

2009



EVALUA DF

Consejo de Evaluación del
Desarrollo Social del
Distrito Federal

**ANÁLISIS SOBRE LA ELABORACIÓN DE 420
REGLAS DE OPERACIÓN DE PROGRAMAS
SOCIALES DEL GOBIERNO CENTRAL DEL DF Y DE
LAS 16 DELEGACIONES**

SEPTIEMBRE 2009

INTRODUCCIÓN 3

METODOLOGÍA 6

ANÁLISIS..... 7

I. DEPENDENCIA.....	9
II. OBJETIVO GENERAL Y COBERTURA.....	10
III. METAS FÍSICAS	16
IV. PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL	18
V. REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS DE ACCESO	20
VI. PROCEDIMIENTOS DE INSTRUMENTACIÓN	22
VII. PROCEDIMIENTO DE QUEJA O INCONFORMIDAD.....	23
VIII. MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD	25
IX. MECANISMOS DE EVALUACIÓN E INDICADORES.....	27
X. FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	28
XI. ARTICULACIÓN CON OTROS PROGRAMAS	29

CONCLUSIONES.....31

Introducción

La construcción de la institucionalidad social tiene como objetivo que el proceso de elaboración de las políticas sociales se haga de forma eficiente. Esto es, que se establezcan reglas claras que proporcionen el marco en el cual interactúa el gobierno frente a la sociedad, con el que se evite la duplicación de esfuerzos y de recursos; se provea de continuidad a las políticas sociales, ya que en muchas ocasiones los resultados sólo se obtienen en el mediano y largo plazos; se evite la discrecionalidad en la asignación de recursos; y se transparente el gasto público. La institucionalidad social comprende entre otras, la configuración, estructura y funciones de la administración pública en torno al financiamiento, diseño e implementación de la política y los programas sociales, así como el fomento de la participación social en dichos procesos.

A efecto de valorar algunos de los mecanismos de institucionalización de la política social del Gobierno del Distrito Federal (GDF), el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa DF) decidió realizar un diagnóstico del marco institucional de los programas sociales del GDF, basado en el contenido de las Reglas de Operación (RO), publicadas durante el 2009, de los programas sociales bajo responsabilidad de las distintas Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones o Entidades de la administración pública del GDF.

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) incorpora los elementos más importantes sobre la creación de una institucionalidad social para el Distrito Federal, como la garantía y defensa de los derechos sociales, los mecanismos de evaluación de la política social y el fomento de la participación social.

La LDSDF tiene por objeto impulsar la política de desarrollo social, con el propósito de promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal -en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social- en apego a los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Estos principios constituyen el marco desde el cual debe planearse, ejecutarse y evaluarse el conjunto de las políticas y programas en materia de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal.

Para cumplir con estos compromisos, la administración pública local se organiza mediante políticas y programas de gobierno, enmarcados en dichos principios y en congruencia con el contenido y prioridades definidos en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012, el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 y los Programas Delegacionales de Desarrollo Social. En estas normas se establecen las prioridades, los objetivos, las previsiones básicas y los resultados que se pretenden alcanzar en bienestar y desarrollo social.

La actual política social se compone de un conjunto de programas sociales específicos, algunos de los cuales están vinculados a los programas sectoriales y/o institucionales, mientras que otros derivan del mandato de la LDSDF. Los programas específicos deben establecerse en congruencia con los instrumentos rectores del

desarrollo social, en respuesta a situaciones problemáticas o a requerimientos particulares de la población, que son identificados a través de un diagnóstico riguroso y sistemático. Con estos programas se busca garantizar de manera universal y progresiva la mejora en el bienestar social y el goce de los derechos sociales, económicos y culturales de los capitalinos, a través de la planeación de un conjunto ordenado de objetivos, estrategias, acciones y metas, estructuradas de manera coherente, para ser aplicadas sistemáticamente en un periodo de tiempo estable. Estos programas se clasifican de acuerdo a su naturaleza, en programas de transferencias monetarias o materiales; de servicios; de operación de la infraestructura social y de subsidios¹.

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.

Aunque las RO no están definidas jurídicamente, se entienden como un conjunto de disposiciones normativas y de lineamientos que ordenan anualmente a cada uno de los programas sociales en sus diferentes fases de instrumentación, con acciones y metas específicas. Son de carácter público y buscan asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, a fin de:

- saber quién es sujeto de recibir los apoyos o servicios que ofrecen los programas; conocer en qué consisten y cómo se operan; así como los requisitos para acceder a ellos y al total de sus beneficios, en tiempo y forma y con criterios claros y no discrecionales; y los criterios de la autoridad para asignarlos;
- enterarse de quiénes son las instituciones y autoridades responsables de su instrumentación;
- conocer cuáles son los objetivos de los programas y su contribución al bienestar social y al avance en el cumplimiento de los derechos sociales;
- estar al tanto de los recursos presupuestales con que cuentan, para que los ciudadanos vigilen que se apliquen de acuerdo a como han sido programados;
- saber los mecanismos institucionales que en primera instancia y de manera expedita atenderán y resolverán las quejas ciudadanas interpuestas frente a las acciones, vacíos u omisiones por parte de los funcionarios responsables de los programas;
- conocer las estrategias y acciones administrativas establecidas para cada programa, para que los ciudadanos puedan hacer efectivos los derechos y reclamar y exigir el acceso a los servicios garantizados;
- reconocer los indicadores y mecanismos de evaluación por los que se valorarán los resultados de los programas y su impacto en el bienestar social, incluyendo siempre la opinión de los beneficiarios; y

¹ En el Artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal Fracción XVII se define por Programas Sociales.- Las acciones de la Administración que promueven el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que, por su naturaleza, pueden dividirse en: programas de transferencias monetarias o materiales, de prestación de servicios, de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos

- advertir las formas y espacios para que los diversos sectores sociales participen en el diseño, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas, entre otras.

En la administración pública local hay una doble normatividad en lo que se refiere a las Reglas de Operación de los programas sociales, por un lado, lo que dispone la LDSDF, y su Reglamento y por otro, lo que establece el Código Financiero, aunque éste se refiere en particular al ejercicio de recursos presupuestales del capítulo 4000, relativo a subsidios, apoyos y ayudas sociales. Estos tres últimos deberán sustentarse en reglas de operación según lo establecido por el Código en su artículo 501 A, a fin de asegurar la transparencia, eficacia, eficiencia y no discrecionalidad en su manejo.

Si bien lo establecido en los dos lineamientos no es contradictorio entre sí, la duplicidad normativa ha propiciado serias confusiones en el proceso de elaboración de las reglas de operación de los programas sociales. La más preocupante de entre ellas es no saber determinar con base en cuál de las dos se debe elaborar las RO de los programas sociales. Sus implicaciones han sido o bien reducir los programas sociales únicamente a transferencias (monetarias y en especie), o asimilar un programa social a aquellas posibilidades de asignación económica que por concepto de capítulo 4000 deben ser acreditadas con “reglas de operación” según lo establecido en el Código Financiero; sin importar si sus objetivos inciden en el bienestar social, o cuál es su duración.

Ante esta situación y dado que la correcta elaboración de las RO es de especial relevancia para garantizar que los programas sociales cumplan con los objetivos para los que han sido creados, y se transparenten, el Evalúa DF publicó en enero de 2009 una Guía para la Elaboración de las Reglas de operación de los programas sociales. Esta Guía, apegada a lo establecido en los artículos 33 de la LDSDF y 50 de sus Reglamento, se realizó con la finalidad de que las instancias responsables de programas sociales revisaran y actualizaran en 2009 las RO de los programas sujetos al capítulo 4000, orientándolas a lo establecido en los ordenamientos del desarrollo social. Por su intermedio, también se buscó armonizar, desde los principios de la LDSDF, los dos esquemas normativos de RO, para optimizar el trabajo de los servidores públicos y garantizar la transparencia del proceso regulatorio de los programas sociales del Distrito Federal.

El presente documento es el resultado del análisis cuantitativo y cualitativo que, con base en esta Guía, elaboró la Dirección de Evaluación de Evalúa-DF a 420 reglas de operación de programas sociales, de las 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.

La revisión de las reglas de operación de los programas sociales en ejecución, buscó vigilar la legalidad en cuanto al diseño e implementación de los programas sociales, de sus metas y acciones. Ante ello, el Evalúa se ha propuesto subsanar vacíos y mejorar procesos, con procedimientos simples, y claros, para de esta manera contribuir a optimizar y consolidar la institucionalización de la política social del GDF.

En el proceso de revisión de Reglas de Operación, se detectaron importantes áreas sobre las que se puede trabajar con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.

Metodología

La lectura y estudio de las RO se hizo con base en los principales criterios establecidos en la Guía de Elaboración de Reglas de Operación 2009 (Guía 2009), publicada el 29 de enero de 2009 por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF. Dichos criterios están definidos en la Ley de Desarrollo Social para el DF, su Reglamento, el Código Financiero del DF, y de manera supletoria, en la Ley de Planeación del Desarrollo del DF.

El examen de las 420 RO y la corroboración de su apego a la Guía 2009, se hizo a partir de una matriz de análisis, que contiene la información relevante de cada RO según los principales criterios establecidos en la Guía 2009.

El objetivo general de examinar las RO fue valorar que contuvieran los elementos señalados tanto en el artículo 33 de la Ley de Desarrollo Social para el DF (LDSDF), como en el 50 de su Reglamento, además de su apego a los principales lineamientos establecidos en la Guía 2009. Análisis cuyo fin ha sido detectar las debilidades en su elaboración, valorando la precisión en el establecimiento de los responsables de los programas; de la claridad de sus objetivos y metas; de la adecuada identificación de la población a la que van dirigidos; de la nitidez en los procedimientos, mecanismos y criterios para el acceso a los mismos por los derechohabientes o beneficiarios; de la identificación de sus coberturas; de los recursos implicados; de las posibilidades ciudadanas para exigir su cumplimiento y externar sus insatisfacciones; de los niveles de participación social en ellos; y de la eficacia con que pueden ser evaluados, entre otras. Es decir, el objetivo ha sido valorar la calidad de la información que ofrecen las RO, que debe ser clara y legible para la ciudadanía, y a través de la cual pueda conocer en qué consisten los programas, cómo operan y cómo puede acceder a ellos.

El análisis específico que se llevó a cabo consistió en:

- i. Valorar los contenidos de las RO
 - Incorporación de la información señalada por rubro (11 en total, de acuerdo con el Reglamento de la LDSDF) y en su caso, si dicha información está completa y es clara;
 - Verificación de la correcta ubicación de la información en el apartado correspondiente; y
 - Análisis de la congruencia en la información vertida en los diferentes apartados;
- ii. Determinar errores y ausencias en las RO
 - Detección de confusiones, o incluso desconocimiento, de la información solicitada y de los conceptos de política social del GDF según la LDSDF así como del proceso de planeación-evaluación de los programas;
 - Especificación de la información ausente por cada apartado y del conjunto de las RO de cada programa;
- iii. Definir el tipo de programa social al que refiere la RO analizada;
- iv. Especificar los apartados de las RO que presentan mayores dificultades en su elaboración;
- v. Detectar las principales dificultades encontradas en la elaboración de las RO por tipo de programa;
- vi. Extraer las implicaciones de los anteriores en torno a la calificación de las RO y su valoración como instrumento normativo de los programas y políticas sociales del GDF;

Análisis

Las Reglas de Operación (RO) deben dar cuenta de los lineamientos y mecanismos jurídicos y administrativos que definen la forma general de organización de los programas sociales y la regulación de su operación. A través suyo el GDF garantiza a la ciudadanía información correcta y suficiente sobre los programas sociales de su responsabilidad, promoviendo la institucionalización y sistematización de la operación de los mismos, para así evitar la arbitrariedad y opacidad en su ejecución.

420 RO de programas sociales del GDF han sido objeto del presente análisis. Todas ellas se habían publicado hasta el mes de junio de 2009 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 72 corresponden a RO del Gobierno Central del DF y 348 a RO de las 16 Delegaciones.

