

**EVALUACIÓN DE
DISEÑO DEL
PROGRAMA
COMUNITARIO DE
MEJORAMIENTO
BARRIAL**

26 de diciembre de 2014

Contenido

I.	Introducción.	1
II.	Descripción del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB).....	7
	II.1. Objetivos.	10
	II.2. Estructura Organizativa del PCMB.	13
	II.3. Apoyos Financieros.	17
	II.4. Otros Requisitos.	18
III.	Marco Jurídico del PCMB.	20
	III.1. Marco Jurídico para el Desarrollo Social del Distrito Federal.	20
	III.1.1. Ley de Desarrollo Social como Marco de Referencia.	23
	III.1.2. De las Facultades de Jefe del Gobierno del Distrito Federal.	24
	III.1.3. De la Integración del Consejo de Desarrollo Social.	25
	III.1.4. De la Planeación del Desarrollo Social.	26
	III.1.5. De la Participación Social en el Desarrollo Social.....	26
	III.2. Ley de Desarrollo Urbano.....	27
	III.2.1. De la Planeación del Desarrollo Urbano.	27
	III.2.2. De los Programas de Desarrollo Urbano.	29
	III.3. Instrumentos de Planeación la Política Social del Distrito Federal.....	31
	III.3.1. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.	31
	III.3.2. Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018.	33
	III.3.3. El PCMB y sus Reglas de Operación 2014.....	34
	III.3.4. Programas Sociales Específicos del Distrito Federal.....	39
IV.	Problema Prioritario que Atiende el PCMB y Establecimiento de la Línea Base.....	43
V.	Identificación de los Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo del PCMB.	49
VI.	Análisis de Involucrados del PCMB.	56
	VI.1. Objetivo del Análisis.	56
	VI.2. Conceptualización de la Participación Ciudadana.....	59
VII.	Metodología y Parámetros de la Evaluación.....	63

VIII. Alineación del PCMB con la Política Social del Distrito Federal.	76
IX. Consistencia Interna del PCMB	85
X. Identificación de la Población Potencial, Objetivo y Beneficiaria del PCMB. 97	
XI. Matriz FODA del Diseño del PCMB.	100
XII. Conclusiones de la Evaluación.	103
XIII. Recomendaciones.	108
Anexo 1: Entrevista con los Operadores del PCMB.....	110
Glosario	119
Referencias Documentales.....	122

Índice de Figuras

Figura 1. Estructura Organizativa del PCMB.....	14
Figura 2. Crecimiento Demográfico de la Ciudad de México 1930-2010	43
Figura 3. Árbol del Problema.....	46
Figura 4. Factores de Derecho a la Ciudad.....	51
Figura 5. Objetivos del PCMB	52
Figura 6. Análisis de Involucrados.....	57
Figura 7. Fundamentos de la Participación Ciudadana.....	61
Figura 8. Esquema de Gestión Integral del PCMB.....	64
Figura 9. Proceso de Planeación bajo el Enfoque del Marco Lógico	66
Figura 10. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	76
Figura 11. Ejes del Programa General de Desarrollo del D.F. 2007-2012	77
Figura 12. Estrategias y Líneas de Acción del PND 2013-2018.....	82
Figura 13. Esferas de Acción del PND 2013-2018.....	82
Figura 14. Objetivos de Acción del PND 2013-2018	83
Figura 15. Alineación entre el PND 2013-2018 y el PGDDF 2013-218.....	84
Figura 16. Árbol de Objetivos del PCMB.....	85
Figura 17. Resumen Narrativo del PCMB	86
Figura 18. Población Potencial, Objetivo y Beneficiaria del PCMB	97
Figura 19. Matriz FODA	100

Índice de Tablas

Tabla 1. Evolución del Objetivo General del PCMB	10
Tabla 2. Evolución de los Objetivos Específicos del PCMB	11
Tabla 3. Resumen del Marco Legal	30
Tabla 4. Resumen de Objetivos, Metas, Indicadores y Políticas Sociales	36
Tabla 5. Programas Sociales del GDF por Dependencia	40
Tabla 6. Los Resultados del PCMB en Diversos Ámbitos	55
Tabla 7. Análisis de Involucrados	59
Tabla 8. Distribución de Preguntas por Apartado de Evaluación	65
Tabla 9. Pobreza en el Distrito Federal 2004 Método SEDESOL	68
Tabla 10. Transversalidad de la Metas del PGDDF 2013-2018	79
Tabla 11. Alineación del PCMB con la Política de Desarrollo Social del GDF	80
Tabla 12. Criterios de Elegibilidad de Proyectos Nuevos	89
Tabla 13. Criterios de Elegibilidad de Proyectos de Continuidad	90
Tabla 14. Mecanismos de Evaluación del PCMB	91
Tabla 15. Indicadores de Resultados de Participación Ciudadana	93
Tabla 16. Indicadores de Productividad de Participación Ciudadana	94
Tabla 17. Unidades Territoriales por Grado de Marginación 2005	98
Tabla 18. Matriz FODA del PCMB	101

I. Introducción.

El proceso de consolidación de la Ciudad de México (CDMX) ha sido el resultado de la conformación de una gran cantidad de asentamientos, localizados principalmente en la periferia, carentes de equipamiento urbano y espacios públicos acordes con las necesidades de sus habitantes. Los pobladores fueron construyendo sus viviendas y sus barrios, a partir de largos procesos de lucha por la regularización de la tenencia de la tierra y por la introducción de los servicios básicos que en muchas ocasiones ellos mismos introdujeron, sin tener en consideración el desarrollo del espacio público.

El Programa de Mejoramiento Barrial (PCMB) es resultado de un largo proceso de transformación del entorno urbano, donde el grado de deterioro de la vivienda y los espacios públicos de las colonias populares fueron atendidos en un principio por el Movimiento Urbano Popular y es hasta 1997 que el gobierno apostó para dar respuesta a las necesidades de la población para la recuperación de la ciudad construida, por la dignificación de sus calles y de sus barrios, y lo hizo a través de la formulación de dos ambiciosos proyectos: el “Programa de Mejoramiento de Vivienda” en 1998 y el “Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial” en 2007.

Por ello, en la CDMX en los últimos siete años se ha implementado el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), el cual ha sido evaluado internamente cada año a partir de 2009, como parte del proceso de planeación sustentado tanto en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Ley de Planeación del Distrito Federal.

El 12 de junio del año 2007, con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los Lineamientos y Mecanismos de Operación del PCMB para el ejercicio fiscal 2007 y la Convocatoria para el Concurso Público de Selección de Proyectos Comunitarios de Mejoramiento Barrial, inició la implementación del programa. Desde entonces se han publicado las reformas y adecuaciones a los Lineamientos y Mecanismos de Operación desde 2007 a 2011 y a las Reglas de Operación desde 2012 a 2014, con la finalidad de precisar detalles operativos que permitan su óptima ejecución, tomando en consideración los resultados de las evaluaciones realizadas por el Comité de Desarrollo Comunitario conformado por vecinos de los proyectos barriales ejecutados bajo el PCMB.

EL PCMB ha sido auto evaluado por la Subsecretaría de Participación Ciudadana (SSPC) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) del Gobierno del Distrito Federal (GDF) con el fin de valorar el diseño, la gestión y efectividad de sus líneas de acción. También algunos organismos internacionales han fungido como

observadores del proceso. El Observatorio Internacional de Democracia Participativa de Reggio Emilia, Italia, otorgó la Distinción “Buenas Prácticas en Participación Ciudadana”; la Building and Social Housing Foundation de Londres, en colaboración con la ONU-HABITAT, lo distinguieron con el “World Habitat Award”; además diversos proyectos apoyados por el PCMB han sido distinguidos con el “Premio Deutsche Bank Urban Age”.

Esta práctica de evaluar continuamente de manera interna el PCMB, además de cumplir con una obligación, influye definitivamente en la capacidad del gobierno para aprender sobre sus propios procesos. Sin embargo, no se ha realizado la evaluación externa del diseño, que analice la consistencia entre diseño y normatividad, así como su complementariedad con otros programas de desarrollo social.

Si bien en el diseño y la gestión de un programa social, la evaluación es un proceso permanente, que se inicia en el mismo momento de identificar el problema que da origen al programa y lo acompaña a lo largo de su duración, la presente evaluación de diseño no incluye el análisis de los resultados obtenidos a lo largo de los siete años que ha sido implementado.

A fin de poder determinar la congruencia entre los objetivos del PCMB y las acciones que se realizan durante su implementación, se torna necesario llevar a cabo una evaluación externa del diseño del propio programa.

La metodología que se seguirá para evaluar el diseño del PCMB busca organizar, analizar y sistematizar la información, el conocimiento y el aprendizaje que se ha generado a lo largo de los últimos siete años en relación a ¿cómo se ha planeado el PCMB?, a fin de sustentar la toma de decisiones en el momento actual que garantice la eficiencia, eficacia y calidad de los procesos en el rediseño del mismo. Cabe mencionar que tanto los Lineamientos y Mecanismos de Operación 2007-2011 como las Reglas de Operación 2012-2014 del PCMB se modifican año con año en función de las recomendaciones que formulan los Comités de Desarrollo Comunitario de los proyectos realizados con los apoyos otorgados por el PCMB y la alineación con la política social del GDF. Estos Comités evalúan cómo se llevó a cabo cada proyecto autorizado por el Comité Técnico Mixto. Todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias del mismo, (Art 1° de la Ley de Desarrollo Social del D.F.).

Otro objetivo planteado es “promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito del mejoramiento del entorno urbano, en la construcción de infraestructura social y en la recuperación de los espacios públicos”, mismo que también responde al marco

jurídico que sustenta el PCMB, el cual será evaluado en el diseño del programa, al igual que la congruencia de los objetivos con las acciones.

