicho presupuesto presentó un decremento consecutivo en los 3 años considerados.

Con base en estos datos, el gasto destinado a ambos rubros y sus respectivos decrementos representan porcentajes muy bajos si se considera la mínima cobertura que alcanzan y que afecta de manera considerable la calidad de vida de la población que continúa careciendo de estos bienes y servicios básicos. Por ello, resulta de suma importancia que la Delegación revierta estos decrementos y aumente el gasto destinado para ambos rubros.

Recomendación GAM/10/2010

Establecer con el gobierno central relaciones de coordinación en todos aquellos programas y actividades en donde se buscan objetivos iguales o similares o se tienen las mismas poblaciones o territorios objetivo. Pasar del actual esquema de duplicidad y competencia a relaciones intergubernamentales de colaboración y coordinación.

Plazo de cumplimiento:

1ª. Etapa: Enero 2011 para incluir la recomendación en las Reglas de Operación de los programas sociales que deberá publicar la demarcación

2ª. Etapa: Junio 2011 para incluir la recomendación en todas aquellas actividades que no estén vinculadas a programas sociales

Justificación: En el análisis comparativo de los programas sociales de GAM con los programas sociales del Gobierno Central se detectó que un importante número de programas de GAM en materia de protección social, educación, vivienda y jóvenes persiguen los mismos propósitos (objetivos), los realizan a través de las mismas acciones (componentes), se dirigen a la misma población objetivo y no consideran la coordinación y articulación previa que debe establecer con las diferentes instancias del Gobierno Central que ejecutan programas con las particularidades referidas.

Esto significa que sin contar con coordinación y articulación previa, los programas sociales de GAM se duplican y compiten con los del Gobierno Central al perseguir los mismos fines.

En la evaluación se enfatizó que no existió planeación que llevara a crear mecanismos de coordinación con los programas sociales del Gobierno Central, por lo que no hay complementariedad previa entre ambos niveles de gobierno, con excepción de un mínimo de programas sociales que, al momento de operarse, tienen una coordinación con el nivel central de gobierno, hecho que responde más a la dinámica de operación que a una coordinación previamente contemplada en el diseño.

Tampoco se crearon órganos y mecanismos pertinentes para la coordinación, y complementariedad de las acciones o recursos, así como para la transversalidad de los programas.

Recomendación GAM/11/2010

Revisar a profundidad la concepción de participación ciudadana con la que se ha venido operando, garantizar el funcionamiento regular y sustantivo del Consejo Delegacional de Desarrollo Social y demás Consejos Delegacionales. Promover y ampliar la participación ciudadana en todos los programas sociales y particularmente fortalecer aquellos que ya abren espacios a la participación ciudadana, como el PEME, así como eliminar las contraprestaciones en los programas sociales, de manera específica en los programas de mejoramiento de vivienda e infraestructura urbana.

Plazo de cumplimiento: Enero 2011 para incluir recomendaciones en las Reglas de Operación de los programas sociales que deberá publicar la demarcación

Justificación: En los programas sociales de GAM existe una concepción muy limitada de la participación ciudadana. Resaltó en la evaluación que en la gran mayoría de los programas no se diseñaron acciones que promovieran la participación de los ciudadanos ni de organizaciones de la sociedad civil o de órganos oficiales de representación ciudadana. Tampoco se incluyeron en el diseño de los programas diversos instrumentos y mecanismos establecidos en la ley de participación ciudadana del DF.

Los pocos programas sociales que consideraron la participación de los ciudadanos, la implementaron fundamentalmente a través de mecanismos de consulta (Consejos y Comités de Seguimiento) y en menor medida lo hicieron a través de mecanismos deliberativos como Foros y Asambleas.

Salvo algunos casos, como el Programa Emergente de Mejoramiento de Escuelas, en donde existe una clara perspectiva participativa, en la mayoría de los programas de mejoramiento de vivienda e infraestructura urbana se expresan problemas como exigir contraprestaciones en la realización de obras públicas, como los programas de “Banqueta y Guarnición”, “Pinta tu fachada”, “Aplana tu fachada” o una idea repetida en varios programas en donde se confunde participación ciudadana con recepción de un beneficio, una transferencia o la asistencia a un evento.