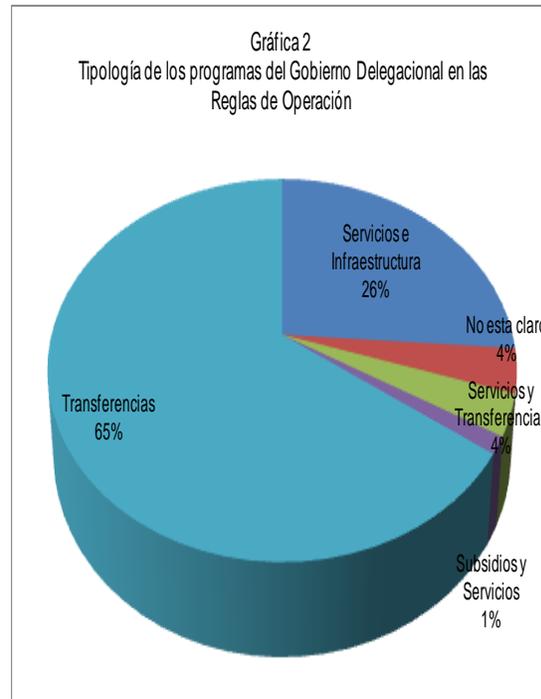
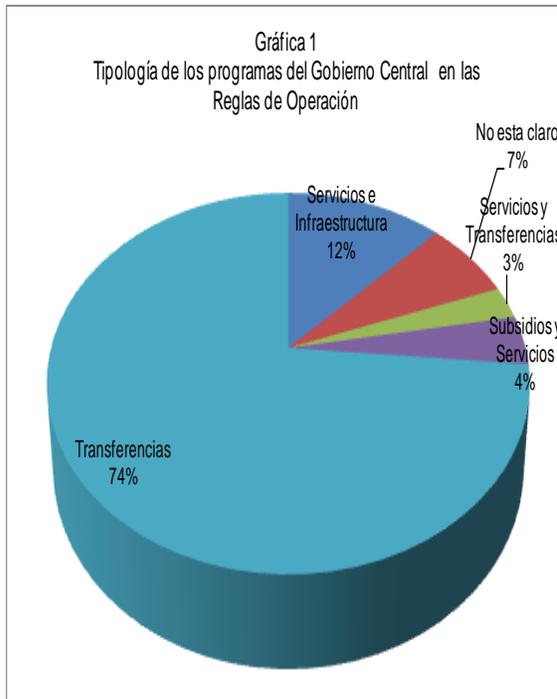
Los siguientes cuadros muestran cómo están distribuidas las RO por Dependencia y Delegación responsable de los programas de referencia.

Cuadro 1	
DEPENDENCIA del GOBIERNO CENTRAL	Número de Reglas de Operación*
Oficialía Mayor	1
DIF DF	10
Secretaría de Cultura	4
Secretaría de Desarrollo Económico	3
Secretaría de Desarrollo Social	26
Secretaría de Educación del DF	8
Fideicomiso de Educación Garantizada del Distrito Federal	1
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	8
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	2
Secretaría de Finanzas del Distrito Federal	1
Secretaría de Salud del Distrito Federal	3
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	4
Secretaría de Medio Ambiente del DF	1

Cuadro 2			
DELEGACIÓN	RO*	DELEGACIÓN	RO*
Álvaro Obregón	7	Iztapalapa	24
Azcapotzalco	19	Magdalena Contreras	28
Benito Juárez	7	Miguel Hidalgo	21
Coyoacán	14	Milpa Alta	24
Cuajimalpa	17	Tláhuac	19
Cuauhtémoc	26	Tlalpan	57
Gustavo. A Madero	20	Venustiano Carranza	14
Iztacalco	35	Xochimilco	16

*Anexos 1 y 2

La distribución del tipo de programas con RO por niveles de gobierno, indica que en el nivel central un 74% incumben a programas de transferencias, 12% a servicios e infraestructura, 4% a subsidios y servicios, 3% a los que incluyen servicios y transferencias y 7% los que no son precisos. En el caso de las Delegaciones los porcentajes por cada tipo de programa son 65%, 26%,1%,4% y 4%, respectivamente (Gráficas 1 y 2)



El correcto diseño de las Reglas de Operación es relevante para garantizar que se apeguen a lo establecido en los programas sociales, cumpliendo a través suyo, con los objetivos de transparencia de los primeros. Razón por la que el análisis se propuso valorar si en su conjunto las 420 RO, establecen de manera precisa la información, procedimientos, mecanismos y criterios solicitados en los 11 rubros que las componen de conformidad a lo establecido en el Reglamento de la LDSDF, así como su apego a la Guía de elaboración 2009:

- 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.

Los resultados del estudio se presentan a continuación por cada uno de los rubros.

I. Dependencia

En este apartado se debe señalar la Dependencia o Delegación a cargo del programa, así como la unidad administrativa responsable de la operación del programa en cuestión.

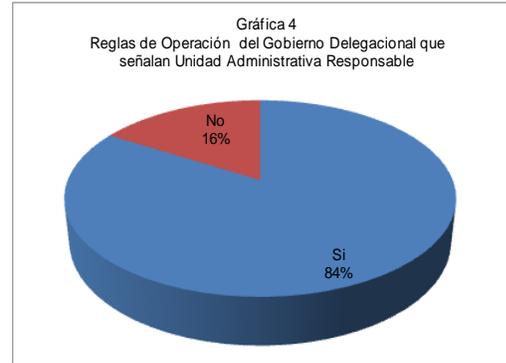
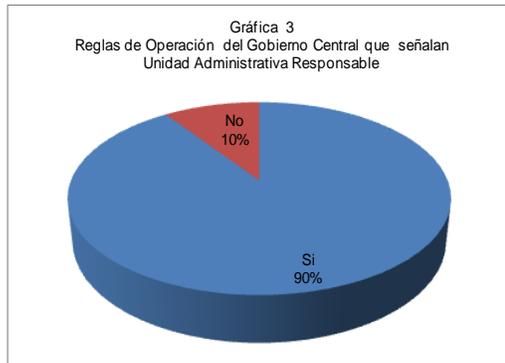
Precisar en las RO cuáles son todas las instancias o unidades administrativas responsables de la operación de los programas, en cada Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación o Entidad mencionada, es necesario para transparentar a la estructura integral garante de cada programa.

En el caso de que más de una Dependencia o Entidad sea responsable de la operación de un mismo programa debieran especificarse todas las Dependencias y/o Entidades involucradas, y a sus unidades administrativas responsables de la operación.

La revisión de este rubro tuvo como propósito verificar si las RO efectivamente cumplen con los dos requisitos y si los señalan con claridad.

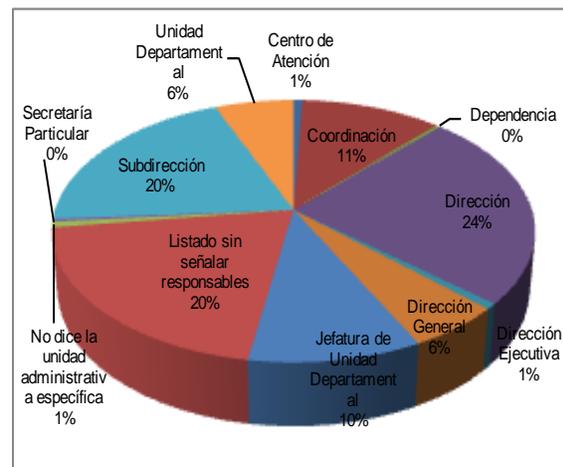
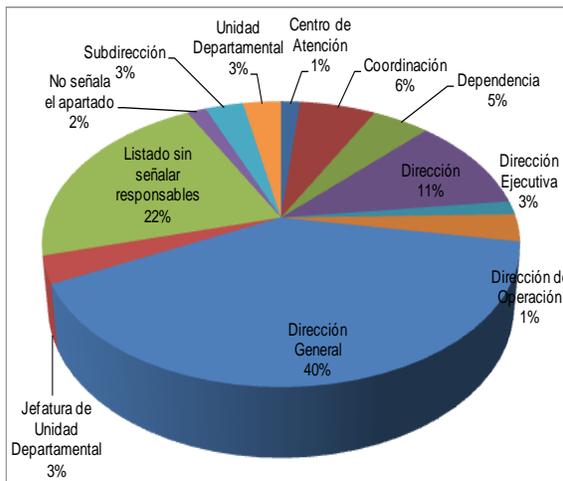
En el comparativo de cómo se elaboraron las RO entre el nivel central y las delegaciones observamos lo siguiente:

El porcentaje de RO que incluye a la Dependencia o Delegación responsable del programa es alto en ambos casos, distinguiéndose en menos de diez puntos porcentuales uno del otro, 90% para el nivel central y 84% para las delegaciones. (Gráficas 3 y 4). Sin embargo, cuando se analiza si fue llenado de manera eficiente el rubro, es decir si se especificaron con precisión las unidades administrativas responsables.



Las cifras muestran que casi una cuarta parte de las RO, no precisaron cuál es la unidad administrativa responsable de la operación de sus programas, lo que responde en algunos casos a la falta de claridad sobre las responsabilidades de las propias estructuras administrativas y en otras, en torno a los responsables directos de los programas. (Gráficas 5 y 6).

Gráfica 5 y 6 Unidades Administrativas en las RO del Gobierno Central y del Delegacional



II. Objetivo general y cobertura

En este apartado se pidió indicar el propósito central del programa con relación a la problemática o demanda social que atenderá (diagnóstico); la población a la que está dirigido (población objetivo); el número de personas efectivamente atendidas (cobertura efectiva); y si el programa es universal o está focalizado por territorios, familias u hogares.

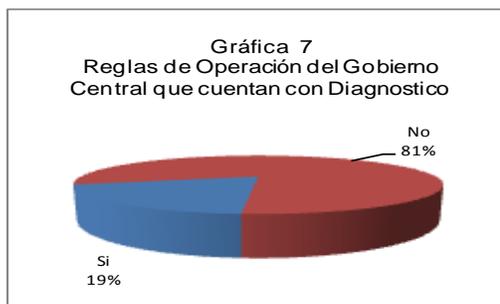
Los programas sociales para justificarse deben incluir la elaboración de un diagnóstico, razón por la que se considera que las RO no deben añadirlo obligatoriamente entre sus rubros. Su objetivo particular es clarificar y transparentar los componentes principales, los mecanismos y la normatividad de operación contenida en los programas. En la Guía 2009 se solicitó su incorporación o, en su caso, alguna información sistematizada, para poder identificar la consistencia en la definición de los objetivos del programa y de éstos con relación a la población a atender, así como para poder valorar los efectos directos esperados con la intervención del programa, en sus diferentes aspectos y etapas.

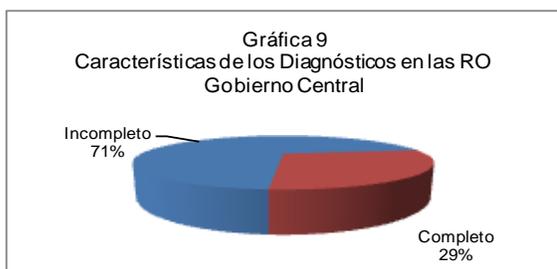
Los resultados obtenidos fueron que las RO prácticamente no hicieron referencia al diagnóstico de la problemática que dio origen al programa ni a las líneas basales que debieron establecerse en los mismos. Sólo un 5% de las RO revisadas refirieron un diagnóstico, de entre las cuales, el 74% lo presentaron incompleto, sin incluir, en su mayoría a la población objetivo, ni a las líneas de base correspondientes, además de referir datos inconsistentes, entre otras.

Estas cifras hacen pensar que no existen los diagnósticos en los programas origen de las RO, lo que evidencia la falta de rigor en la planeación de los mismos. Por un lado, por la poca relevancia que tiene la situación problemática, o demanda, que hubo de justificar el porqué del origen de los programas, y por otro, por la imposibilidad de evaluar su impacto en la solución de las condiciones de origen. También es indicativa, como se verá más adelante, de la gran dificultad para definir a la población objetivo de los programas, a sus objetivos específicos, las metas a ellos asociados y los indicadores para evaluarlos.