En el marco del movimiento estudiantil del sesenta y ocho, algunos urbanistas y arquitectos de la Facultad de Arquitectura de la UNAM - junto con sus estudiantes, se dieron a la tarea de implementar programas de recuperación y rescate del espacio público en los que se involucraba la comunidad y las organizaciones sociales, en especial del Movimiento Urbano Popular que se estaba consolidando. Con una perspectiva pedagógica y de compromiso social fueron trabajando, en los asentamientos más marginados -en especial los asentamientos irregulares periféricos- en donde realizaron los primeros ejercicios de diseño y planeación participativa en la mejora del espacio público”.¹

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976 fue el primer instrumento jurídico que permitió que las iniciativas sociales en materia de planeación y mejoramiento urbano fueran presentadas al gobierno de la ciudad. Los planes parciales y el mejoramiento urbano fueron las oportunidades para que las iniciativas impulsadas por organizaciones vecinales y de colonos, asesoradas por organizaciones y grupos académicos de la UNAM, produjeran numerosos ejercicios de planeación urbana participativa, algunos de ellos presentados formalmente al Departamento del Distrito Federal, otros sirviendo como instrumento de capacitación para la comunidad organizada y para apoyar la gestión con el gobierno.²

En la segunda mitad de la década de los ochentas, las acciones de desarrollo urbano y vivienda se enfocan a la reconstrucción de las viviendas dañadas por el sismo de 1985 y se remodelan algunos espacios públicos en el área central de la ciudad, en tanto la zona periférica continúa sufriendo un proceso de carencia y deterioro de los espacios existentes.

Sin embargo, es hacia finales de la década de los noventa que se implementa una nueva política de vivienda impulsada por organizaciones sociales y civiles articuladas en la Coalición Hábitat México, el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, la Caja Popular Mexicana y el Fondo Solidario de la Vivienda. Esta

1 EVALUA-DF (2011) Evaluación del Diseño, Instrumentación y Resultados de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del Distrito Federal: Informe Final. Sánchez-Mejorada Fernández, C., Álvarez Enríquez, L. y Ferniza Pacheco, M., p. 130.

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

política fue el antecedente del Programa Integrado Territorial que incorpora a la autoconstrucción de vivienda, el mejoramiento barrial a través del rescate de los espacios públicos, con el fin de contravenir las sinergias de degradación y el deterioro urbano y social.

En 2006, el Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio³ realiza una serie de gestiones y propuestas con base a las siguientes premisas:

- ✚ Recuperar las experiencias organizativas de las comunidades en la producción social del hábitat y la planeación estratégica participativa.
- ✚ Generar un proceso replicable que reconozca e incorpore la participación y diversidad de las comunidades.
- ✚ Institucionalizar la actuación coordinada e interinstitucional del gobierno central con los gobiernos delegacionales en lo referente al programa integral de mejoramiento barrial como política pública.
- ✚ Integrar los recursos asignados por las diversas áreas del gobierno central y delegacional a los barrios, incorporando recursos privados y de la comunidad, para que se apliquen de acuerdo a la viabilidad de las prioridades que señalara el plan integral de mejoramiento de cada barrio, elaborado conjuntamente con la comunidad.
- ✚ Generar acciones sociales, gubernamentales y privadas, para un desarrollo incluyente y sustentable, frente a los modelos excluyentes vigentes, desde una visión integral de los procesos de vida comunitarios.
- ✚ Exigir e impulsar el reconocimiento del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; derecho de todos a vivir en un hábitat adecuado y el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública.
- ✚ Garantizar, por parte del gobierno de la ciudad, el ejercicio de estos derechos, apoyando fundamentalmente a la población de menores ingresos.

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

- ✚ Promover y fortalecer la identidad, el arraigo, la vida y cultura del barrio.
- ✚ Generar instrumentos de control, seguimiento y evaluación, que garanticen la participación activa de los actores comunitarios, durante todas las fases del proceso y la aplicación de los recursos.
- ✚ Generar instrumentos de control, seguimiento y evaluación posterior a la aplicación del programa.

El programa se rige fundamentalmente por los Lineamientos y Mecanismos de Operación para los ejercicios fiscales de 2007 a 2011 y a las Reglas de Operación para los ejercicios fiscales de 2012 a 2014 mismas que se publican en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. Los que a su vez se fundamentan en diversos Artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

A pesar de que el PCMB responde a varios de los objetivos y líneas estratégicas que orientan el ejercicio de gobierno en la CDMX, por lo que bien podría considerársele desde el 2007 como política pública, al no haberse formalizado su operación como tal y regirse exclusivamente por los Lineamientos y Mecanismos de Operación 2007-2011 y las Reglas de Operación 2012-2014 publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, quedaba a discreción del ejecutivo otorgarle o no recursos presupuestales. Esto preocupaba a las organizaciones sociales y civiles que han impulsado y sostenido al PCMB, en especial a las que forman parte del Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio y al Consejo Asesor del PCMB, quienes promovieron, desde abril del 2010, ante la Asamblea Legislativa una iniciativa de Ley que garantizará la continuidad del Programa.

Dado que la evaluación se centra en el diseño del programa, el documento se organiza en dos partes. En la primera, se integran los elementos de planeación que crearon el PCMB que se enumeran en los siguientes seis apartados:

- II. Descripción del PCMB.
- III. Marco Jurídico del PCMB
- IV. Problema prioritario que atiende el PCMB y establecimiento de la línea base.
- V. Identificación de los objetivos de corto, mediano y largo plazo del PCMB.
- VI. Análisis de involucrados.

VII. Metodología y parámetros de evaluación.

En la segunda parte, se evalúa la consistencia interna del PCMB, mismo que obedece a una planeación de abajo hacia arriba (bottom-up), así como su alineación con la política de desarrollo social, la cual sigue un modelo de planeación de arriba hacia abajo (top-down). También se integra la identificación de la población por atender y la matriz FODA del PCMB, considerando el contexto interno y externo. Finalmente, se exponen los principales hallazgos de la evaluación del diseño del PCMB. Estos elementos se presentan en los siguientes seis apartados:

- VIII. Alineación del PCMB con la Política de Desarrollo Social y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Consistencia interna del PCMB.
- X. Identificación de la población potencial, objetivo y beneficiaria del PCMB.
- XI. Matriz FODA del diseño del PCMB.
- XII. Conclusiones.
- XIII. Recomendaciones.

XIV. Descripción del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB).

El desarrollo de las grandes ciudades a lo largo del país se ha caracterizado por la proliferación de “asentamientos irregulares”, sobre todo en la periferia de los centros urbanos con un mayor dinamismo económico. Tal es el caso de la Ciudad de México (CDMX), que históricamente ha sido uno de los principales puntos de atracción para quienes buscan mejores oportunidades laborales, lo que ha conllevado a una fuerte presión tanto sobre la oferta de vivienda formal e informal, que se asienta en la periferia, como sobre la dotación de infraestructura urbana y de servicios públicos básicos.

En cincuenta años, entre 1930 y 1980, la CDMX pasó de albergar 1.23 a 8.83 millones de habitantes, registrando una tasa de crecimiento anual promedio del 4.0%. Si bien durante la última década del siglo pasado se registró un leve decremento poblacional (595 mil habitantes menos), situación que se explica por la expansión de la mancha urbana hacia los municipios conurbados, para el año 2010, la población que albergaba la CDMX ascendió a 8.85 millones de personas.

Si bien, se espera que el número de habitantes de la CDMX se estabilice alrededor de 8.5 millones durante los próximos quince años⁴, la dotación de servicios públicos, así como el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura urbana en una extensión de 1,495 km² resulta ser un problema mucho más complejo si se considera el flujo de habitantes que cambian su lugar de residencia entre una Delegación y otra; es decir, la demanda de servicios públicos e infraestructura urbana se desplaza paulatinamente de un punto a otro del territorio, en tanto la oferta se desarrolla con posterioridad.⁵

Por lo general, los habitantes de los “asentamientos irregulares” construyen sus viviendas y la infraestructura mínima de sus barrios o colonias sin asesoría técnica ni apoyo financiero. Una vez que cada “asentamiento irregular” alcanza cierto tamaño o es absorbido por la mancha urbana, paulatinamente sus pobladores se organizan para solicitar la regularización de sus viviendas, así como la dotación de infraestructura urbana y de servicios públicos básicos, a lo que la Administración Pública responde de acuerdo con su suficiencia presupuestal y las prioridades de la política pública vigentes.

4 CONAPO, Proyecciones de la Población 2010-2050.

5 Gaceta Oficial del Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2014, 30 de enero de 2014, p. 9.

Para atender esta problemática, el Departamento del Distrito Federal desarrolló en 1981, los Programas de Mejoramiento Barrial (PMB), que incluían solamente características físico-urbanas de cada barrio y delegación; sin embargo, su implementación fue efímera. Ha sido en la última década que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han financiado los PMB en los que no sólo se consideren los factores físicos, sino también los factores sociales que contribuyen a mitigar la pobreza urbana. Tal es el caso del “Programa Hábitat” implementado a nivel nacional desde 2003, a través de la Secretaría de Desarrollo Social federal (SEDESOL). Hábitat es un modelo de planeación urbana sustentado en un enfoque de arriba hacia abajo (top-down), que apoya con subsidios federales, obras y acciones en zonas urbanas marginadas y en áreas que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social, para introducir o mejorar infraestructura y equipamiento urbano básicos; mejorar el entorno físico; construir o mejorar centros de desarrollo comunitario, así como apoyar acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras.

En tanto, en la CDMX se planteó por primera vez en 2007, el desarrollo del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), sustentado en el cúmulo de experiencias del Movimiento Urbano Popular de la Ciudad de México, el cual se ha enfocado durante décadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de pueblos, colonias y barrios. Así, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) reconoce que “el Movimiento Urbano Popular es uno de los principales promotores del proceso de transición a la democracia en el Distrito Federal y que, desde sus orígenes, el impulso que motiva su participación en el quehacer político y social de la Ciudad es su legítimo interés de modificar la realidad económica, social y cultural que limita el desarrollo de las y los capitalinos. Un principio que comparte plenamente el GDF”.⁶

Debido a que la consolidación de barrios y colonias populares en el D.F. es resultado de 30 o 40 años de autoconstrucción, tanto de viviendas como de entornos urbanos, su conformación es heterogénea y existe una amplia gama de necesidades no satisfechas de los diferentes espacios públicos, por lo que las soluciones a esta problemática deben ser ideadas e implementadas por los propios vecinos de cada barrio o colonia.