Mención aparte merece la seria distorsión de la relación gobierno-ciudadanía que implican programas como Pavos o Despensas a comités ciudadanos y gestores sociales.

Otra debilidad en materia de participación ciudadana es que sólo una minoría de programas sociales cuentan con encuestas o documentos que contengan la percepción y satisfacción de los beneficiarios y que permitan conocer su punto de vista sobre la transferencia oportuna de los recursos o sobre los servicios ofrecidos.

Un órgano que no fue reconocido ni incorporado en el diseño, del PDD-GAM es el Consejo Delegacional de Desarrollo Social, que en el nivel delegacional de gobierno representa al órgano de consulta y vinculación más importante entre el gobierno y la sociedad.

Igualmente, ni otros Consejos Delegacionales, ni los Comités Vecinales (actualmente registrados en la Ley de Participación Ciudadana como Comités Ciudadanos), fueron reconocidos en el PDD-GAM y en los programas sociales como órganos de representación ciudadana y como una de las vías que fomentaran y encauzaran la participación de los maderenses.

Para cumplir con la instauración del Consejo Delegacional de Desarrollo Social se deberá cumplir los artículos 18 y 19 de la Ley del Desarrollo Social para el DF que establecen:

Artículo 18.- El Consejo Delegacional de Desarrollo Social es un órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre la Delegación y la sociedad.

Artículo 19.- El Consejo Delegacional de Desarrollo Social está integrado por:

I. El titular de la Delegación, quien lo presidirá;

- II. El titular de la Dirección General de Desarrollo Social, quien fungirá como Secretario Ejecutivo del mismo;
- III. Un servidor público de la Dirección General de Desarrollo Social, designado por el titular de la Delegación, quien fungirá como Secretario Técnico;
- IV. Los titulares de las Direcciones Generales de Jurídica y Gobierno, de Administración, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos, Participación Ciudadana y los servidores públicos que considere necesario convocar el Jefe Delegacional;
- V. Los representantes de las dependencias de la Administración, a invitación del titular de la Delegación;
- VI. Tres miembros de cada uno de los siguientes sectores:
- Organizaciones Civiles;
 - Organizaciones Sociales;
 - Instituciones de Asistencia Privada;
 - Instituciones académicas de educación superior;
 - Grupos Empresariales.
- Estos serán designados por el titular de la Delegación con base en las propuestas de los sectores correspondientes.
- Cuando se trate de asuntos relacionados con alguna zona de la demarcación territorial en específico, el titular de la Delegación invitará a grupos de vecinos interesados.
- Los integrantes del Consejo tendrán carácter honorífico.
- Por cada miembro titular se nombrará un suplente, quien en caso de ausencia del titular asistirá a las sesiones.

Recomendación GAM/12/2010

Mejorar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en particular en la disponibilidad y accesibilidad de toda la información en la página electrónica que marca la Ley de Transparencia y Acceso Público de Información del DF (artículo 14). Asimismo se deberá cumplir con la publicación del total de Reglas de Operación de los programas sociales y con los requisitos de registro y publicidad de los padrones sociales establecidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y en su Reglamento.

Plazo de cumplimiento: Inmediato

Justificación: Se encontraron importantes problemas de transparencia y rendición de cuentas sobre toda la información que la Delegación debe publicar de acuerdo a lo que marca la Ley de Desarrollo Social para el DF y su Reglamento y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Distrito Federal (artículo 14).

En materia de desarrollo social es un problema sentido la falta de publicación del total de reglas de operación de los programas sociales y la carencia de información exhaustiva en las RO publicadas que indiquen sobre los beneficios, tiempos, convocatorias, requisitos, responsabilidades, formas de acceder a los programas sociales y criterios de selección.