El comportamiento de este apartado en las RO del gobierno central y el de las delegaciones es el siguiente. Sólo el 1% de las RO de las delegaciones incluyeron alguna referencia al diagnóstico, y de él, el 80% lo presentó de manera incompleta. En el caso de las RO del gobierno central, un 19% incluyó el diagnóstico pero el 71% lo hicieron de manera ineficiente o incompleta. (Gráficas 7, 8, 9, 10). Las cifras demuestran una preocupante ausencia de diagnósticos que den soporte a los programas, pero en las Delegaciones la situación es francamente precaria. Esta ausencia pone en duda la calidad con que están elaborados los programas, poniendo en evidencia la ausencia de planeación sobre los mismos, lo que como se verá después dificulta establecer los objetivos de los programas y hasta el universo de población a atender.

A lo largo del análisis se observa una confusión frecuente entre los antecedentes o *considerandos* y lo que es propiamente un diagnóstico; en otras se aprecia la inclusión de información estadística aislada y sin sustento como diagnóstico, o también, se alude a muestreos representativos sin soporte metodológico, entre otras.

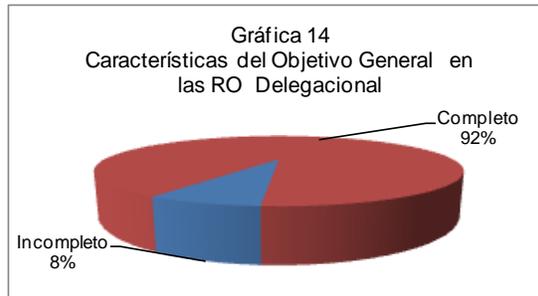
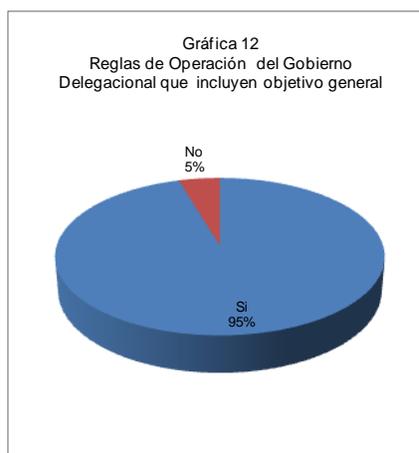
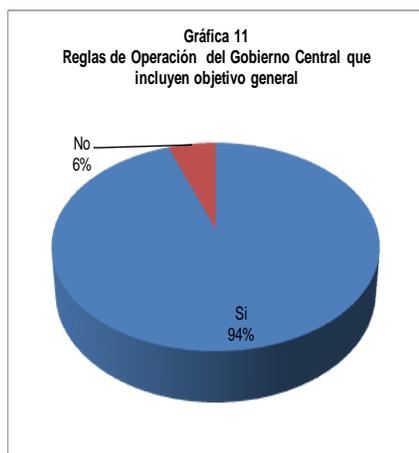




En el caso del **Objetivo general**, que refiere al propósito central del programa, un 95% de las RO lo incluyó, y sólo el 6% de ellos ofreció información incompleta o poco clara, aunque en dichos casos no se comprende con claridad cuál es el propósito del programa.

La comparación del llenado de las RO del nivel central y el de las delegaciones es muy similar: las primeras incluyeron el Objetivo general en 94%, sin detectar en ningún caso que se haya presentado incompleto, y las segundas, en 95%, con un 8% de incompletos. (Gráficas 11, 12, 13 y 14).

Debe destacarse que el propósito del análisis sólo fue verificar que estuviesen incluidos los objetivos, pero no la valoración sobre si los elaboraron de manera correcta, es decir, si los objetivos propuestos son objetivos, concretos, realizables, y congruentes con la problemática que pretenden atender y/o resolver.



El análisis constató que hay una tendencia muy grande a registrar más de un objetivo general por cada programa, o a que a éste se le identifique con meta-aspiraciones inalcanzables por la acción de uno sólo de ellos,

o así mismo, que se le confunda con las acciones del programa. Hecho que evidencia sin duda la falta de claridad en torno a la situación que los programas pretenden resolver. Por ejemplo, dar paseos a adultos mayores se plantea con el propósito de “elevar la calidad de vida de ese grupo poblacional o bien, se señala que el objetivo de un programa es “dar becas”. En general la mala definición de los objetivos de los programas se comprueba en la dificultad de asociarlos al mejoramiento de una situación social específica y en mayor medida, en la contribución a la garantía de algún derecho.

En el caso de los **objetivos específicos**, que detallan las consecuencias inmediatas que se buscan con la intervención del programa, en sus diferentes aspectos y etapas, y que condensan las exigencias para el cumplimiento del objetivo general, los resultados fueron preocupantes. En tres cuartas partes del total de las RO de los programas analizados están ausentes, sólo las establecieron un 25%.

El análisis referido a las RO de programas de gobierno central muestra que el 61% contiene objetivos específicos, y que sólo 18% de las RO delegacionales cuenta con ellos (Gráficas 15 y 16). Datos que ponen en evidencia que una tercera parte de los programas centrales no tienen claridad en torno a los dispositivos y componentes necesarios de los programas para incidir en la resolución de las problemáticas sociales que los justifican. Esos datos ascienden hasta más de tres cuartas partes en los programas delegacionales, lo que habla de una situación crítica de los mismos frente a las problemáticas que suponen atender. Estas afirmaciones se profundizan al constatar que en el análisis global de las RO existe en un 85% falta de congruencia entre los objetivos generales y los objetivos específicos de los programas.

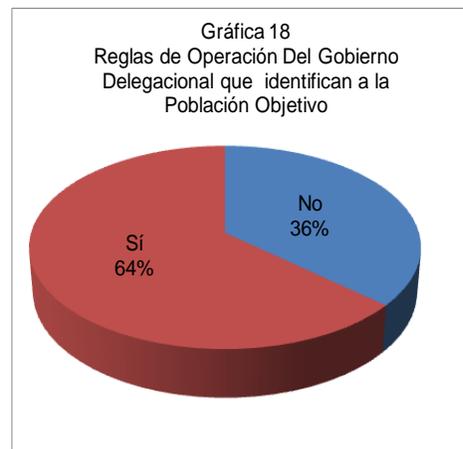
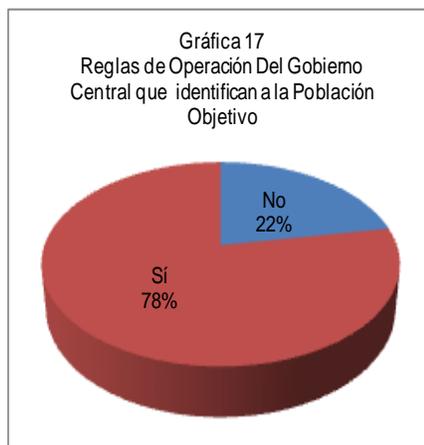


En el análisis del apartado de Procesos de instrumentación de los programas, se constató por inferencias, la referencia a objetivos específicos, por lo que las anteriores aseveraciones pueden relativizarse en lo tocante al total de programas que no tienen claridad en sus objetivos, pero no es el caso en lo relativo a la calidad con que están elaboradas las RO, y al confusión que generan, pues el rubro donde debieron especificarse es éste.

La secuencia entre ausencia de diagnóstico, incongruencia entre objetivos específicos y objetivo general, dificultará en las RO el establecimiento de metas de las que se deriven indicadores puntuales, como se analizará en el punto correspondiente a metas.

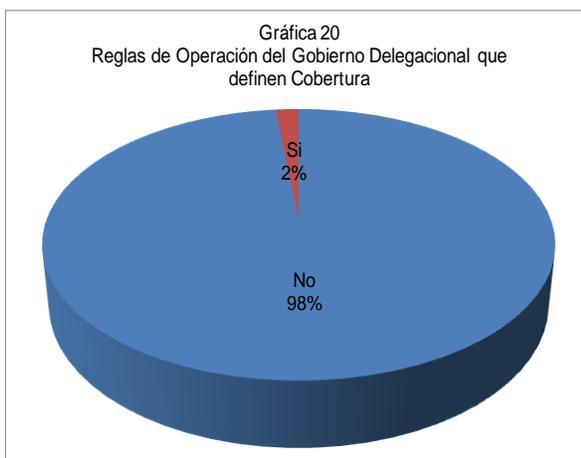
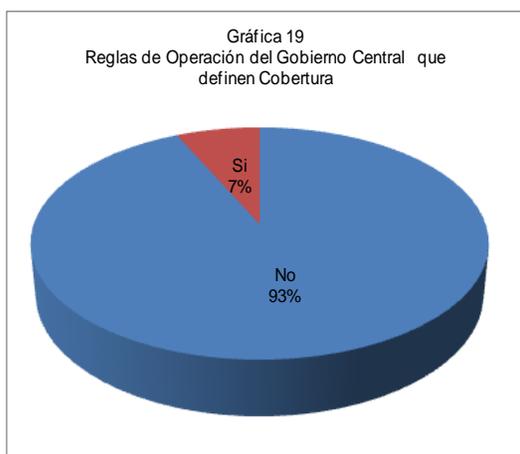
La **población objetivo** define a las personas a quienes está dirigido el programa. La Guía 2009 pidió aludirla dentro del rubro de objetivos generales a fin de poder precisar su diferencia con la cobertura planeada de un programa (que corresponde a la parte de la población objetivo que está en posibilidades de ser atendida por el programa de acuerdo con los recursos de que éste dispone) y con la población que efectivamente es atendida por el mismo (cobertura efectiva). Esto hecho resulta de la mayor importancia porque muchas veces en las RO se les confunde entre sí, o también por que en otros casos, cuando no se tiene claridad sobre la población objetivo del programa entonces se confunde a la cobertura de éste, ya sea la planeada o la efectiva, con el número de acciones que contempla realizar un programa. Hecho que evidencia, como vimos anteriormente, la falta de claridad con relación al objetivo de los programas.

En su conjunto sólo el 66% de las RO señalan a la población objetivo, mostrando un comportamiento diferenciado entre las RO de los programas centrales con un 78% y un 64% en el caso de las delegaciones (Gráficas 17 y 18). Aunque su inclusión es mayor a las dos terceras partes en ambos niveles de gobierno, no se realizó de manera adecuada. Se observó que no se especifican los grupos a atender; o bien no definen con exactitud lo qué se entiende por “población vulnerable”, por “población con escasa capacidad económica”, en “situación económica precaria”, o “personas de bajos recursos”, entre otros. Este tipo de indefiniciones implica la ausencia de parámetros claros que transparenten los requisitos que debe cumplir la población aspirante de cada programa.



Con relación al dato de **cobertura**, insistimos en señalar referido al universo de población potencial al que cada programa atenderá y al que efectivamente atiende, sólo un 3% de las RO incluyeron la información. Las cifras por nivel central y delegaciones muestran que en el primero se incluyó en un 7% de las RO y en las segundas en un 2%. (Gráficas 19 y 20). Estos números son sumamente inquietantes porque indican, en ambos niveles, la falta de claridad sobre el concepto de cobertura, lo que indica, en otros términos, que los programas sociales NO saben a quiénes deben atender, ni a quienes están atendiendo

Se asimila el concepto de cobertura al de metas de un programa, y el de metas al del número de “beneficios”, o incluso, en otras ocasiones, la cobertura aparece como sinónimo de las acciones de un programa. Esta circunstancia también revela la falta de claridad sobre los alcances que un programa debe tener con relación a la población objetivo afectada por la situación problemática que dio origen al programa, y más aún sobre el impacto que con él se pretende sobre dicha situación.