Dado que entre las prioridades de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. (SEDESOL) destaca el contribuir a fortalecer la democracia participativa en la

6 SEDESOL. Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas Sociales a Cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Organismos Sectorizados 2008.

CDMX, así como el que todos sus residentes disfruten de los espacios públicos y el fortalecimiento, rescate, preservación y mejoramiento de las condiciones físicas y materiales que presentan éstos, ya que de esta manera se rescata y desarrolla la identidad cultural de sus habitantes, se elaboró el PMCB, en consulta con las organizaciones civiles, sociales y comunitarias. A través de este programa se reconoce que el goce y disfrute de los espacios públicos es un derecho inalienable de toda la población residente en el D.F.

Así, el 12 de junio de 2007, el GDF a través de la SEDESO, publicó los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2007, conjuntamente con la Convocatoria para el Concurso Público de Selección de los Planes Comunitarios de Mejoramiento Barrial, con la que se puso en marcha dicho programa.

Posteriormente, el 11 de octubre de 2007 se publicaron en la Gaceta Oficial del D.F. las reformas y adecuaciones a los Lineamientos en mención, con la finalidad de precisar los detalles operativos que permitieran la ejecución del programa. A partir de entonces, los beneficiarios de los proyectos financiados, funcionarios del GDF y académicos realizan una evaluación del programa al término de cada año con el propósito de eventualmente modificar los Lineamientos y Mecanismos de Operación (2007-2011) y las Reglas de Operación (2012-2014) del PCMB para mejorar su ejecución y el cumplimiento de sus objetivos.

La SEDESO, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (SSPC), en coordinación con las Secretarías de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Medio Ambiente y de Cultura, la Autoridad del Espacio Público y el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, son las responsables de coordinar el PCMB.

En términos generales, el PCMB contempla el mejoramiento de los espacios públicos, la infraestructura urbana y las instalaciones comunitarias, principalmente en asentamientos informales, a través de un proceso de presupuesto participativo y autogestión de recursos llevados a cabo entre la comunidad y el GDF.

Si bien el financiamiento se otorga con recursos públicos bajo el esquema de apoyos no recuperables, se trata de una forma de presupuesto participativo, ya que son los habitantes quienes proponen en qué se van a invertir los recursos que se otorgan para este fin, definiendo colectivamente sus prioridades; en tanto es el Comité Técnico Mixto quien selecciona los proyectos a financiar.

El PCMB sigue los lineamientos consensados entre gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, contempla como objetivo general el promover la participación

activa de vecinos durante el proceso de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de cada proyecto de mejoramiento barrial; es decir, la participación ciudadana se da desde la elección de la zona a intervenir, la definición del proyecto, la administración de los recursos, la supervisión de la edificación, la evaluación del proceso de implementación, hasta lo referente al uso y mantenimiento del espacio urbano intervenido.

Según los criterios del PCMB, se podrán financiar los planes que prevén la construcción o remodelación de casas de cultura, centros comunitarios, casas de salud u otro tipo de recinto que brinde un servicio público. Las obras se pueden realizar integralmente, pero de forma gradual, en un número máximo de tres ejercicios fiscales, privilegiando la contratación de mano de obra de la zona y de asesores técnicos independientes (arquitectos, urbanistas y/o ingenieros).

Tanto los promoventes sociales, organizados en una Asamblea Vecinal, como el Comité de Administración y el Comité de Supervisión, dan seguimiento a los avances de las acciones planteadas en cada proyecto; mientras que la evaluación de los proyectos implementados se realiza a partir de la organización de los mismos habitantes beneficiados en un Comité de Mejoramiento Barrial⁷ y sus resultados inciden en la operación del PCMB.

XIV.1. Objetivos.

Debido a que el PCMB es un programa dinámico, su objetivo general ha ido evolucionando a lo largo del tiempo hasta llegar a una versión final que incluye todos los elementos que fueron adicionándose año con año, tal como se enuncia a continuación.

Tabla 1. Evolución del Objetivo General del PCMB

Año	Objetivo General
2007 (Original)	Desarrollar el programa integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos en los barrios del D.F., particularmente aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y degradación urbana, y presenten una media, alta y muy alta marginación.
2010 (Adición)	... que permita revertir los procesos de exclusión y segregación socio-territorial y mejorar la calidad de vida de los habitantes.
2012 (Adición)	... que considere la equidad de género.

⁷ En 2014, el Comité de Mejoramiento Barrial pasó a ser el Comité de Desarrollo Comunitario.

Año	Objetivo General
2014 (Versión final)	Desarrollar un proceso participativo, integral y sostenido, con equidad de género, para el rescate y mejoramiento de los espacios públicos y de la infraestructura social de los barrios, pueblos y colonias de la CDMX.

Fuente: Elaboración propia con base a Lineamientos y Mecanismos de Operación (2007-2011) y Reglas de Operación (2012- 2014) del PCMB.

De igual manera, los objetivos específicos del PCMB se han modificado, como se muestra a continuación.

Tabla 2. Evolución de los Objetivos Específicos del PCMB

Año	Objetivos Específicos
2007-2009 (Original)	Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito de desarrollo urbano, infraestructura social y recuperación de los espacios públicos.
	Impulsar el ejercicio del Derecho a la Ciudad por parte de todos sus residentes.
	Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.
2010 (Adición)	Impulsar acciones de micro urbanismo, para reconstrucción de la ciudad, favoreciendo el desarrollo urbano.
2012 (Adición)	Decrecer la violencia comunitaria contra mujeres en espacios públicos.
	Garantizar el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencia. Mejorar las condiciones de vida territorial y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas con rezago social.
2013 (Adición)	Garantizar el derecho a participar en la organización y definición del Proyecto Comunitario y en la conformación del desarrollo comunitario.
2014 (Versión final)	Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito del rescate y mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos, para el uso y disfrute de todos los habitantes de la ciudad.
	Impulsar el ejercicio del Derecho a la Ciudad por parte de todos los residentes de la Ciudad de México.
	Fomentar proyectos comunitarios que mejoren las condiciones de vida en el territorio y brinden oportunidades de desarrollo a los

Año	Objetivos Específicos
	<p>habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.</p> <p>Impulsar acciones de micro urbanismo social que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo humano, garantizando con ello el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencia.</p> <p>Garantizar el derecho a participar en la organización, integración y definición del Proyecto Comunitario de Mejoramiento Barrial y a ser electa o electo en la integración de los Comités de Administración y de Supervisión.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a Lineamientos y Mecanismos de Operación (2007-2011) y Reglas de Operación (2012- 2014) del PCMB.

De conformidad con estos objetivos, el “Proyecto Democrático de Ciudad debe avanzar hacia:

- ✚ El mejoramiento integral de las condiciones de hábitat en su escala barrial, sin dejar de actuar en la de Ciudad y en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM).
- ✚ La promoción de la interacción institucional y una transformación administrativa que, con base en la planeación estratégica, aproveche mejor los recursos y logre una acción gobierno-sociedad más eficaz.
- ✚ La instrumentación de nuevas formas de participación ciudadana y el apoyo a las existentes, tomando en cuenta las condiciones de cada pueblo, colonia y barrio, acentuando el factor de la corresponsabilidad para solucionar los problemas y necesidades de la comunidad, así como una mayor participación de los ciudadanos en el ejercicio de la gestión pública.
- ✚ La promoción de una forma de “hacer ciudad” que integre una visión global, institucional y estratégica en su función política, económica, social y cultural en México y con el resto del mundo, así como una nueva forma de “hacer ciudad desde abajo” desde una perspectiva más inmediata, autogestiva, local y propia.
- ✚ La actuación del gobierno y la sociedad en las acciones de mejoramiento barrial que tienen como base el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y se concretan sobre todo en dos de ellos:
 - El derecho de todos a vivir en un hábitat adecuado, el “derecho a la Ciudad” y,

- El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública para el mejoramiento de sus condiciones de vida.
- ✚ La actuación del Estado en dos enfoques: uno de carácter rector y normativo, así como otro de acción directa. Ambos deben contribuir a la realización plena de estos derechos mediante el apoyo a los sectores más pobres del D.F. gracias a la redistribución del ingreso, poniendo a disposición de los pobladores parte del presupuesto social para la ejecución de obras colectivas necesarias y aprobadas por su comunidad.”⁸

XIV.2. Estructura Organizativa del PCMB.

Como se mencionó anteriormente, la planeación e implementación de los proyectos de mejoramiento barrial que se realizan cada año como parte del PCMB se llevan a cabo por los grupos de vecinos de los barrios y colonias, quienes se organizan *ex profeso* para promover y ejecutar su proyecto con la colaboración, orientación y supervisión de diversas instancias del GDF.

A continuación se sintetiza la estructura organizativa del PCMB.

1. Un grupo de vecinos de un determinado polígono, pueblo, barrio o colonia, detectan una problemática social derivada de su entorno físico-urbano que puede ser resuelta con la ejecución de un proyecto específico. Este grupo de vecinos, los Promoventes, pueden estar o no apoyados por organizaciones sociales, civiles o comunitarias e instituciones académicas, interesadas en llevar a cabo un proyecto de mejoramiento barrial, sobre todo en aquellas áreas que tengan altos niveles de conflictividad social y/o degradación urbana, así como los espacios identificados de mayor índice de violencia hacia las mujeres, o en su caso, espacios cuya percepción de inseguridad sea evidente, o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginalidad.