Otro problema es la falta de publicación de los padrones de beneficiarios de todos los programas sociales que otorguen alguna transferencia.

En otros casos, los padrones publicados de los programas sociales no cumplieron con publicar el total de datos solicitados en la normatividad, éstos son: el número de participantes o beneficiarios, el monto de los recursos asignados, su distribución por sexo, y por grupos de edad y su distribución por unidades territoriales, que se establecen en el artículo 35 de Ley del Desarrollo Social para el Distrito Federal y en el artículo 57 del Reglamento de la LDS-DF

El artículo 58 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el DF establece que:

ARTÍCULO 58. En la integración de los padrones de beneficiarios a que se refiere el presente capítulo, las dependencias, entidades u Órganos desconcentrados que correspondan, solicitarán, salvo características específicas del programa o casos excepcionales, los siguientes datos personales:

- I. Nombre completo;
- II. Lugar y fecha de nacimiento;
- III. Sexo;
- IV. Edad;
- V. Pertenencia étnica;
- VI. Grado máximo de estudios;
- VII. Tiempo de residencia en el Distrito Federal;
- VIII. Domicilio;
- IX. Ocupación;
- X. Datos de los padres o tutores, en su caso, y
- XI. Clave Única de Registro de Población.

El manejo de los datos personales que se recaben de los participantes o beneficiarios, se realizará conforme lo establecido por la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Recomendación GAM/13/2010

Definir un programa de desarrollo institucional de las áreas responsables de la política y los programas sociales en la delegación que incluya un inventario de requerimientos en materia de capacitación, infraestructura, material de trabajo, equipo de cómputo y formas de coordinación y articulación al interior de la delegación, así como una estrategia y un cronograma para concretarlo.

Plazo de cumplimiento: 1ª. Etapa: Octubre 2010 para incluir recomendaciones en el POA 2011 2ª. Etapa: Octubre 2011 para incluir recomendaciones en el POA 2012

Justificación: En la operación de los programas, pese al entusiasmo y compromiso de los trabajadores, se encontraron importantes deficiencias. Es claramente insuficiente el personal que trabaja en los programas sociales así como las condiciones materiales en las que desarrollan su trabajo. Las instalaciones no son las más adecuadas y se encontraron repetidas percepciones sobre las carencias básicas en materia de cómputo y de oficina que influyen en el registro de información clave para medir y evaluar el desempeño de los programas.

Pese a que existe un sistema de capacitación al interior de la Delegación, a través de éste no se promueve la formación y capacitación específica que requiere el personal que participa en la planeación y operación de los programas sociales.

Además, la Delegación no cuenta con equipos interdisciplinarios que diseñen, operen y evalúen los programas sociales, y que puedan contribuir a abordar desde diferentes perspectivas, las múltiples dimensiones que presentan los problemas sociales.

Se detectaron importantes debilidades en los mecanismos de vinculación entre diversas áreas de la Delegación en las fases de planeación, operación, seguimiento, control y evaluación, hecho que reitera la falta de integralidad en los programas sociales. Un problema significativo de vinculación y coordinación se presenta entre el área de Administración y las diversas áreas que operan los programas,

Recomendación GAM/14/2010

Diseñar y poner en práctica un sistema de información para el seguimiento de la operación, monitoreo y evaluación interna de los programas, que incluya a su vez, los indicadores suficientes que permitan medir el grado de avance y cumplimiento de las diferentes fases de los mismos.

Plazo de cumplimiento: Junio 2011

Justificación: Los registros y documentación que avalan el cumplimiento de una administración oportuna y confiable de los recursos del programa son insuficientes. Sólo algunos programas cuentan con la información documental que avala el cumplimiento de las transferencias de los recursos pero no cuentan con el respaldo de dicha información en archivos electrónicos.

La gran mayoría de los programas no tiene actividades de seguimiento sistemáticas ni regulares. Los programas de transferencias simplemente se limitan a entregarlas; después de ello no existe ningún tipo de acercamiento entre los funcionarios encargados de la operación y los beneficiarios de los programas. Son los programas de infraestructura escolar y de mejoramiento de vivienda los que presentan un mayor seguimiento en las actividades y en los procesos.