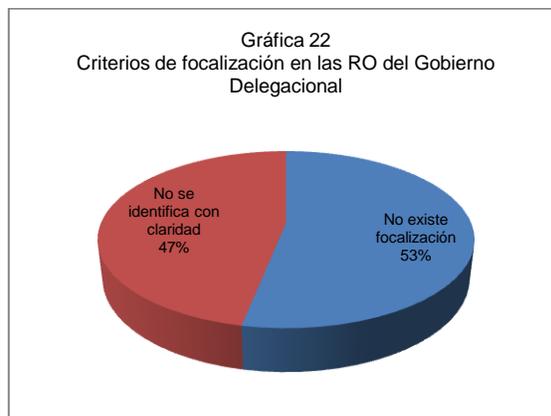
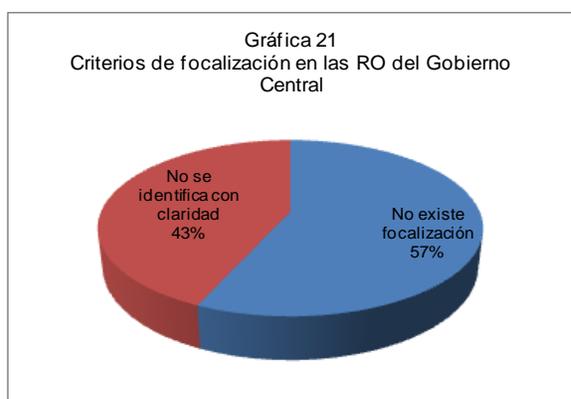


Por otra parte, una consecuencia que deriva de la ausencia de precisión sobre la cobertura de los programas es la incapacidad para definir el carácter de universalidad o focalización (territorial, por personas o por hogares) que tienen los programas.

Salvo el programa central de “La pensión alimentaria de adultos mayores de setenta años residentes en el DF”, que precisó el carácter universal del programa, el resto de las RO no determinó este criterio.

Vale añadir a las observaciones anteriores, las relativas a los datos extraídos de las RO en las que el análisis no identificó ninguna focalización. Del 48% del total de las RO en que no se encontró focalización se comprobó que efectivamente no la hay en el 54%, pero en el remanente 46%, si está presente, aunque resultó difícil determinar el tipo de focalización a partir de los datos contenidos en las RO.

Lo mismo sucede en el análisis desagregado por nivel de gobierno. Del 51% de RO de las delegaciones con programas no focalizados, en el 57% se comprobó ciertamente que no existe focalización, pero no es claro el tipo de la existente en el 47% restante. Y, en el gobierno central, del 37% de RO de las que no se aduce focalización, el 57% sin duda no prueban que halla, pero del sobrante 43% tampoco puede precisar el tipo. (Gráficas 21, 22).



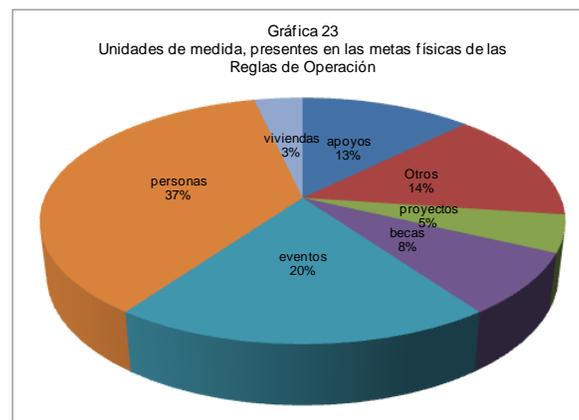
III. Metas Físicas

En este rubro se solicitó incorporar las metas físicas de los programas. Éstas se refieren a los resultados esperados por cada uno de los objetivos, general y específicos, mismas que permitirán comprobar los niveles de avance del programa.

Las metas deberán estar definidas en unidades de medida (acciones, apoyos, ayudas, servicios, personas, entre otras) y ser asociadas, cuando menos, a un indicador. Deberán poder *contabilizarse* con una escala de medición que permita saber con referencia a qué parámetro se les va a comparar; *medirse*, a través de indicadores para valorar su cumplimiento y *verificarse*, de ser necesario, por medio de soportes documentales. Puede haber distintos tipos de metas coligadas cada una a las distintas fases de los programas: instrumentación (de operación); cumplimiento final de los objetivos y metas (de resultado); y modificación o solución del problema social que dio origen al programa (de impacto).

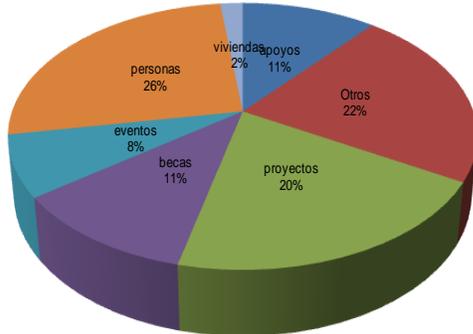
El análisis de las RO constató que se indicaron metas físicas en el 73% de las RO. De entre ellas, el 20% cumplió con señalar los criterios solicitados y sólo en el 13 % sus metas son medibles cuantificables y verificables.

Del 73% de RO con metas, el 37% tiene como unidad de medida a personas, el 20% a eventos, 8% a becas, 13% a apoyos, 4% a viviendas, 5% se definen como proyectos y el 14% restante se distribuye en diferentes medidas, referidos en su mayoría acciones que van desde esterilizaciones hasta luminarias. En la gráfica 23 se observan algunas de las unidades de medida que se incluyeron en las RO, destacando en más de una tercera parte las relativas a personas. Es importante mencionar que las más de las veces en las RO a dichas unidades de medida se las confundió con las propias metas (Gráficas 24 y 25)



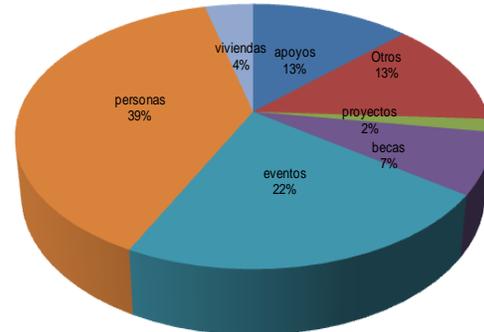
Gráfica 24

Unidades de medida, presentes en las metas físicas de las Reglas de Operación del Gobierno Central



Gráfica 25

Unidades de medida, presentes en las metas físicas de las Reglas de Operación del Gobierno Delegacional



En las RO de los programas de gobierno central el 75% incluyó las metas físicas de los programas y sólo el 41% lo hizo de manera completa; de ellas, sólo un poco más de la cuarta parte (el 29 %) cumplió con todos los requisitos solicitados de cuantificación, medición y verificación. Las Delegaciones por su parte, incorporaron metas en el 73% y únicamente estuvieron completas en el 16%, de entre las cuales exclusivamente el 9% incorporó metas que cumplieran con los tres aspectos antes señalados. (Gráficas 26, 27, 28 y 29)

No pudo desagregarse ni precisarse el dato correspondiente a la proporción por tipo de metas (operación, resultado e impacto), en tanto que en su mayoría las RO por lo general establecen metas de resultado.

Estos datos ilustran, a través de las RO, que a pesar de que en los dos niveles de gobierno es generalizada la falta de conocimiento en torno a la definición de metas y su desapego a una lógica de planeación, la situación en las Delegaciones es realmente crítica, obstaculizándose las posibilidades de evaluar los avances de los programas y sus efectos sobre el bienestar de la población.

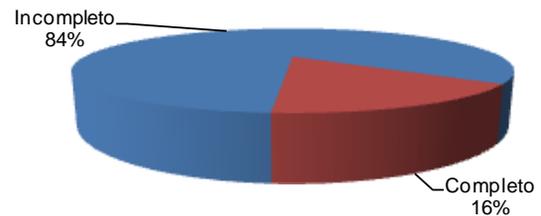
Gráfica 26

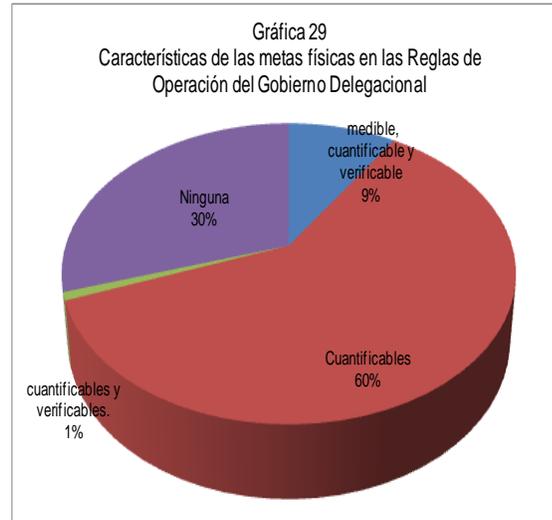
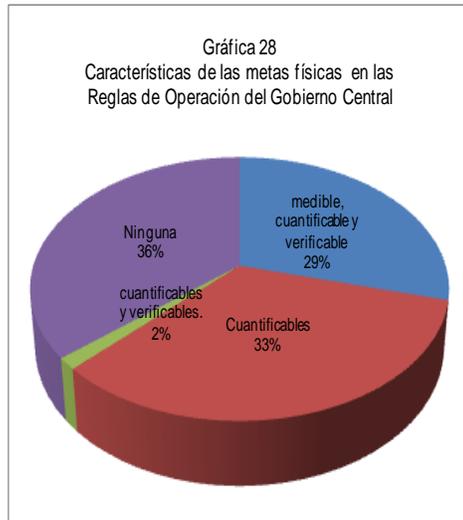
Características de las metas físicas en las RO Gobierno Central



Gráfica 27

Características de las metas físicas en las RO Gobierno Delegacional



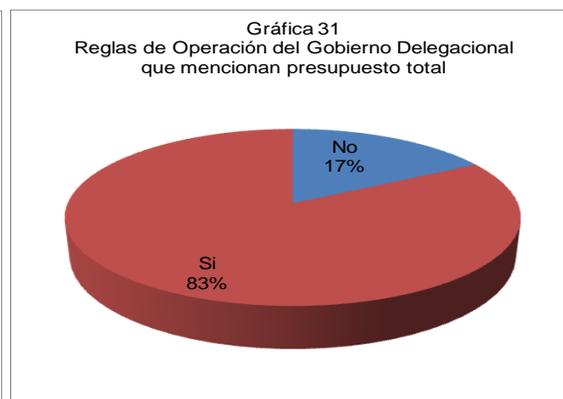


IV. Programación presupuestal

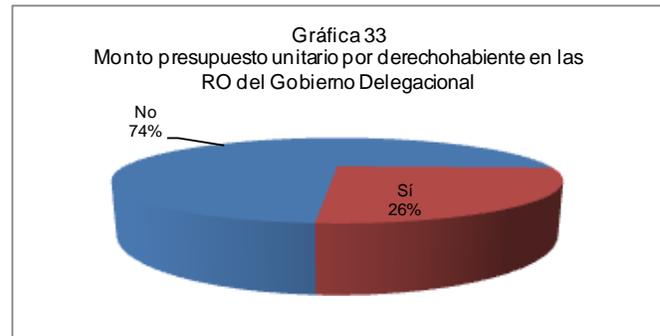
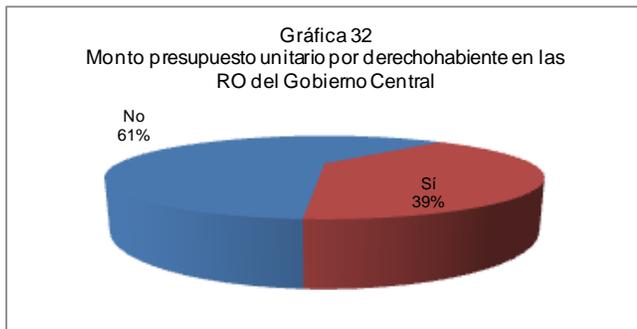
En este rubro se solicitó la incorporación del **monto presupuestal total del programa**, expresado en unidades monetarias, destinado a las transferencias, subsidios y/o servicios, de los programas. Además se pidió el precio unitario por derechohabiente y la frecuencia de su ministración, así como en su caso, la explicación de cómo se actualizó el monto con respecto al año inmediato anterior.

La importancia de registrar correctamente los montos presupuestales radica en dar conocer los recursos que se transfieren a población con cada programa, para valorar su aplicación eficiente y su suficiencia, además de transparentarlos.