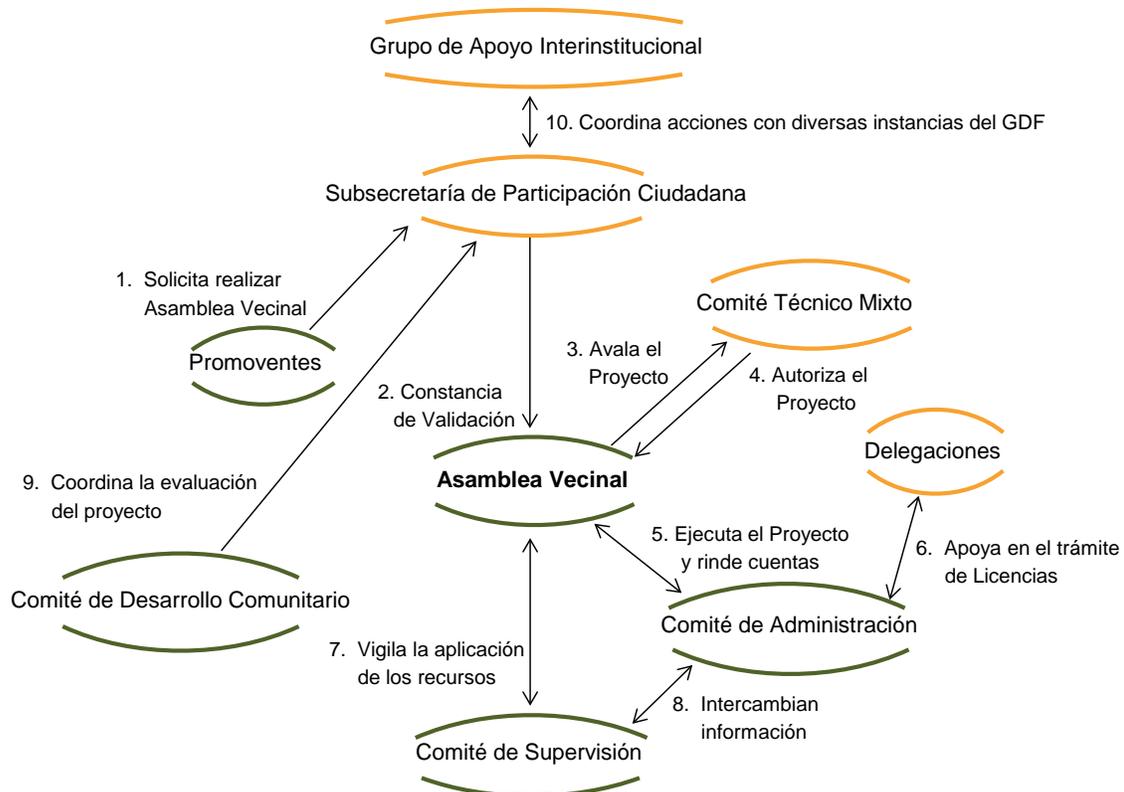
Para ello, los promoventes solicitan a la SSPC de la SEDESO, la realización de una Asamblea Vecinal, dando inicio al proceso de gestión integral del proyecto de mejoramiento barrial propuesto.

2. En tanto, la SSPC es responsable de:
 - ✚ Lanzar la convocatoria para participar en el concurso público de selección de los proyectos a apoyar.

8 Ídem, pág. 21.

- ✚ Convocar a la realización de la Asamblea Vecinal y emitir la constancia de validación de la misma.
- ✚ Ser el receptor de los proyectos de mejoramiento barrial.
- ✚ Convocar al Comité Técnico Mixto, organismo encargado de revisar y seleccionar los proyectos de mejoramiento barrial a financiar.
- ✚ Impartir capacitación a los Comités Vecinales, integrar los expedientes de todos los proyectos presentados, tramitar los recursos económicos y comprobar su destino, así como asesorar a los Comités Vecinales durante todo el proceso de ejecución del proyecto.

Figura 1. Estructura Organizativa del PCMB



Fuente: Elaboración propia con base a Lineamientos y Mecanismos de Operación (2007-2011) y Reglas de Operación (2012- 2014) del PCMB.

La SSPC coordina la realización de las Asambleas Vecinales en las cuales los vecinos avalan o no el proyecto a ejecutar y, en caso de ser autorizado este como parte del PCMB, llevan a cabo la elección de los Comités de Administración y de Supervisión.

3. Una vez validada la realización de la Asamblea Vecinal, en la cual los vecinos avalaron el proyecto de mejoramiento barrial, este se turna al Comité Técnico Mixto.

El Comité Técnico Mixto está integrado por un representante de la SEDESO, de SSPC, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), de la Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Medio Ambiente y de la Secretaría de Cultura⁹; así como por cinco integrantes de la sociedad civil, especialistas en los temas del desarrollo social y del desarrollo urbano participativo, invitados por la SEDESO, tiene como principal función analizar y seleccionar los proyectos a apoyar a través del PCMB. Cabe resaltar que el Comité Técnico Mixto podrá estar constituido por los mismos integrantes hasta por tres años consecutivos o discontinuos.

4. Una vez autorizado el proyecto de mejoramiento barrial, la Asamblea Vecinal elige a los integrantes de los Comités de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario, nombrando a tres vecinos por Comité, dando así inicio a la ejecución del proyecto.

El Comité de Administración será el responsable de la correcta ejecución de los trabajos del proyecto, de la administración de los recursos, la rendición permanente de cuentas y la comprobación correcta y oportuna de los mismos. En todo momento deberá proporcionar a la SEDESO, al Comité de Supervisión y a la Asamblea Vecinal, la información que le sea solicitada.

Además contratará a un Asesor Técnico, quien garantizará el seguimiento de la obra, dará asesoría técnica y elaborará el reporte final del proyecto. No podrán fungir como asesores técnicos, ningún mando medio o superior del Gobierno Federal ni ningún servidor público del GDF, como tampoco quien funja como responsable o promovente del propio proyecto.

Los Asesores Técnicos, contratados directamente por la comunidad, son los profesionales encargados de garantizar que las soluciones técnicas asignadas son adecuadas para las solicitudes planteadas, dar seguimiento a la ejecución de la obra y elaborar el reporte final de los proyectos. Generalmente son arquitectos, pequeñas empresas constructoras, urbanistas y arquitectos paisajistas, que son contratados para cada proyecto, que están registrados en un Padrón de Asesores y son reconocidos por su

⁹ Antes de 2014 también participaba un representante del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

eficiencia y eficacia, ya que también son evaluados por la comunidad contratante.

5. Las Delegaciones del D.F. son las encargadas de brindar apoyo al Comité de Administración en el trámite de permisos y licencias necesarios para la ejecución del proyecto de mejoramiento barrial.
6. El Comité de Supervisión tendrá por función vigilar que las obras y acciones del proyecto se ejecuten correctamente y los recursos se utilicen y comprueben de manera correcta y oportuna.
7. En todo momento podrá solicitar la información que juzgue necesaria al Comité de Administración y estará obligado a informar de manera inmediata a la SEDESO de cualquier anomalía que detecte, así como incluir en el reporte final del proyecto y un dictamen de conformidad con la aplicación de los recursos.
8. El Comité de Desarrollo Comunitario tendrá como tareas fundamentales: sensibilizar, promover, desarrollar y consolidar los procesos ciudadanos a través de trabajos de planeación participativa (diagnósticos, análisis, diseño de líneas estratégicas, proyectos con enfoque de género), y de organización ciudadana, impulsando grupos de trabajo vecinal para asegurar la sustentabilidad del proyecto durante su implementación y posterior a este proceso. Asimismo, establecerá comunicación con las diversas dependencias del GDF, con la finalidad de promover en los espacios recuperados, los diferentes programas sociales y/o políticas públicas, que beneficien a las comunidades y promuevan su desarrollo integral.
9. El Grupo de Apoyo Interinstitucional es el órgano colegiado interinstitucional de asesoría técnica, encargado de coordinar las acciones de las instancias de gobierno que participan en el PCMB, integrado por la SEDESO, la SSPC, la SEDUVI, la Secretaría de Obras y Servicios y por el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

En enero de 2009 surge el Consejo Asesor del PCMB, órgano integrado por representantes del gobierno, organizaciones sociales, civiles y académicas, entre cuyas funciones destacan:

-  Analizar y proponer las acciones necesarias para que el PCMB se desarrolle de mejor forma, procurando que estas acciones sean integrales; es decir, que el proyecto propuesto considere los diversos aspectos técnicos, sociales, ambientales y económicos necesarios para

- que el mejoramiento del espacio público realmente contribuya a restaurar el tejido social y a promover la participación de la ciudadanía.
- ✚ Fomentar la participación ciudadana en la difusión del PCMB.
 - ✚ Promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales sobre propuestas que perfeccionen y generen mayor eficiencia en la ejecución del PCMB.
 - ✚ Conocer y formular propuestas sobre el diseño de las normas y especificaciones técnicas que deben cumplir los proyectos, considerando sus diferentes tipos para elevar la calidad de las propuestas en la perspectiva de avanzar en el profesionalismo técnico.
 - ✚ Informar a la SEDESO sobre los problemas sociales y comunitarios de los que tenga conocimiento para que la dependencia, en el ámbito de sus atribuciones y en el marco del PCMB, genere acciones concretas para su prevención y atención.
 - ✚ Conocer y formular comentarios sobre la evaluación anual del PCMB que presente SEDESO.
 - ✚ Conocer el desarrollo del PCMB y formular propuestas para su mejoramiento.

De esta manera, el PCMB esencialmente promueve procesos participativos entre los residentes de un barrio o colonia, a fin de que tengan la oportunidad de desarrollar un papel de “promoventes”, de tomadores de decisiones, de fiscalizadores del proceso, lo que conlleva a garantizar la sostenibilidad del proyecto de mejoramiento de su espacio público; además de ser beneficiarias del mismo.

XIV.3. Apoyos Financieros.

Los recursos del PCMB se destinan a apoyar tanto Proyectos Nuevos como Proyectos de Continuidad, mismos que comprenden la construcción de casas de cultura, centros comunitarios, casas de salud u otro tipo de recinto que brinde un servicio público, o bien para la realización de acciones en áreas comunes en las unidades habitacionales, mismas que por cualquier motivo no puedan financiarse a través del Programa Social para las Unidades Habitacionales. En ningún caso podrán destinarse a financiar obras de pavimentación, compra de predios o inmuebles y también quedan excluidos los asentamientos irregulares en suelo de conservación, salvo aquellos que se encuentren en proceso de regularización.