Pese a que un mínimo de programas registren la percepción de los ciudadanos, esta información tampoco se sistematiza, por lo que no es utilizada en informes, supervisiones y evaluaciones de los programas.

Igualmente, la mayoría de programas sociales presenta una baja calidad en los indicadores, en los casos en los que se diseñaron, fueron fundamentalmente de cobertura o resultados y en otros casos, confunden a éstos con informes y otros documentos los cuales no forman parte de algún sistema de información en el que se registre sistemática y digitalmente el grado de avances en la gestión y en los resultados del programa.

Esta falta de seguimiento se refleja en que un importante número de programas sociales no cumplió las metas definidas, fundamentalmente algunos programas del eje educativo y de asistencia social en

los que las diferencias que derivan del padrón de beneficiarios y las metas establecidas es altamente significativa.

Por tanto, no existen condiciones de evaluabilidad de los programas sociales fundamentalmente por: 1) a la falta de formulación de los programas sociales y 2) por la carencia de un sistema de información que incluyera: la sistematización digital de todos los procesos y actividades generadas en la operación de los programas (pudiendo servir como insumos importantes para las fases de control, corrección y evaluación), y que incluyera también los indicadores suficientes para medir el avance y cumplimiento de las diferentes etapas y metas del programa.

La fracción IX del artículo 11 de la Ley del Desarrollo Social para el DF establece la obligación de las Delegaciones de realizar el control y la evaluación de los programas a su cargo, lo que no es posible si no se cuenta con un adecuado sistema de información.

Recomendación GAM/15/2010

Realizar y publicar las evaluaciones internas de cada uno de los programas sociales del 2010 conforme lo solicitado en los Lineamientos que sobre este tema emita el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, a efecto de cumplir con lo que marca la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (artículo 42).

Plazo de cumplimiento:

Para los programas sociales 2010 el plazo es en Junio 2011

Para los programas sociales 2011 y 2012 el plazo es conforme a las fechas que se establecen en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Justificación: No existe un conjunto de procesos ni actividades institucionalizadas al interior de la Delegación que hayan incorporado a la evaluación como una fase de todos los programas sociales, aún cuando en el diseño del PDD-GAM se contempló llevar a cabo la evaluación de las políticas. Tampoco existen medidas de evaluación de desempeño para el personal que opera los programas sociales.

Inclusive, es importante registrar que la evaluación no es reconocida al interior de la administración delegacional como un método sistemático que permita mejorar el diseño y operación de un programa, y por ende, mejorar a su vez el desempeño gubernamental.

Las ocho evaluaciones internas entregadas al equipo evaluador no pueden ser consideradas propiamente como evaluaciones internas, puesto que son documentos que cuantifican principalmente los resultados de los programas y no presentan un análisis sustantivo de dichos datos, ni informan sobre los objetivos, tipo de evaluación, metodología, indicadores y fuentes utilizadas.

La Ley del Desarrollo Social para el DF establece que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales – de acuerdo a lo establecido en el artículo 3° fracción XVII de la Ley de Desarrollo Social del DF- están obligadas a realizar evaluaciones internas anualmente conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Artículo 42).



Asimismo, se establece en esta norma que los resultados de las evaluaciones internas deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, incluirse en el Sistema de Información del Desarrollo Social y entregarse ante la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF; y deben darse a conocer a la Secretaría de Desarrollo Social y al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Artículo 42).

Para cumplir con dicho mandato, el Evalúa-DF emitió los lineamientos Lineamientos para la evaluación interna de los programas sociales 2009 donde se especifican los requerimientos mínimos que deben incluir las evaluaciones internas de los programas sociales de las Dependencias del Gobierno Central y Delegacional con la finalidad de valorar el diseño y operación de sus programas y en los casos necesarios introducir ajustes, potenciar aciertos, o bien, reorientar los programas sociales que tienen a su cargo.