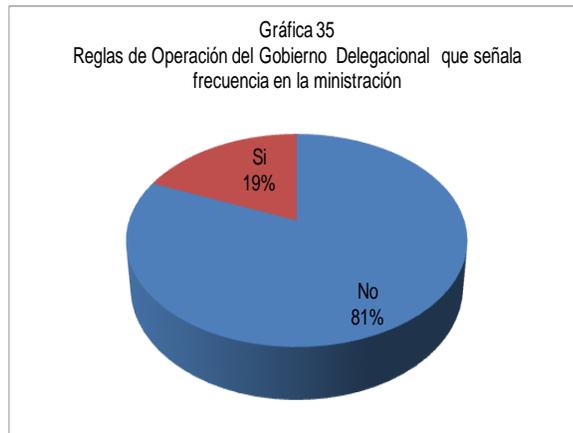
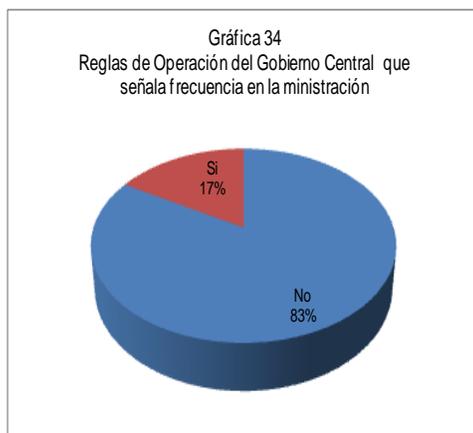
Del total de las RO, el 82% incluyó la información del monto presupuestal y por nivel de gobierno; las del nivel central lo hicieron en un 75% y las delegaciones en 83% (Gráficas 30 y 31).



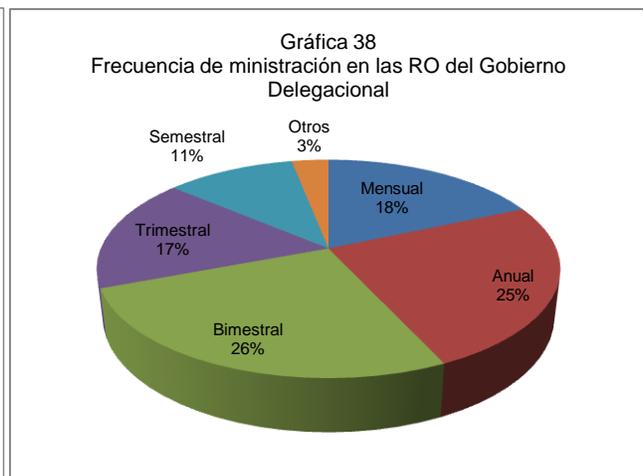
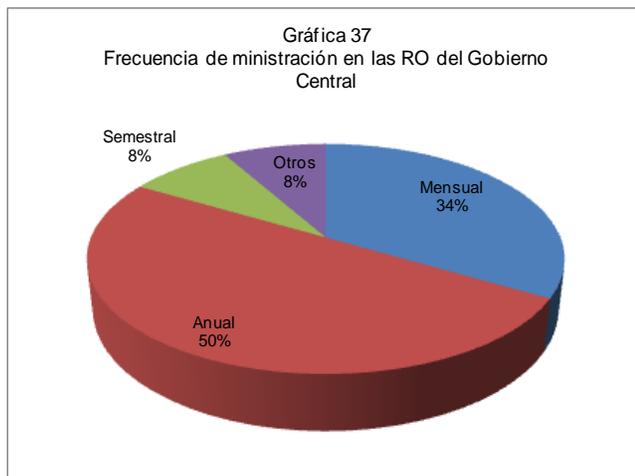
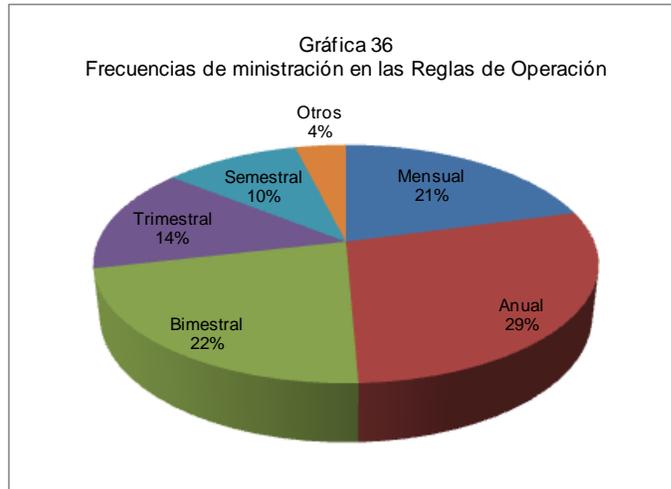
Respecto al **monto presupuestal unitario por derechohabiente**, referido a la proporción básica del presupuesto destinada a cada beneficiario y/o derechohabiente, solamente un 28% del total de las RO definieron el dato, lo que correspondió, por nivel de gobierno, al 39% en las RO centrales y 26% de las delegacionales. No haber precisado esta cifra impide tener claridad sobre el monto que del total de los recursos del programa corresponde a cada uno de los beneficiarios, en cada ocasión que este beneficio se le otorga. Esta situación, junto con la indefinición de coberturas en la mayoría de las RO, impide valorar la progresividad de los programas. No es posible determinar en las ocasiones en que se incrementan los montos presupuestales si éstos responden al aumento en el monto de los beneficios por derechohabiente o a la ampliación de la cobertura en detrimento de los beneficios.



La **frecuencia de ministración** o temporalidad en la que serán otorgados los servicios y/o transferencias del programa, sólo se explicitó en el 18% de las RO. Los datos obtenidos en el análisis por nivel de gobierno son similares, 17% en el caso de gobierno central, y 19% en las delegaciones (Gráficas 34 y 35). La falta de precisión en este rubro impide conocer las fechas en que se otorgarán los beneficios a la población favorecida por los programas y dificulta valorar la eficacia con que se operan éstos.



De las RO que señalaron frecuencia de ministración, destacan cinco diferentes períodos de entrega: mensuales, bimestrales, trimestrales, semestrales y anuales. Las proporciones en que se hicieron pueden apreciarse en la gráfica 36, 37 y 38.



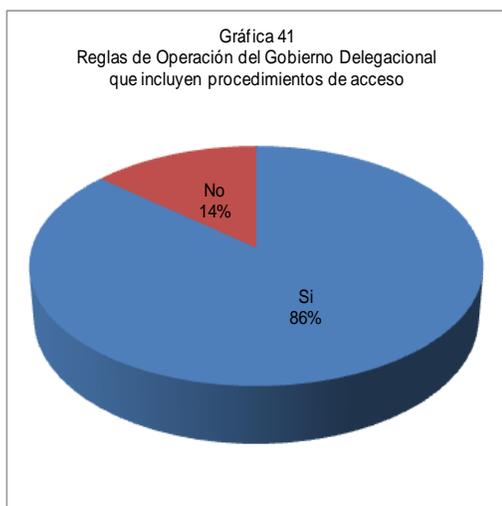
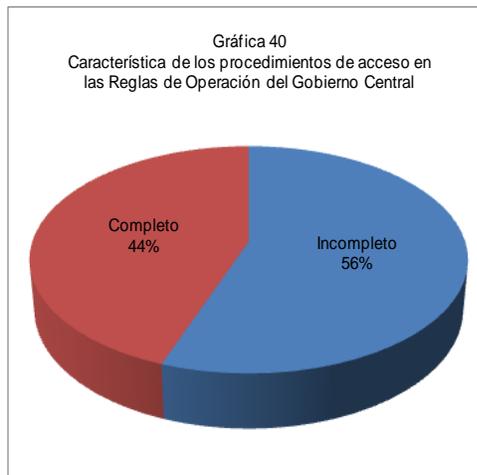
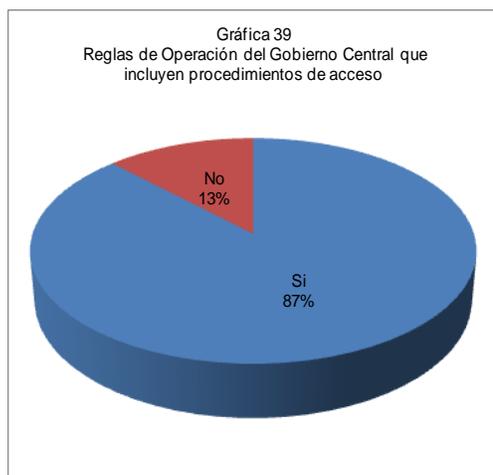
V. Requisitos y procedimientos de acceso

En este rubro debe incluirse claramente la descripción de los requisitos y del proceso para acceder al programa precisando procedimientos ágiles y accesibles y sin ninguna elevada dificultad, ni costo, para los beneficiarios: documentación a presentar; mecanismos de registro y de la entrega de los beneficios o servicios; criterios de selección y aceptación a los programas; lugares donde acudir; funcionarios responsables y plazos de cada una de las etapas, entre otras. La información a sentar deberá ser lo más completa y clara posible.

Este apartado fue contestado en el 86% de las RO. Sin embargo, de él sólo el 44% presentó de manera completa y clara la información necesaria para que se conozca cómo acceder a los beneficios del programa. Cifras que ponen en evidencia que en muchas de las RO no se establecen con la debida nitidez y transparencia los

mecanismos de acceso a los programas o, simplemente, que son los programas los que adolecen de ellos. Lo mismo ocurre en el análisis de las RO en ambos niveles de gobierno.

En las gráficas 39 y 40 se muestra que en las RO elaboradas por el gobierno central y por las delegaciones, hay un comportamiento similar en términos del porcentaje que contienen alguna información sobre procedimientos de acceso, 87% y 86% respectivamente. Y lo mismo ocurre en torno a que en más de la mitad de ellas, esa información está incompleta en 56%, en ambos casos (Gráficas 41, 42). Lo que muestra que no hay claridad en la forma de exposición de los términos y criterios de acceso a los programas, ni entre las RO que han sido diseñadas en el nivel central ni las que se hicieron en las delegaciones, o bien, que los programas a los que se refieren dichas RO no cuentan con tales procedimientos, abriendo un amplio margen a la discrecionalidad en la designación de los beneficiarios.



Por lo general se observa que la información que se establece correctamente incluye lo relativo a las solicitudes de inscripción y documentación necesaria, pero los aspectos en los que suele faltar son los concernientes a la duración de cada una de las etapas, los contenidos de cada una de ellas y sus responsables; los medios y lugares donde se publicará la información sobre el acceso y sobre las personas seleccionadas; la forma de acopio de

solicitudes; la información sobre las aceptaciones; los plazos de respuesta; los criterios de selección; las notificaciones y los mecanismos de entrega de apoyos.

VI. Procedimientos de instrumentación

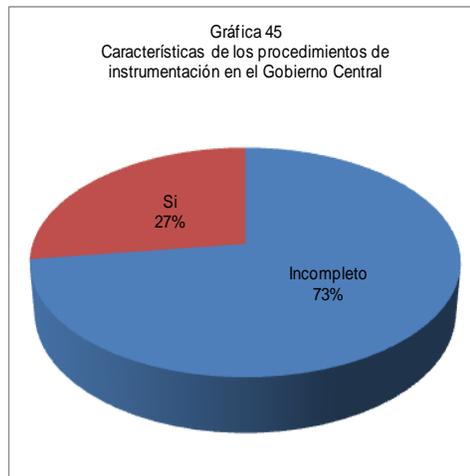
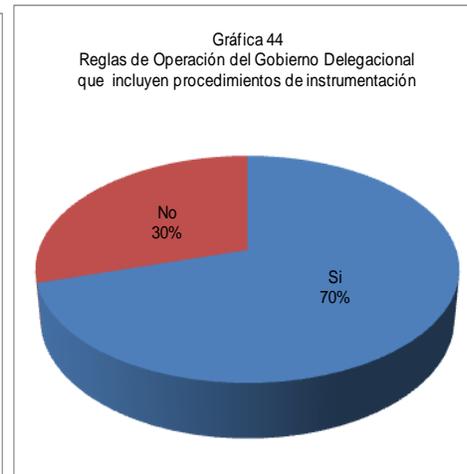
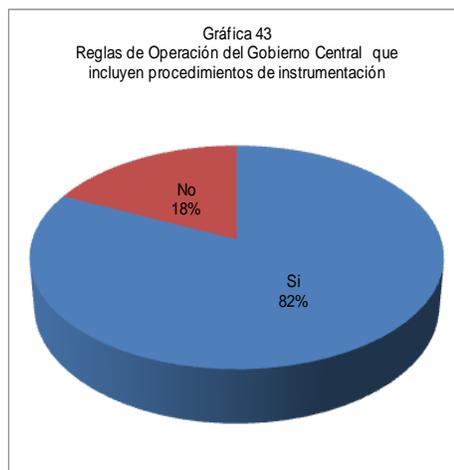
En este apartado deben especificarse todos los instrumentos de operación, las técnicas de implementación y los mecanismos de difusión del programa, así como las actividades que éste realizará, en tiempo y forma, para cumplir con los objetivos y metas planteados; los actores y Dependencias involucrados; la función y responsabilidad de cada uno en la operación; los medios de comunicación, las acciones de difusión; las actividades del programa; la temporalidad de los beneficios; las causas de cancelación de los mismos; y los mecanismos de seguimiento y control –incluyendo la periodicidad- con que cuenta el programa para conocer y resolver los problemas que surjan de su operación.