Por lo general, los Proyectos de Continuidad son aquellos que comprenden diversas acciones complementarias para el rescate y/o mejoramiento del espacio

público de un determinado barrio o colonia y que se espera sean desarrollados en dos o tres etapas consecutivas o no. Podrán participar todos aquellos Proyectos de Continuidad que hayan sido aprobados por el Comité Técnico Mixto en la Convocatoria del PCMB del ejercicio fiscal anterior y que hayan cumplido a satisfacción de la SEDESO con los requisitos de comprobación de gastos, informe narrativo y fotográfico estipulados en el Manual de Administración y Control de Gastos para la ejecución de los mismos, así como con las obras y actividades descritas en el Convenio de Colaboración y no tengan adeudo alguno en la comprobación de los gastos al momento de presentar la solicitud para la continuación de los mismos en el ejercicio fiscal subsecuente. Los planes de mejoramiento podrán ser hasta por tres años con etapas anuales bien definidas.

Los recursos del PCMB se ejercen a través de un Fondo que para tal efecto establecen el GDF y cada uno de los Gobiernos Delegacionales, a los cuales podrán sumarse contribuciones de la iniciativa privada, así como de organizaciones sociales y civiles interesadas.

Para el ejercicio 2014, el costo anual del proyecto que resulte seleccionado podía fluctuar entre uno y cinco millones de pesos, mismo que incluye, como máximo, 5% para cubrir el costo del seguimiento, la asesoría técnica y la elaboración del reporte final y 4% para el proyecto ejecutivo, el pago de derechos y permisos de obra, así como los impuestos correspondientes.

XIV.4. Otros Requisitos.

Finalmente, es importante resaltar que todo Proyecto apoyado por el PCMB debe:

- ✚ Ser resultado de un proceso de planeación participativa.
- ✚ Contribuir a la equidad de género en el espacio público a desarrollarse.
- ✚ Generar entornos urbanos amigables y seguros para las mujeres, los jóvenes y/o la infancia.
- ✚ Ser coherente con el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional vigente.
- ✚ De delimitar el territorio que abarcará, estableciendo un diagnóstico socio-territorial de la comunidad donde se pretende llevarlo a cabo.

Las propuestas que se presenten ante el Comité Técnico Mixto deben contener lo siguiente:

- ✚ Alcances y objetivos del proyecto propuesto.
- ✚ Sus características fundamentales.
- ✚ Su factibilidad urbana, social y ambiental.

- ✚ Su factibilidad técnica y jurídica.
- ✚ Anteproyecto arquitectónico donde se describa su correspondencia con el proyecto social, señalando el uso y destino de suelo del objeto arquitectónico, el número de posibles usuarios, las actividades a desarrollar, el requerimiento de espacios, la capacidad en metros cuadrados y la evaluación del entorno urbano.
- ✚ Las acciones necesarias que lo integran, incluyendo un presupuesto tentativo para cada una, conforme a lo estipulado en el Tabulador General de Precios Unitarios de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal.
- ✚ Calendario de trabajo tentativo.
- ✚ Las acciones que serán realizadas por dependencias y/o entidades de gobierno y las que serán realizadas por los participantes directamente o a través de una empresa privada.
- ✚ Sus metas, indicadores y procedimientos a seguir para realizar el seguimiento y evaluación del proyecto.
- ✚ Un registro fotográfico del lugar o la zona donde se propone ejecutarlo.

Debido a que una de las ideas centrales del PCMB es que los proyectos de mejoramiento deriven de un ejercicio de planeación participativa, a partir de la convocatoria del 2009 se requiere que describan cómo se realizó el proceso de planeación participativa de cada Proyecto, cuáles fueron los resultados obtenidos y cómo esos resultados fueron incorporados a cada Proyecto que presentan e incluso deben agregar una prospectiva sobre cómo se podría expandir en todo el barrio. Esto implica que se haga un esfuerzo no sólo por involucrar a un mayor número de personas en el proceso, sino también cuidar el sentido y la calidad de la participación.

XV. Marco Jurídico del PCMB.

Con el fin de analizar la lógica entre las acciones que se prevén resuelvan un problema real, y de qué manera ayuda a que se cumplan los objetivos del programa, así como los de la política social del Distrito Federal, es necesario situar al PCMB en el marco jurídico que lo sustenta y especificar las interrelaciones que se dan con otros instrumentos de planeación del desarrollo social del D.F.

En este apartado se identifican las leyes, reglamentos y normas que dan sustento a la Política de Desarrollo Social del D.F. y al propio PCMB, siendo la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal el marco de referencia. Asimismo se muestran los instrumentos de planeación del desarrollo social, teniendo como documento rector el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018; del cual se desprende el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018 y de éste, el Institucional así como el PCMB.

XV.1. Marco Jurídico para el Desarrollo Social del Distrito Federal.

La política social de la Ciudad de México se sustenta en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad, como lo establece la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y el marco normativo vigente que guía el diseño, aplicación y evaluación de las acciones y programas sociales

Para los habitantes del D.F., el Estatuto del GDF, en el Artículo 16, acuerda que: “los residentes del D.F. gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de las que establezca el Estatuto y las leyes del Distrito Federal”.

En el marco Constitucional se reconocen y se protegen los derechos sociales en los Artículos 1° al 5°. En el Artículo 1° se establece que: “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”; en tanto el Artículo 2° se refiere a la autonomía de los pueblos indígenas y el 3° se refiere el derecho de todo individuo de recibir educación. Asimismo, en el Artículo 4° se declara que “... el varón y la mujer son iguales ante la ley, misma que protegerá la organización y el desarrollo de la familia”. También se estipula que “toda persona tiene derecho a la protección de la

salud, a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar,... a disfrutar de vivienda digna y decorosa,...y los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. En tanto, el Artículo 5° “protege el que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”.

Respetando los derechos constitucionales, el GDF en materia de desarrollo social y participación ciudadana da un impulso transformador al marco jurídico a partir del primer gobierno perredista (1997-2000). Algunas de estas leyes de carácter local que favorecen y norman la participación de organizaciones y ciudadanos en la vida pública de la CDMX, eran iniciativas de las organizaciones sociales y civiles formuladas años atrás y representaron el resultado exitoso de un largo periodo de cabildeo y negociación con las autoridades, como es la **Ley de Participación Ciudadana de 1998** y otras que se expiden en el año 2000, entre las que se encuentran las siguientes:

- **Ley de Desarrollo Social para el D.F.**
- Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del D.F.
- Ley de Asistencia e Integración Social para el D.F.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el D.F.
- Ley de Educación del D.F.
- **Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el D.F.**
- Ley de las y los Jóvenes del D.F.
- **Ley de Planeación del Desarrollo del D.F.**

Las leyes que aquí se enuncian coadyuvan al cumplimiento de los derechos humanos en la CDMX, específicamente las resaltadas en negritas sustentan el diseño, operación y los resultados del PCMB. A su vez con éstas se cristalizan una serie de demandas de las organizaciones sociales y civiles en términos de lograr: institucionalizar la participación de la ciudadanía en el ámbito público; una nueva relación democrática entre el gobierno y la sociedad; de desarrollar formas de organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de gobierno para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública; perfeccionar el cuerpo de instituciones con normas y procedimientos públicos para permitir el control y la fiscalización ciudadana en el ejercicio del gobierno; generar una cultura de la participación de la ciudadanía en todos los

ámbitos de la política pública como forma de construcción de poder de la sociedad civil.¹⁰

Así, a partir de estas leyes se definen nuevos canales de comunicación y la creación de instancias y mecanismos para la relación con la ciudadanía, a través de la realización de foros, integración de consejos consultivos en las secretarías y otros espacios de consulta y cooperación entre gobierno y sociedad. También se promovieron nuevos modelos de relación con la sociedad civil mediante redes de cooperación, colaboración en programas específicos, planeación participativa, descentralización de la participación en redes vecinales, entre otros.

Bajo la misma tónica, durante la Administración 2000-2006 se impulsaron leyes que dan sustento a los programas sociales del D.F. y a las instituciones que los operan, tales como:

- Ley del Instituto de las Mujeres del D.F. 2002.
- Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria de los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el D.F. 2003.
- Ley de Fomento Cultural del D.F. 2003.
- Ley de Transporte y Vialidad del D.F.
- Ley de Útiles Escolares para Alumnos Residentes en el D.F. Inscritos en Escuelas Públicas en Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria 2004.
- Ley que establece el Derecho a Contar con una Beca para los Jóvenes Residentes en el D.F. que estudien en los Planteles de Educación Media Superior y Superior del GDF 2004.
- Ley de Participación Ciudadana del D.F. 2004.
- Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el D.F. que Carecen de Seguridad Social Laboral 2006.

De esta serie de leyes, la Ley de Participación Ciudadana mantiene la centralidad del plano vecinal en las instancias institucionalizadas de participación y se introducen tres nuevos instrumentos: la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas y la asamblea ciudadana, que sin duda favorecen la

¹⁰ Documento elaborado por Rocío Lombera y Milagros Cabrera, del área de Desarrollo y Gestión Municipal de COPEVI, fruto de la reflexión de integrantes de la Red de Poder Local (REPPOL) y la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia en el D.F., como propuesta civil a ser considerada por el Gobierno del D.F., presentada en el Primer Encuentro de Experiencias Latinoamericanas “Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana”, convocado por la REPPOL, CEAAL y el GDF en febrero de 1998.

participación bajo un claro esquema de legalidad, estos puntos se establecen igualmente en los Lineamientos y Mecanismos de Operación del programa a su inicio en el 2007 y se mantienen en las Reglas de Operación del PCMB en 2014.

A su vez, en la Administración 2007-2012 se sigue fortaleciendo el marco legal de la política social y territorial, por lo que se expiden las siguientes leyes:

- Ley de Desarrollo Metropolitano para el D.F. 2008
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del D.F. 2008
- Ley de Desarrollo Urbano del D.F. 2010
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal 2011

Finalmente, en la Administración actual (2013-2018) se impulsan leyes que sustentan la política social bajo el enfoque de equidad e inclusión y se expiden las siguientes;

- Ley de Atención Prioritaria para las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad en el Distrito Federal, 2013
- Ley de Movilidad del Distrito Federal, 2014.

Como puede observarse el marco jurídico se ha ido consolidando para sustentar la política social y los espacios de participación ciudadana a través de las leyes que se presentan de manera más detallada en los siguientes apartados.

XV.1.1. Ley de Desarrollo Social como Marco de Referencia.

Esta Ley se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del 2000, siendo el objeto de la misma (Artículo 1º) “el de cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales como son:

- ✚ Disfrute de derechos sociales universales (alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, infraestructura social) y garantizar su exigibilidad.
- ✚ Disminuir la desigualdad social.
- ✚ Integrar las políticas y programas contra la pobreza.
- ✚ Fomentar y propiciar la participación social en la política social.
- ✚ Fomentar la equidad de género y la superación de todas las formas de discriminación, violencia y abuso de las relaciones entre las personas”.

A través del PCMB se promueve la construcción y mejoramiento de infraestructura social y el entorno de la vivienda, como una de las políticas para abatir la pobreza urbana que se observa a través de la degradación urbana presente en las Unidades Territoriales (UT) de media, alta y muy alta marginación. Asimismo a través del PCMB se fomenta y propicia la participación social en la política social.

En el Artículo 4° se define que los principios fundamentales del desarrollo social son la:

- ✚ Universalidad y exigibilidad de los derechos sociales.
- ✚ Integralidad y territorialidad de la política social.
- ✚ Participación social, transparencia y rendición de cuentas.
- ✚ Igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad y efectividad.

Los principios de esta Ley constituyen el marco en el cual deberán planearse, ejecutarse y evaluarse, el conjunto de las políticas y programas en materia de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal.

XV.1.2. De las Facultades de Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

El desarrollo de las grandes ciudades depende de la participación de los diversos grupos de intereses legítimos en el marco de un concierto social que permite mantener transparente el marco normativo: desde la vinculación a las autoridades hasta la integración de la participación ciudadana con apego a derecho. Con respecto a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, del 23 de mayo de 2000, ésta garantiza:

Artículo 9.- Corresponde al Jefe de Gobierno:

Promover el Desarrollo Social estableciendo acciones en coordinación con las organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y los habitantes del D.F.

Establecer, de manera concertada, las Políticas Generales de Desarrollo Social que deberán aplicarse en el ámbito central, desconcentrado, descentralizado y delegacional del GDF.

Concertar acuerdos entre los distintos sectores en torno al Desarrollo Social.

Aprobar el Programa de Desarrollo Social.

Incluir anualmente en el Presupuesto de Egresos del D.F., los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social y de los Programas Delegacionales en la materia.

XV.1.3. De la Integración del Consejo de Desarrollo Social.

Artículo 12.- El Consejo de Desarrollo Social es un órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre gobierno y sociedad.

Artículo 13.- El Consejo está integrado por:

- I. El Jefe de Gobierno, quien lo presidirá.
- II. El titular de la SEDESO, quien fungirá como Secretario Ejecutivo del mismo.
- III. Un servidor público de la SEDESO quien fungirá como Secretario Técnico.
- IV. Los titulares de la SEDUVI, de Desarrollo Económico, de Salud; de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, de Obras y Servicios Públicos, de Medio Ambiente, de Finanzas, de Trabajo y Fomento al Empleo, de Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial, del Instituto de las Mujeres, del Instituto de la Juventud, de la Procuraduría Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.
- V. Tres diputados designados por la Asamblea Legislativa, de entre los miembros de las Comisiones relacionadas con el Desarrollo Social; y
- VI. Tres representantes de cada uno de los siguientes sectores:
 - Organizaciones Civiles.
 - Organizaciones Sociales.
 - Instituciones de Asistencia Privada.
 - Instituciones Académicas de Educación Superior.
 - Grupos Empresariales y
 - Un representante de cada uno de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social.

En caso de empate, el Jefe de Gobierno tendrá voto de calidad.

Artículo 14.- La designación de los miembros del Consejo a que se refiere la fracción VI del Artículo anterior, se hará por el Jefe de Gobierno, tomando en cuenta las propuestas realizadas por redes de organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones de asistencia privada, instituciones de

educación superior, organismos empresariales de la Ciudad y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

XV.1.4. De la Planeación del Desarrollo Social.

Artículo 25.- La planeación es el proceso a través del cual deberán fijarse las prioridades, los objetivos, las previsiones básicas y los resultados que se pretenden alcanzar por el Programa de Desarrollo Social.

La planeación permite vincular la operación e instrumentación de los programas específicos con los objetivos generales establecidos en el Programa. En ella participarán los grupos sociales involucrados, a través de un proceso de consulta pública impulsada por las dependencias y entidades de la Administración, conforme a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Planeación para el Desarrollo y esta Ley.

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.

Artículo 27.- El Programa de Desarrollo Social guardará congruencia con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Los programas cuyo ámbito espacial de aplicación comprenda dos o más delegaciones, o uno o más municipios colindantes con el D.F., se sujetarán a los convenios que en la materia se establezcan entre las entidades vecinas y éste.

Cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr la plena universalidad en sus primeras fases, se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que se aplicará el programa a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico.

XV.1.5. De la Participación Social en el Desarrollo Social.

Artículo 39.- La sociedad podrá participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de Desarrollo Social, de acuerdo a lo establecido en esta Ley y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Las organizaciones civiles y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales y todas aquellas cuyos objetivos se comprendan en el concepto de Desarrollo Social, podrán participar con el gobierno en la ejecución

de políticas de Desarrollo Social, sin perjuicio de las obligaciones que la ley impone a la Administración, así como generar iniciativas de proyectos y programas que serán presentadas a la SEDESO.

Artículo 40.- La Administración para ampliar la satisfacción de las necesidades de la población en materia de Desarrollo Social, podrá firmar convenios de colaboración con organizaciones civiles o grupos de ciudadanos organizados para la ejecución de proyectos y programas.

Artículo 41.- Con el fin de fomentar la participación de la ciudadanía en el Desarrollo Social se promoverá la constitución de Fondos de Desarrollo Social, Programas de Coinversión y de Asistencia y Financiamiento a Organizaciones Civiles, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación concurren con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el Desarrollo Social.

XV.2. Ley de Desarrollo Urbano.

A partir del Plan General de Desarrollo del Distrito Federal, el gobierno local y sus Delegaciones, tienen el compromiso de hacer de las necesidades de la sociedad los ejes rectores de su Plan de Desarrollo Urbano que contempla, no sólo la integración de infraestructura, sino también los procesos de planeación, ejecución y evaluación para alinearlos al Plan General de Desarrollo.

De acuerdo a la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 15 de julio de 2010, se establecen las bases de la política urbana del D.F. que proteja los derechos a la Ciudad y al crecimiento urbano controlado, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

XV.2.1. De la Planeación del Desarrollo Urbano.

Artículo 2.- Son principios generales para la realización del objeto de la presente ley, los siguientes:

- I. Planear el desarrollo urbano, con base en proyecciones del crecimiento poblacional de la CDMX, a fin de garantizar su sustentabilidad mediante el ejercicio de los derechos de los habitantes del D.F. al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana y su compatibilidad con el sistema de planificación urbana del D.F.

- II. Hacer prevalecer la función del desarrollo sustentable de la propiedad del suelo, a través del establecimiento de derechos y obligaciones de los propietarios y poseedores de inmuebles urbanos, respecto de los demás habitantes del D.F. y del entorno en que se ubican.
- III. Alentar la participación y concertación con los sectores público, social y privado, en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, recuperación y preservación de la imagen urbana y de crecimiento urbano controlado.
- IV. Sustentar las acciones en materia de esta Ley, en la gestión que realicen los habitantes en lo individual y/o a través de la representación de las organizaciones sociales de las colonias, barrios y pueblos de la CDMX, constituidos conforme a las normas aplicables.
- V. Establecer y actualizar el sistema de planificación urbana que se adapte a la movilidad de la población del D.F. y a las necesidades de desarrollo de las diferentes zonas de la CDMX, así como a su conformación geopolítica.
- VI. Limitar la existencia de zonas unifuncionales, a través del fomento del establecimiento de áreas geográficas con diferentes usos del suelo, que permitan una mejor distribución poblacional, la disminución de traslados y el óptimo aprovechamiento de servicios públicos e infraestructura urbana y la compatibilidad de la expansión urbana con la sustentabilidad ambiental, social y económica.

Artículo 28. La planeación del desarrollo urbano será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Artículo 29. La Administración Pública, en el ámbito de su competencia, participará con el gobierno federal, así como con los estatales y municipales, en la formulación y ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano aplicables a la Región Centro-País y Zona Metropolitana del Valle de México. En la formulación del Programa General de Desarrollo Urbano, así como en su ejecución, se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del D.F. con los municipios conurbados.

Artículo 30. Los servicios públicos urbanos se prestarán de conformidad con los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano.

Artículo 31. Los servicios públicos en suelo de conservación y poblados rurales, serán acordes a la sustentabilidad y aprovechamiento de los recursos naturales.

Artículo 32. El Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano que integre y opere la SEDUVI, se regirá por las disposiciones del reglamento correspondiente.

XV.2.2. De los Programas de Desarrollo Urbano.

Artículo 34. Los programas y sus modificaciones serán formulados por el Jefe de Gobierno y sometidos a la aprobación de la Asamblea, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en esta Ley.

Artículo 35. Los programas y sus modificaciones serán formulados con base en los resultados que arroje el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, a fin de verificar su congruencia con otros instrumentos de planeación y determinar si los factores que determinaron la aprobación de un programa, tales como factores económicos, ambientales, sociales, de infraestructura urbana y/o de riesgo en el D.F., persisten o han variado de tal manera que sea necesario modificar los programas vigentes, o en su caso, formular unos nuevos.

Artículo 36. En todas aquellas etapas de formulación de los programas en que participe la SEDUVI, participarán los Jefes Delegacionales en lo que corresponda a sus respectivas demarcaciones delegacionales.

Artículo 37. Los programas contendrán por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Fundamento y motivos. Los motivos consistirán en las circunstancias ocurridas y las prevalecientes que determinan la necesidad de aprobar un programa, o en su caso, de modificar su contenido, y en general los criterios que servirán de base para la elaboración del Programa.
- II. Diagnóstico - Pronóstico. El diagnóstico deberá elaborarse con base en el Atlas de Riesgo de la Ciudad de México y en las condiciones de la infraestructura urbana prevalecientes, en tanto el pronóstico comprenderá una proyección del crecimiento poblacional y del desarrollo urbano.
- III. Así como el capitulado que permite a los gobiernos locales mantener el marco jurídico para la integración de proyectos, su ejecución y la entrega; además de la definición de los instrumentos jurídicos en caso de controversia e impugnación de las obras públicas.