Además de la transparencia de los programas, esta información permite conocer de manera integral las distintas fases de operación de los mismos, procurando que los servidores públicos e instituciones intervinientes conozcan a detalle todo el proceso de instrumentación y control, además de conocer cómo y en qué parte de los procesos deben intervenir.

El análisis arrojó lo siguiente, un 72% las RO contienen los procedimientos de instrumentación de los programas aunque en un 78% la información está incompleta según lo solicitado en la Guía 2009.

Si bien suele incluirse información sobre las acciones del programa y en algunos casos las causas de cancelación, falta información relativa a: las etapas de operación, monitoreo y evaluación; a las acciones orientadas a la corrección de su funcionamiento; a los mecanismos de control y seguimiento; y sobre las Dependencias involucradas. No se establecen las funciones de cada uno de los intervinientes, ni de sus responsabilidades, tampoco las etapas en las que participan, ni las acciones que desarrollan, nunca los mecanismos mediante los cuales interactúan los diferentes involucrados, ni se precisan las obligaciones y acciones de los derechohabientes. Esta información revela que existe poca planificación de la operación y que tampoco se contempla al monitoreo como parte del proceso mismo de la instrumentación.

Los procedimientos de instrumentación de los programas centrales aparecen en el 82% de las RO y los de las Delegacionales en el 70%. Cuando se analiza si esa información se incorporó de forma correcta, se encuentra que las primeras sólo lo hicieron en el 27% de los casos y las segundas, en el 21% (Gráficas 43, 44, 45, y 46). Cantidades que demuestran que casi tres cuartas partes de las RO carecen de información integral sobre las etapas y procedimientos de instrumentación de los programas, impidiendo que se conozcan las diferentes fases que los componen, los mecanismos asociados a ellas y sus responsables, así como el papel de ellos en la garantía de la integralidad del programa.



VII. Procedimiento de queja o inconformidad

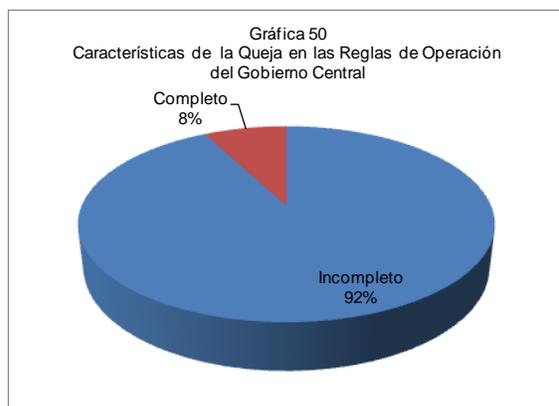
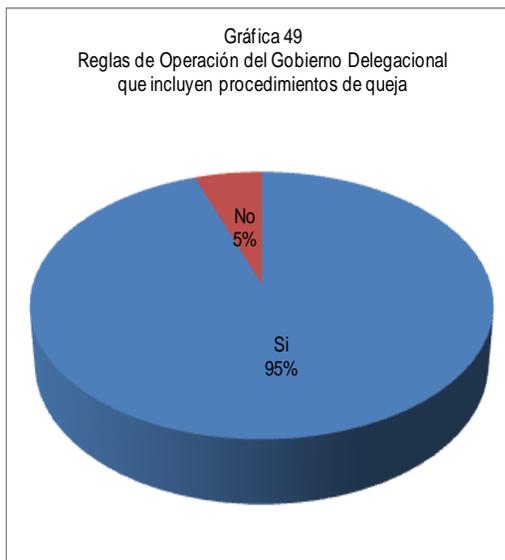
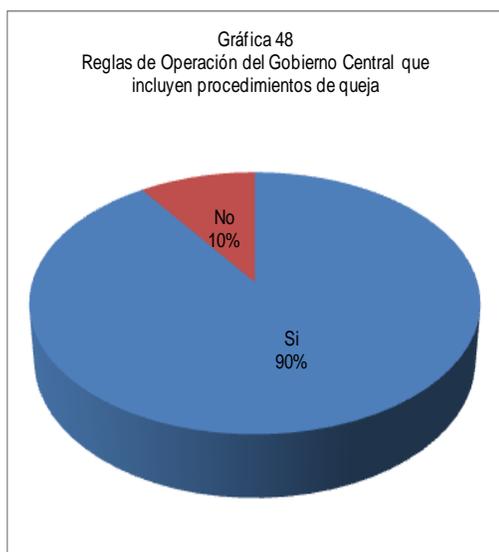
En este apartado deben precisarse las áreas de atención y mecanismos de resolución de quejas que existen en los distintos espacios en que se desarrollan los programas, las áreas y los responsables de su atención, seguimiento y solución, los plazos de respuesta por tipo de queja; y los recursos legales y administrativos en caso de inconformidad con la resolución.

La queja es el recurso con que cuenta la ciudadanía para reclamar cualquier inconformidad por la acción u omisión de un servidor público en la ejecución de un programa, por lo que deben ponerse a su disposición opciones expeditas y de fácil acceso para su solución. Dichos mecanismos pueden variar, desde la presentación de quejas en buzones, vía telefónica, escritos ante el superior jerárquico o ante órganos de supervisión o fiscalización, entre otras.

En el análisis se halló que un 94% de las RO se incluye el procedimiento de queja, pero de ellas el 97% lo hace en forma incompleta. Suelen establecer que pueden haber quejas aunque las reducen a su manifestación a través

de una forma única, regularmente por escrito y dirigidas a la Contraloría General del DF, a la contraloría interna de cada Dependencia, o a la Procuraduría Social.

Por cuanto a los datos sobre las RO por nivel de gobierno, el central incorpora en un 90% los mecanismos de queja, pero de entre ellas el 92% lo hizo de manera incompleta y, las delegaciones del 95% que los incorporó, el 98% no obró como debía (Gráficas 48, 49, 50 y 51).



La queja ciudadana no queda reflejada en las RO como un asunto responsabilidad de quienes instrumentan los programas, de ahí que en la mayoría de los casos deriven su atención y solución a otras instancias. Los elementos ausentes en este rubro, tienen que ver con los diferentes mecanismos, viables y accesibles para presentar la queja con que debiera contar cada institución para cada programa; las áreas responsables de atenderlas, darles seguimiento y solucionarlas; los mecanismos de respuesta y seguimiento, así como de sistematización y resolución de cada institución; la operación de los módulos de atención ciudadana y los plazos y responsables de atenderlas y resolverlas, entre otras.

La queja es tanto una expresión del comportamiento de cada programa, como un mecanismo de participación de la ciudadanía en la contraloría de los mismos, no obstante, en las RO se las trata como un asunto que compete a terceras instancias en su atención y solución. Siendo que estas dos acciones atañe resolverlas, en primera instancia y de manera integral, a la Dependencia o Entidad responsable de cada programa, para cumplir así con la responsabilidad de brindar un servicio eficiente, mejorando los servicios y otorgando una atención de calidad.

VIII. Mecanismos de exigibilidad

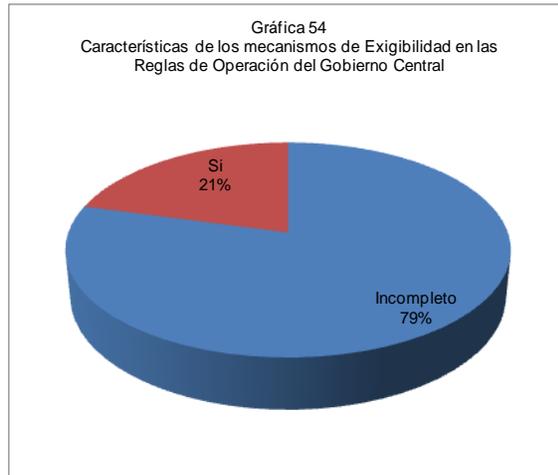
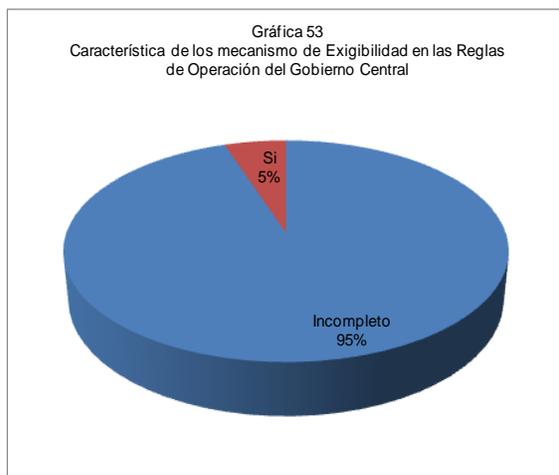
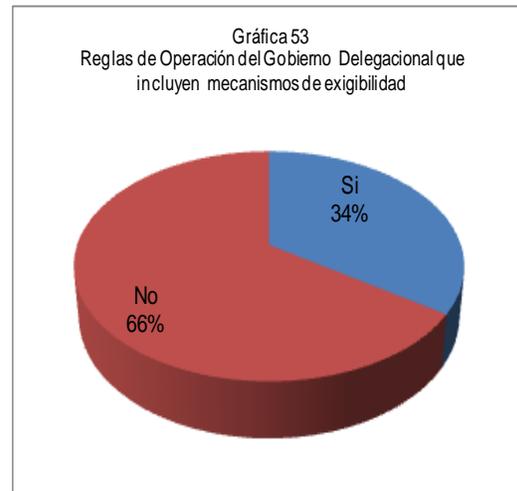
En este apartado deben especificarse las estrategias administrativas con que cada programa cuenta para que los ciudadanos hagan efectivos los derechos reclamen y exijan el acceso a los servicios garantizados y hagan cumplir las leyes y compromisos adquiridos en torno a los derechos que se garantizan a través de los programas.

Cada RO debería incluir la información que cada institución y programa expone al público señalando los requisitos, derechos, obligaciones, procedimientos y plazos para que los beneficiarios y/o derecho-habientes puedan acceder al disfrute de sus beneficios. Y, en caso de una resolución negativa, la información para darles a conocer los procedimientos por los que pueden exigir su cumplimiento ante la autoridad responsable, de forma ágil y efectiva. También deberán señalar los mecanismos para atender las solicitudes, informar sobre los responsables y plazos para su atención y solución, así como, en su caso, los medios de impugnación con que cuenta la ciudadanía para hacer efectivos sus derechos.

El mecanismo de exigibilidad es un elemento ausente de las RO en un 62%. Del 38% que si lo incorporó el 83% lo hizo de forma incompleta. Lo que sin duda indica la falta de claridad en torno a la protección de los derechos, que a través de los programas se busca garantizar.

Los porcentajes parecieran variar cuando se analiza el caso de las RO del nivel central y de las delegaciones de forma separada, sin embargo aunque las primeras lo llenaron en un 53%, el 95% lo hizo de manera incompleta y, las delegaciones que lo incorporaron sólo en un 34%, lo llenaron mal en un 74% (Gráficas 52, 53, 54, 55).

En su conjunto estas cifras ponen en evidencia la gran dificultad de concreción de este concepto en la operación de los programas, en ambos niveles de gobierno. En el caso de la elaboración de las RO, este rubro no puede llenarse a través de copiar de manera mecánica la información existente en las guías, que sólo incluyen un ejemplo de cómo proceder. Por el contrario, es una trama de fondo que amerita pensar los procedimientos desde la particularidad de cada programa expresando pormenorizadamente cada etapa, procedimiento, criterio, plazo y responsables, para garantizar los derechos.