Como muestra la Tabla 3, el marco jurídico muestra una vinculación evidente, entre el marco normativo federal, las leyes del GDF y la Política de Desarrollo Social para la CDMX.

Tabla 3. Resumen del Marco Legal

Leyes Federales	Leyes del GDF	Política de Desarrollo Social de la CDMX		
Derechos Constitucionales 1º a 5º: Respeto a los derechos humanos	Estatuto del D.F. Principios estratégicos de la organización política y administrativa del DF, que atenderán la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la CDMX	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno se dirigirán a consolidar a la CDMX como la capital de los derechos, la Capital Social del país. • El PGDDF establece que la política social será incluyente y el desarrollo social un proceso planificado, responsable, riguroso, participativo y articulado bajo la estrategia denominada Capital Social. 		PCMB
		PGDDF 2013-2018	PDSDF 2013.2018	
Plan Nacional de Desarrollo	Ley de Desarrollo Social	<p>Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano.</p> <p>Eje 5: Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción</p> <p>Eje 4: Habitabilidad, Servicios, Espacio Público e Infraestructura</p>	La política social de la CDMX se sustenta en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad, como se establece la LDSDF y el marco normativo vigente que guía el diseño, aplicación y evaluación de las acciones y programas sociales.	Reglas de Operación
Plan Nacional de Desarrollo Social	<p>Ley de Planeación del Desarrollo del DF.</p> <p>Señala la planeación que se llevará a cabo para impulsar el desarrollo integral del DF y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de GDF.</p>			

Leyes Federales	Leyes del GDF	Política de Desarrollo Social de la CDMX		
	Ley de Participación	Áreas de oportunidad: * Discriminación y Derechos Humanos * Violencia		
	Ley de Desarrollo Urbano			

Fuente: elaboración propia.

XV.3. Instrumentos de Planeación la Política Social del Distrito Federal.

En lo que respecta a los instrumentos de la Política Social del D.F., el artículo 26 de la Ley de Desarrollo Social del D.F. determina que el Programa de Desarrollo Social, conjuntamente con los programas específicos, constituye la herramienta que rige la planeación del desarrollo social. Así los planes y programas que guían el Desarrollo Social del D.F. y sustentan la operación del PCMB se enuncian a continuación:

XV.3.1. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

Este programa establece los objetivos, metas y líneas de acción que servirán de base para la definición e implementación de las políticas públicas de la CDMX hasta el 2018. A partir de él, se elaborarán los programas sectoriales, institucionales, parciales y especiales, así como se desarrollará la programación, presupuestación y evaluación de los mismos que la Ley de Planeación del D.F. establece.

La visión de ciudad que se proyecta es de una ciudad segura, compacta, dinámica, policéntrica, competitiva y sustentable, que potencie las vocaciones productivas y fomente la inversión; finalmente, una ciudad del conocimiento, digital e inteligente, con un gobierno profesional, efectivo, transparente, participativo, honrado y responsable.

Para alcanzar esta visión de ciudad, el programa se estructuró en cinco Ejes¹¹:

Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano.

Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana.

¹¹ Gaceta Oficial del D.F., 11 de septiembre de 2013.

Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable.

Eje 4. Habitabilidad, Servicios, Espacio Público e Infraestructura.

Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

El PGDDF 2013-2018 adopta estrategias transversales que involucran a los diferentes entes públicos del gobierno. De esta manera, ocho enfoques atraviesan los cinco ejes antes mencionados:

1. Derechos Humanos.
2. Igualdad de Género.
3. Participación Ciudadana.
4. Transparencia.
5. Innovación, Ciencia y Tecnología.
6. Sustentabilidad.
7. Desarrollo Metropolitano.
8. Acción Internacional.

A partir del 2001, la participación ciudadana en los asuntos públicos es una parte medular de los Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal (PDSDF), concebida como compromiso político con sus habitantes y como método de gobierno, mediante la participación de los ciudadanos se provocará un proceso de apropiación de una serie de decisiones y acciones que mejoren su calidad de vida y las condiciones de su entorno, al tiempo que sentará las bases organizativas para regular y supervisar desde abajo la responsabilidad pública del gobierno.

El PSDF 2014-2018, se denomina Programa Sectorial Desarrollo Social con Equidad e Inclusión, es el documento donde se definen los objetivos y las metas sectoriales, además de construir los indicadores y las políticas públicas que se aplicarán hasta el 2018 y que se encuentren alineados en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.¹²

En alineación con el Eje 5 del PGDDF “Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción” y en específico con el área de oportunidad 2: “Planeación, Evaluación y Presupuesto Basado en Resultados”, se plantea como objetivo de esta Administración: el consolidar la evaluación de resultados de la acción gubernamental como un instrumento de la gestión pública de la CDMX. Por tanto, el proceso de verificación de los padrones de beneficiarios de programas

¹² Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de octubre de 2014.

sociales se convierte en una actividad relevante para monitorear el avance de las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos. Asimismo, es de enfatizar que en el D.F. dicha acción es una encomienda que mandata la Ley de Desarrollo Social para todas aquellas entidades, dependencias, órganos y delegaciones políticas de la administración pública que ejecutan programas sociales.¹³

XV.3.2. Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018.

Retoma tres áreas de oportunidad señaladas en el PGDDF 2013-2018 que son: 1) Discriminación y Derechos Humanos; 2) Violencia y 3) Alimentación. Cada área de oportunidad está integrada por un diagnóstico, que contiene las condiciones, limitaciones y exigencias de la población que habita y transita en la CDMX. Este instrumento presenta un panorama para delimitar las situaciones que el gobierno debe atender mediante la planeación e implementación de políticas y acciones dirigidas a atenderlas.

- Área de oportunidad: “Discriminación y Derechos Humanos”. Uno de los principales compromisos de esta Administración es trabajar de manera comprometida por la prevención y eliminación de la discriminación.
- Área de Oportunidad “Violencia”. Se reconoce que persisten diversos tipos y modalidades de violencia hacia las personas, especialmente en función de su origen étnico, condición jurídica, social, económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación y/o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras. Por lo tanto se busca promover y consolidar una cultura de paz, materializada en acciones y programas institucionales informativos, educativos y de capacitación que incorporen la promoción de la equidad entre los géneros, actitudes, valores y comportamientos que la propicien, el énfasis en la solución no violenta de los conflictos, el diálogo, la búsqueda de consensos y el ejercicio de la no violencia.

Dentro de las metas propuestas para lograr el objetivo de promover una cultura de paz está la de *“generar un entorno urbano que permita su uso y disfrute seguro, a través de acciones que fortalezcan el tejido social”*.

- Área de Oportunidad “Alimentación”. Esta área se enfoca a proteger el derecho a la alimentación, poniendo énfasis en la atención de quienes se encuentran en situación de riesgo, vulnerabilidad, marginación o exclusión, derivados de factores biológicos o socioeconómicos, discriminación y

¹³ Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2013-2018

estigma, como un mecanismo de equidad y justicia social en colonias, pueblos, barrios y unidades habitacionales de la Ciudad de México.

XV.3.3. El PCMB y sus Reglas de Operación 2014.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), como instrumento de la política de Desarrollo Social del GDF, promueve el cumplimiento cabal de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de la democracia participativa, el GDF crea las condiciones para la construcción de ciudadanía, reconociendo en los habitantes y sus organizaciones la capacidad de asociarse para ejercer una incidencia directa en las decisiones públicas, que a su vez incidan en la mejora de la calidad de vida socio territorial de los ciudadanos.

La SEDESO, a través de la SSPC en coordinación con las Secretarías de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Medio Ambiente, de Cultura, la Autoridad del Espacio Público y el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, de sus áreas competentes, ponen en marcha el PCMB 2014.

Programación presupuestal: los recursos del PCMB se ejercerán a través de un fondo que para tal efecto establecerá el GDF y, en su caso, cada una de las Jefaturas Delegacionales, a los cuales podrán sumarse contribuciones de la iniciativa privada, así como de organizaciones sociales y civiles interesadas, para lo cual deberán suscribir un Convenio de Colaboración respectivo y apearse a las Reglas de Operación vigentes.

Participación social: con el propósito de incentivar la participación social se convoca un Concurso Público, a través del cual serán seleccionados por un Comité Técnico Mixto, los Proyectos de Mejoramiento Barrial (PMB) que se llevarán a cabo, tanto en la modalidad de proyectos nuevos como los proyectos de continuidad.

Las organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinos e instituciones académicas interesadas en participar deberán sujetarse a los tiempos y formatos de la Convocatoria Pública que se publica cada año en la Gaceta Oficial del D.F. y en las páginas Web de la SEDESO, la SSPC, así como en un periódico de amplia circulación en el D.F.

- **Procedimientos para la Elección de Proyectos.**

Sustento técnico y jurídico: para la ejecución del PMB se deberá de cumplir con todos los requerimientos establecidos en las leyes y reglamentos de construcción del D.F. aplicables, y contemplar los costos de los derechos y permisos de obra, que en su caso se requieran, dentro del monto autorizado, mismos que deberán ser tramitados por los vecinos.

Alineación con la política local y social: los PMB deberán ser coherentes con los Programas de Desarrollo Urbano Delegacionales vigentes. Los PMB registrados se harán del conocimiento de los gobiernos delegacionales, con la finalidad de que conozcan las propuestas de su demarcación y hagan las observaciones que consideren convenientes antes de la instalación del Comité Técnico Mixto.

La alineación de cada PMB con la política social del D.F. también se expondrá al definir en qué medida el mismo mejora la equidad de género en el espacio público a desarrollarse y de qué manera genera entornos urbanos amigables y seguros para las mujeres, jóvenes, adultos mayores, población infantil y personas con discapacidad.

Transparencia: los PMB aprobados serán publicados en la Gaceta Oficial del D.F., en las páginas web de la SEDESO y la SSPC. Se informará a los gobiernos delegacionales, a las instancias del GDF y a los Comités Ciudadanos de los PMB aprobados, con la finalidad de establecer los mecanismos de cooperación necesarios que permitan la óptima ejecución de los proyectos.