Entre los hallazgos de cómo se llenó este rubro en las RO destaca que en su mayoría copiaron el texto de la Guía 2009 que plantea la obligación de colocar en un lugar visible los requisitos, procedimientos, mecanismos y plazos para obtener los beneficios, debiendo señalar los responsables de la operación de los programas, sin determinar en cada caso lo que concierne de manera particular a cada programa. Además de no incluir los diferentes mecanismos de exigibilidad a los que puede acceder a ciudadanía; las instancias y unidades jurídico-administrativas a las que pueden acudir; los mecanismos a través de los que se atenderán las solicitudes recibidas; los responsables de la atención y el seguimiento de las peticiones y los mecanismos de impugnación al alcance.

Limitarse a copiar a la letra lo establecido en el reglamento de la LDSDF, no es sinónimo de establecer los mecanismos de exigibilidad del derecho que cada programa pretende garantizar. Y tampoco es suficiente aludir a la presentación de un escrito sin que se describan los elementos que harían efectivo el mecanismo para el ejercicio de los derechos sociales.

Del análisis subyace una confusión generalizada en el uso del concepto de exigibilidad, el cual se confunde con el de queja, poniendo en evidencia un precario conocimiento sobre la protección de los derechos, y más particularmente, en torno a la obligación del gobierno de instrumentar mecanismos para garantizarlos haciéndolos exigibles por la ciudadanía.

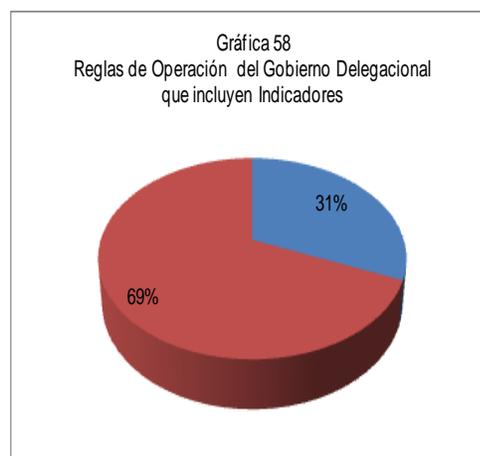
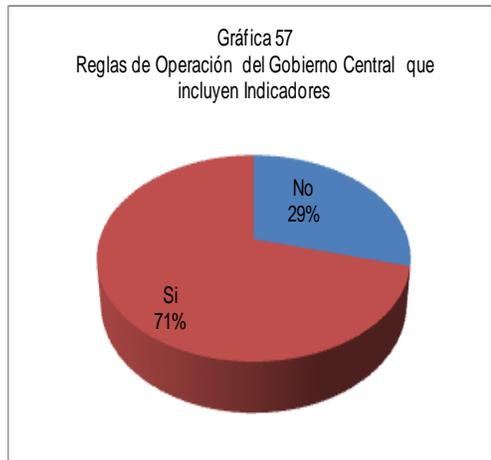
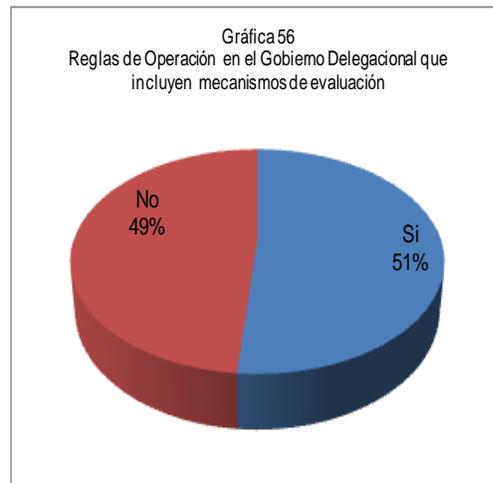
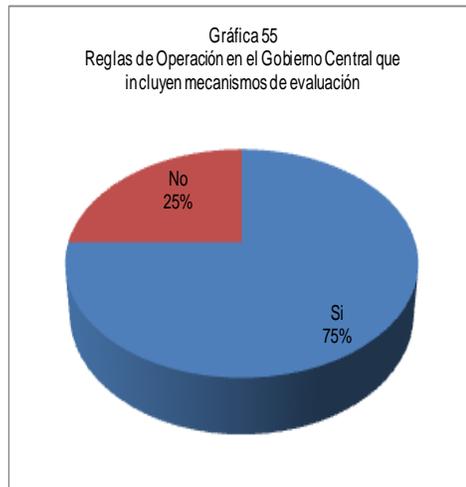
IX. Mecanismos de evaluación e indicadores

En este apartado se pidió explicitar la metodología e instrumentos de medición, cualitativa y cuantitativa, que cada institución empleará anualmente para evaluar internamente el grado de avance del programa respecto de: cada uno de los objetivos y metas planteadas; la operación institucional; el programa sectorial, institucional o delegacional al que pertenece; el PGDDF y el PDSDF. Es decir, deberán señalar la metodología e indicadores que utilizarán para evaluar el diseño, operación y resultado del programa, y los indicadores con base en los que de manera externa se evaluará su impacto y así, la perspectiva ciudadana (ya sea por consulta a la población objetivo, opinión y/o encuestas de satisfacción a beneficiarios), entre otras.

Con la evaluación se podrán detectar aciertos y fortalezas de los programas, identificar sus problemas y formular sugerencias para fortalecerlos y/o reorientarlos.

En el rubro de mecanismos de evaluación e indicadores destaca que un 69% de las RO incluyó indicadores, y apenas la mitad de ellas, el 55%, los mecanismos de evaluación. En el caso de las RO del gobierno central los indicadores se incluyeron en 71% de las RO y los mecanismos de evaluación en 75%, mientras que en las delegaciones las cifras corresponden al 69% en el caso de los indicadores y 51% en el de los mecanismos de evaluación. (Gráficas 55, 56, 57 y 58)

Si bien se incluyeron indicadores en la mayor parte de las RO, las más de las veces éstos sólo fueron referidos a un sólo aspecto, los resultados. Únicamente se plantearon indicadores relativos al cumplimiento de las metas, no habiendo incluido los asociados al cumplimiento de los objetivos del programa. La RO también carecen de indicadores para la evaluación de la operación, relativa a las fases de instrumentación de los programas, y de aquellos que servirían para evaluar el grado de modificación o solución del problema social que dio origen al programa, o indicadores de impacto. Estas ausencias junto con la escasa presencia de mecanismos de evaluación, son consecuencia directa del ejercicio poco sistemático de planeación con que parecen elaborarse los programas sociales. Situación que es evidente desde el momento en que en las RO no aparecen definidos con precisión ni los objetivos generales y específicos de los programas, ni sus metas, ni los indicadores asociados a ellos. Casi en la mayoría de las RO no se incluye tampoco la opinión de los beneficiarios que se establece como un aspecto relevante a considerar. Por otro lado, también sobresale la confusión existente entre indicadores y el número de transferencias realizadas o a la cantidad de población a la que se atenderá.

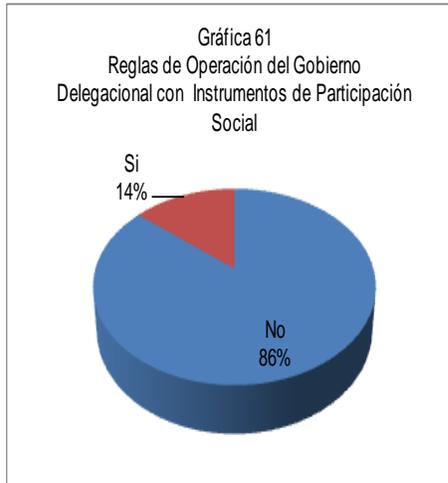
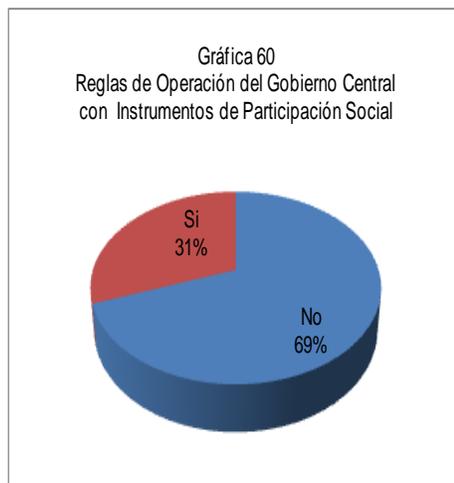


X. Formas de participación social

En este apartado se deben especificar las formas en que la ciudadanía participa en los procesos de decisión sobre el diseño, operación, seguimiento y/ o evaluación de los programas sociales, a través de las diferentes modalidades posibles (información, consulta, asociación, Delegación y control). Debiendo explicitar los órganos y procedimientos efectivos para concretar la participación (asamblea ciudadana, consejos consultivos, comités de dictaminación, de administración y supervisión, contraloría social, consejos ciudadanos, asambleas ciudadanas de decisión y rendición de cuentas, entre otros).

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 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%.(Gráficas 59 y 60).



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.

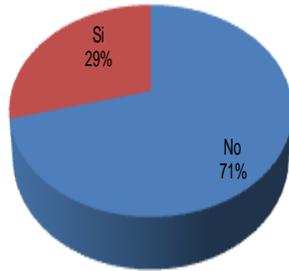
XI. Articulación con otros programas

En este apartado debe establecerse cuáles son las formas de coordinación y colaboración entre las distintas Dependencias e instituciones para alcanzar los objetivos de sus programas y un mayor impacto de los mismos, avanzando en la universalidad y haciendo más eficientes los recursos humanos, materiales y financieros de los mismos.

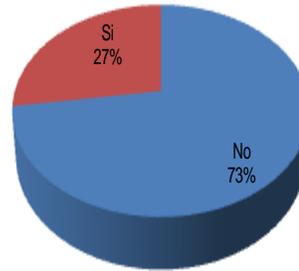
El 28% de las RO incluyeron al menos alguna referencia a la articulación con otros programas, sin embargo no se precisa con claridad cuáles son las instituciones o programas dependientes de la coordinación, ni se explica en qué consiste la articulación, ni señalan en forma adecuada los mecanismos como ella se establece.

Lo mismo ocurre en el caso del análisis de los dos niveles de gobierno, en ellos también es bajo el porcentaje de RO que señalan instrumentos de coordinación con otros programas; menos de la tercera parte, el 29% en el caso de gobierno central y 27% en las Delegacionales (Gráfica 62 y 63). y no se establecen con precisión las responsabilidades correspondientes a cada institución y programa.

Gráfica 63
Reglas de Operación del Gobierno Central con
Instrumentos de Articulación con Otros Programas
Sociales



Gráfica 64
Reglas de Operación del Gobierno
Delegacional con Instrumentos de Articulación
con Otros Programas Sociales



Conclusiones

Del análisis de las 420 RO-2009, en apego a lo establecido en la LDSDF, su reglamento y la Guía 2009 se concluye lo siguiente:

Las 420 RO de los programas sociales del DF publicadas en 2009 incorporaron, en su mayoría, los 11 rubros de que constan las RO, sin diferencias importantes entre las que corresponden al nivel central de gobierno y al Delegacional.

Hay dos rubros que en las RO de ambos niveles de gobierno casi no se incorporan o bien se desarrollan muy pobremente: las “formas de participación social” y la “articulación con otros programas sociales”, el primero, fue llenado sólo por el 31% de las RO en el nivel central y por el 14% en las Delegaciones y el segundo por el 29% en las del gobierno central y por el 27% del Delegacional. (Gráfica 65)

En el caso de las “formas de participación social” los datos ponen en evidencia que más de dos terceras partes de las RO del nivel central no mencionan las formas como participa la sociedad, ni en el diseño, ejecución supervisión y/o evaluación de los programas. Cifra que asciende a más de tres cuartas partes en el caso de las Delegaciones.

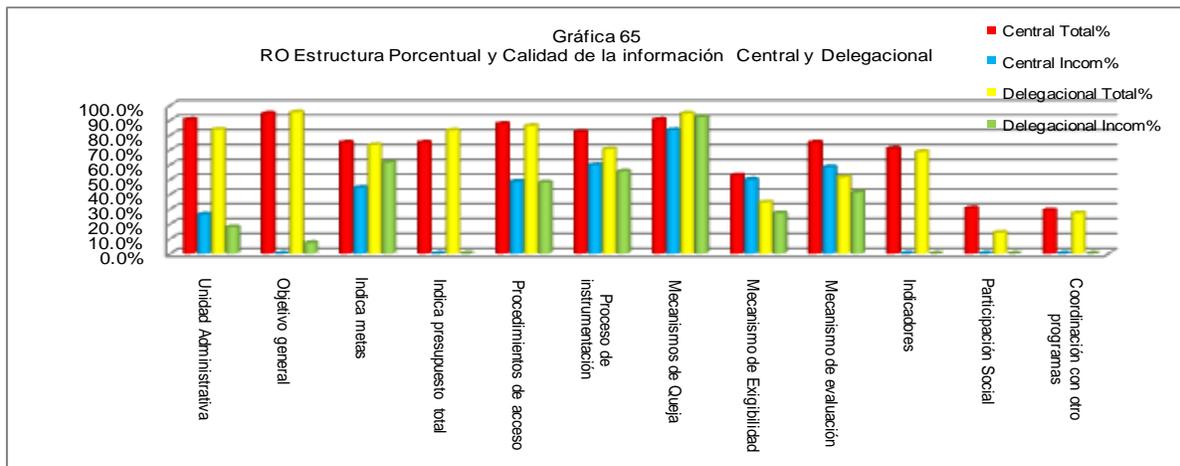
Además, en ambos niveles de gobierno, existe una idea equivocada de lo que es participación social negándosele su capacidad de incidencia y deliberación en los asuntos públicos. Algunas veces en las RO la reducen a la idea de queja o inconformidad, otras la confunden con la asistencia a actos, o a la recepción de beneficios y a la participación en juntas o comités vecinales. También, la identifican con cualquier tipo de participación en organizaciones que tienen vinculación con algún órgano de gobierno, o se les asimila con las consultas y encuestas.

Esta circunstancia puede deberse a que no se contempla la inclusión de la participación social como parte sustancial de la decisión sobre la cuestión social, a pesar de estar mandatado por la LDSDF. Además de que no se incluyó ni cuando hubo planeación de los programas sociales, ni cuando no la hubo, como parece ocurrir en la mayoría de los casos. Hecho que demuestra el escaso o nulo valor que los órganos de la administración pública local le dan a la participación social a pesar de ser un derecho consignado por ley. Situación que es crítica en las Delegaciones, pero en ambos casos, traducen la precariedad del carácter democrático de los programas del GDF.

Por cuanto al rubro de “articulación con otros programas sociales”, menos de una tercera parte de las RO lo incluyó pero sin precisar con claridad cuáles son las instituciones o programas que dependen de la coordinación aludida, en qué consiste, o los mecanismos cómo se establece. Las RO no indican las formas de coordinación y colaboración entre las distintas Dependencias e instituciones para alcanzar los objetivos de los programas, ni tampoco para lograr un mayor impacto y avanzar en su universalización, ni para hacer más eficientes los recursos humanos, materiales y financieros a ellos destinados. Las reglas evidencian la falta de coordinación

entre ambos niveles de gobierno en la planeación y ejecución de los programas sociales y entre sus competencias y atribuciones sobre el desarrollo social del Distrito Federal.

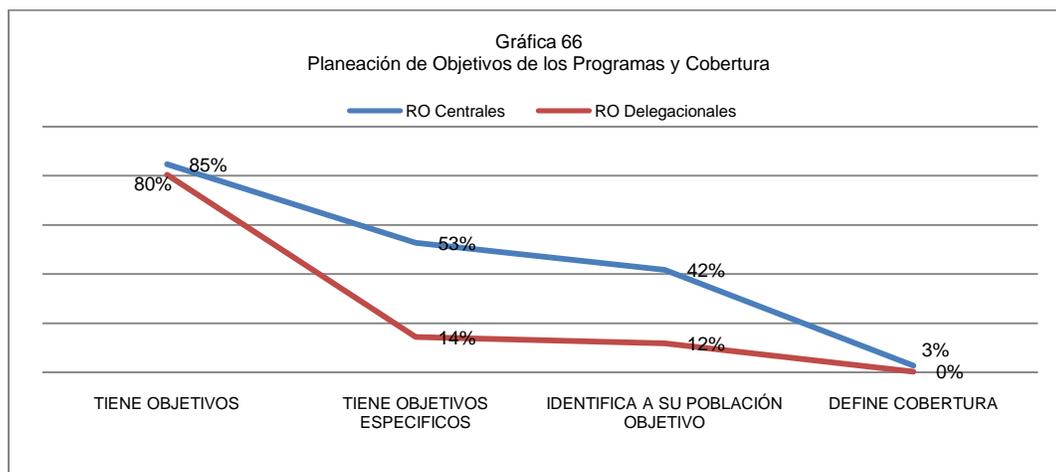
Con relación a los 9 rubros restantes de los 11 que deben contener las RO, las 72 RO del nivel central incorporaron erráticamente la información en más del 50% de los casos, 60%, 83% y 58%, respectivamente, en los rubros de “procesos de instrumentación”, “mecanismos de queja”, y “mecanismos de evaluación”. Y en otros tres rubros, “mecanismos de exigibilidad”, “procedimientos de acceso” y “metas físicas”, los niveles de error fueron de entre del 50, 49 y 44%, respectivamente. Situación parecida a lo ocurrido con las 348 RO de las Delegaciones. En los rubros de “metas físicas”, “mecanismos de instrumentación” y “mecanismos de queja”, la información incorporada estuvo incompleta o equivocada en el 62%, 56% y 92%, respectivamente y en los de “procedimientos de acceso”, “mecanismos de exigibilidad”, y “mecanismos de evaluación y los indicadores” los porcentajes de equívocos fueron del 48, 27 y 41%, respectivamente. Lo que demuestra, que en ambos niveles de gobierno, más de la mitad de los rubros que se incorporaron en las RO publicadas no revelan de manera conveniente los contenidos de los programas. Estos datos, junto con lo que ocurre en los rubros de “participación social” y de “articulación con otros programas”, descubren que en su mayoría las RO incumplen con los requerimientos de información solicitada. (Gráfica 65)



Los datos anteriores revelan que los dos niveles de gobierno cumplen con elaborar y publicar las RO, cuando menos de los programas sociales bajo su responsabilidad sujetos en su ejecución al capítulo 4000. No obstante, la calidad de la información que contienen las RO es frágil, confusa, incompleta y en casos, incongruente. Ello obstaculiza dar cuenta lúcida de los programas (en qué consisten, qué pretenden, cómo operan, a quiénes están dirigidos, cómo puede accederse a ellos, las formas de concurrencia entre los dos niveles de gobierno, entre otras). Esta precaria información inhibe la función sustantiva de las RO asociada a la garantía de acceso a la información pública y a la certeza jurídica de los programas. Además, de que en casi todos los casos desconoce o incluso contradice la orientación de política social del GDF, signada en la LDSDF.

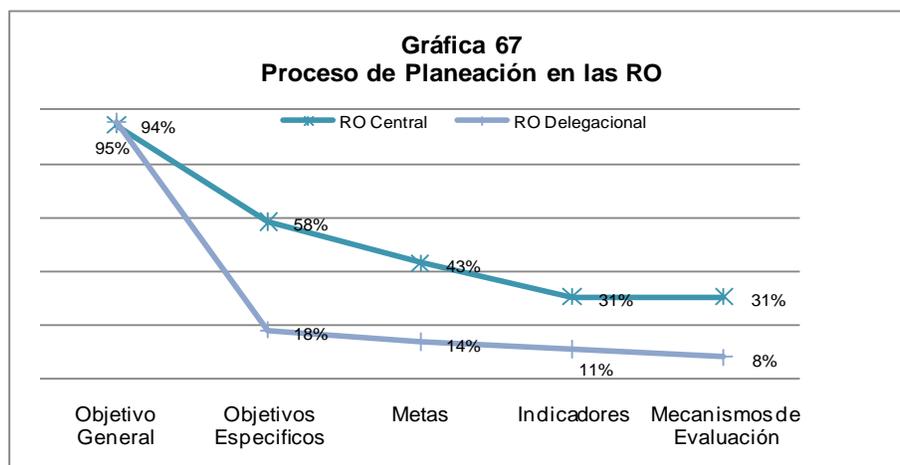
Con relación al marco de planeación del desarrollo social del GDF, el análisis de las RO muestra que éste es muy débil, o bien, simplemente que las RO no están bien elaboradas, siendo incapaces de dar cuenta de ello. Esta circunstancia se evidencia particularmente por la fragmentación existente en dos procesos fundamentales de definición de los programas sociales como son su cobertura y sus indicadores de evaluación. El primero de ellos deviene de la discontinuidad en el proceso de definición de objetivos del programa y el de sus coberturas y, el segundo, se refiere a las omisiones en la trayectoria de la definición de objetivos y su asociación a indicadores de evaluación.

Por cuanto al primer aspecto se observa que la secuencia lógica entre definición de objetivos generales de los programas y objetivos específicos, y de su vinculación con una población objetivo y la definición de su cobertura de atención, en el caso de las RO del nivel central, sólo se cumple en el 3% de un 85% de RO que refieren objetivos generales de los programas. Situación todavía más inquietante en el caso de las RO de las Delegaciones donde las cifras señalan un cero por ciento de RO que cumplen con realizar esta secuencia de planeación, de un 80% de RO que plantearon objetivos generales. (Gráfica66)



Esta ausencia de planeación conlleva a una selección poco transparente de los beneficiarios de los programas, a un desigual cobijo de los sectores y grupos, así como a desdibujar el impacto de los programas en el bienestar social. La inconsistencia en la definición de las coberturas parece permitir que en la práctica se juegue indistintamente al alza o a la baja con los montos de apoyo y las coberturas, invalidando poder avanzar en la universalización de los programas.

En relación con el segundo asunto, la ausencia de planeación se observa en dos procesos: en la fragmentación existente en la secuencia descripción de objetivos generales, concreción por objetivos específicos, asociación de metas, y definición de indicadores y, en la desvinculación de éstos con mecanismos de evaluación de los programas. En el caso de las RO del nivel central sólo una tercera parte de las RO que precisaron objetivos generales (94%) refiere congruencia en la determinación de objetivos específicos, las metas a ellos asociadas y los indicadores para su evaluación. Mientras que nuevamente en el caso de las Delegaciones sólo un 8% de las RO refieren consistencia en el anterior proceso, lo que muestra que hay una ausencia crítica de planeación de los programas bajo su responsabilidad. (Gráfica 67)



La ausencia de planeación de los programas sociales ha provocado su multiplicación y dispersión, con bajas coberturas e impactos imposibles de evaluar.

En conclusión, el análisis de las 420 RO del GDF evidencia que éstas contienen información insuficiente para definir de forma eficiente, eficaz, equitativa, no discrecional y transparente, tanto la forma general de organización de los programas sociales del GDF como la regulación de su operación.

Hay debilidades muy importantes en las RO publicadas en 2009 que impiden sostener que con ellas se está avanzado en la concreción de un marco institucional de los programas sociales del GDF, y que por tanto, el proceso de elaboración de las políticas sociales se esté haciendo de forma eficiente además de dar cuenta de los principios de la política social del DF y de sus conceptos básicos, es decir, de una política social con enfoque de derechos. Lo que tampoco permite avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Frente a estos objetivos el Evalúa DF emitirá en 2009 unos nuevos lineamientos de elaboración de las RO 2010, con especial énfasis en los siguientes puntos:

- Que las RO contengan todas las disposiciones necesarias para la aplicación de los programas y para que se conozcan como un instrumento único, partir del cual se facilite su seguimiento.
- Que cuenten con mecanismos de asignación suficientemente claros y un adecuado control para el ejercicio de los recursos.
- Que la población objetivo y las coberturas efectivas estén bien definidas.
- Que los trámites sean acordes con la población a la que están dirigidos, previendo sólo los requisitos indispensables y plazos ágiles, evitando la discrecionalidad.
- Que estén bien definidos los mecanismos de coordinación entre las autoridades involucradas.
- Que tengan suficiente difusión entre la población que se busca beneficiar.