Los promoventes deberán describir cómo se realizó el proceso de planeación participativa entre los vecinos, cuáles fueron los resultados obtenidos y cómo fueron incorporados al PMB que se presenta; cuántas mujeres y cuántos hombres participaron y qué necesidades específicas retoman para garantizar la seguridad, el uso y disfrute del espacio público, especialmente para las mujeres, así como determinar el sostenimiento de la mejora del espacio público.

- **Reglas para la Instrumentación.**

Una vez publicados los resultados de los PCMB aprobados por el Comité Técnico Mixto, la SSPC convocará a la Asamblea Vecinal de cada proyecto, con el fin de avalar con los vecinos el PMB; si no es rechazado, se instauran los Comités Administrativo, que ejecutará el proyecto; el de Supervisión, que vigilará el correcto uso de los recursos asignados; y el de Desarrollo Comunitario, que evaluará el impacto del PMB en la comunidad.

La Ley de Planeación del D.F. establece que los programas sectoriales son los documentos que desarrollan los lineamientos contenidos en el Programa General. Por lo tanto en el cuadro siguiente se muestran los objetivos, metas y líneas de acción de mediano plazo, que rigen las metas, indicadores y políticas del sector social a través del PSDSEI 2013-2018. Asimismo se sitúan los Objetivos del PCMB según el área de oportunidad, los objetivos y la meta de la política social del GDF.

Tabla 4. Resumen de Objetivos, Metas, Indicadores y Políticas Sociales

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión del Distrito Federal 2013-2018	Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2014
Área de Oportunidad 1: Discriminación y Derechos Humanos		
<p>Objetivo 1: Realizar acciones que permitan el ejercicio pleno de los derechos de las personas, independientemente de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación y/o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situaciones de calle, entre otras, para evitar bajo un enfoque de corresponsabilidad la exclusión, el maltrato y la discriminación.</p>		
<p>Meta 1: Eliminar las prácticas discriminatorias que generan exclusión y maltrato.</p>	<p>Meta Sectorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar en 40% las acciones de difusión y promoción sobre la exigibilidad de los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación en todos los entes públicos del Gobierno de la CDMX para el 2018. • Implementar en un 10% las acciones y programas enfocados al desarrollo cultural comunitario, en coordinación con diferentes dependencias locales, federales e internacionales para disminuir la exclusión al acceso a la cultura, favorecer la cohesión social y garantizar el ejercicio de los derechos culturales de la población en especial a niñas y niños, jóvenes y población en situación de vulnerabilidad en los próximos cuatro años. 	<p>Objetivo General:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un proceso participativo, integral y sostenido, con equidad de género, para el rescate y mejoramiento de los espacios públicos y de la infraestructura social de los barrios, pueblos y colonias de la CDMX. <p>Objetivos Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del D.F. en el ámbito del rescate y mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos para el uso y disfrute de todos los habitantes de la ciudad. • Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por

	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar en un 20% los contenidos y actividades de formación ciudadana, convivencia democrática, igualdad y mejoramiento ambiental. 	<p>parte de todos los residentes de la CDMX.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toda la población participante del Programa, tiene derecho a recibir un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de preferencias políticas, sexuales y religiosas, o de condición socio-económica.
<p>Meta 2:</p> <p>Reforzar el diseño, la legislación y la implementación de las políticas, programas y servicios de apoyo a la población para evitar la exclusión, el maltrato y/o la discriminación hacia las personas bajo un enfoque de corresponsabilidad social.</p>	<p>Meta Sectorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar en un 10% el número de programas y acciones de coinversión social dirigida a favorecer la cultura de la corresponsabilidad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, en el ámbito del respeto a los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación. 	<p>Objetivos Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho a participar en la organización, integración y definición del Proyecto de Mejoramiento Barrial y a ser electa o electo en la integración de los Comités de Administración y de Supervisión.
<p>Objetivo 2: Disminuir de manera sustancial el 2.2% de la población que se encuentra en pobreza extrema en el Distrito Federal.</p>		
<p>Meta 3:</p> <p>Aplicar estrategias para disminuir de manera sustancial el 2.2%^{a/} de la población que se encuentra en pobreza extrema, aplicando programas integrales que atiendan a todos los grupos de edad con la corresponsabilidad de la sociedad civil organizada.</p> <p>^{a/} Dato de 2010, el dato al 2012 es de 2.5%</p>	<p>Meta Sectorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disminuir los efectos negativos derivados de la condición de pobreza extrema de los habitantes de la CDMX a través de programas integrales con prioridad en aquéllos en situación de vulnerabilidad, al promover la corresponsabilidad de la sociedad civil como mecanismo de fortalecimiento de las políticas sociales de atención a la pobreza para el año 2018. • Diseñar y operar un Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales, que considere a todas las dependencias a cargo de programas sociales para el año 2016. 	<p>Objetivos Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar proyectos comunitarios que mejoren las condiciones de vida en el territorio y brinden oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.
<p>Objetivo 3: Consolidar la política de igualdad sustantiva en el GDF.</p>		

Objetivo 4: Facilitar el goce y disfrute de los programas y servicios del GDF, evitando la discriminación por el origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras, de las personas, en estricto apego a las normas de los programas sociales.

Área de Oportunidad 2: Violencia.

Objetivo 1: Disminuir la comisión de delitos o actos de violencia, en todas sus modalidades y tipos, atendiendo a los posibles factores de riesgo.

<p>Meta:</p> <p>Establecer estrategias educativas, culturales y de comunicación que permitan el reconocimiento y fortalecimiento de los derechos humanos, la interculturalidad, una vida libre de violencia y la justicia con perspectiva de género</p>	<p>Meta Sectorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participar en el diseño de las estrategias educativas, culturales y de comunicación, a partir de las competencias de los entes públicos responsables, que permitan la convivencia armónica, el respeto a la diversidad, la interculturalidad y la cultura de la paz y resolución no violenta de conflictos, bajo una perspectiva de corresponsabilidad. 	<p>Objetivos Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar acciones de urbanismo social que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo humano, garantizando con ello el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencia.
<p>Meta:</p> <p>Generar un entorno urbano que permita su uso y disfrute seguro, a través de acciones que fortalezcan el tejido social.</p>	<p>Meta Sectorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recuperar 100 espacios públicos de la CDMX para promover el uso y disfrute del entorno urbano libre de violencia mediante acciones preventivas que fortalezcan el tejido social para el 2018. 	

Objetivo 2. Atender de manera expedita, diligente y con calidad y calidez a las víctimas de cualquier tipo o modalidad de violencia.

Objetivo 3. Hacer efectiva la exigibilidad de los derechos de las víctimas de violencia, bajo los principios de igualdad y no discriminación, en los ámbitos civil, familiar y penal, entre otros.

Área de Oportunidad 3. Alimentación

Objetivo 1: Contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición de las y los habitantes de la entidad, en particular en función de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación y/o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras.

Objetivo 2: Consolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto.

Objetivo 3: Fomentar el desarrollo rural y la agricultura sustentable a pequeña escala en el D.F.		
<p>Meta:</p> <p>Aumentar los proyectos de agricultura urbana, fomento a la producción orgánica y mejoramiento de traspatios.</p>	<p>Meta Sectorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer y realizar 8 proyectos productivos de agricultura urbana sustentable para el 2018. 	<p>Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 2014 (PCMB)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar proyectos comunitarios que mejoren las condiciones de vida en el territorio y brinden oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Social del D.F., 2013-2018.

XV.3.4. Programas Sociales Específicos del Distrito Federal.

Los programas sociales del GDF son instrumentos de gestión que ayudan a cumplir con los objetivos y metas planteadas en el PGDDF y el PDSDF. Los programas vinculados a la participación ciudadana son operados desde diversas dependencias recordando que la participación se ha venido integrando como una política transversal según se estipula en el PDGDF.

La política social del D.F. se promueve y atiende a través de las siguientes instancias: Secretaría Desarrollo Social; Secretaría Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; Secretaría de Salud; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Cultura; Secretaría de Protección Civil; Secretaría de Educación; Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, Subsecretaría de Participación Ciudadana; Consejería Jurídica y de Servicios Legales; Procuraduría Social; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México; Consejo de Evaluación del Desarrollo Social; Fondo para el Desarrollo Social; Instituto de la Juventud; Instituto de las Mujeres; para la Atención y Prevención de las Adicciones; Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad; Instituto de Asistencia e Integración Social, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores; Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, así como la Dirección General del Registro Civil.

A iniciativa de la SSPC se establece una Coordinación de Enlace y Apoyo Interinstitucional con el total de las políticas públicas y programas sociales del

Gobierno del Distrito Federal. Esta Coordinación estará integrada por las Secretaría de Desarrollo Social, de Obras y Servicios, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Medio Ambiente y de Cultura, además de la Autoridad del Espacio Público y las demarcaciones políticas, la Subsecretaría de Participación Ciudadana es la encargada de coordinar los trabajos. En esta Coordinación se informará de los proyectos aprobados por el Comité Técnico Mixto con la finalidad de que las diversas áreas de gobierno participen, ya sea, en el desarrollo de los procesos y una vez concluidos, de acuerdo a las facultades de cada Secretaría apoyar la acción integral de gobierno en cada lugar donde se lleven a cabo dichos proyectos.

Otra forma de complementariedad e integración de acciones para lograr el desarrollo integral se da a partir de otros programas que promueven acciones de creación, recuperación y mejoramiento de espacio público, vivienda y el entorno habitacional en el Distrito Federal, atendidos por distintas dependencias del GDF, que se muestran en la siguiente Tabla.

Tabla 5. Programas Sociales del GDF por Dependencia

Instancia	Dependencia	Programa
Secretaría de Desarrollo Social	Subsecretaría de Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.
	Dirección de Igualdad y Diversidad Social	<ul style="list-style-type: none"> Coinversión para el Desarrollo Social del D.F.
	Instituto de Asistencia e Integración Social	<ul style="list-style-type: none"> Atención social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias.
Secretaría del Medio Ambiente	Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> Fondos de apoyo para la conservación y restauración de los ecosistemas a través de la participación social.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Autoridad del Espacio Público	<ul style="list-style-type: none"> Gestión integral del espacio público: estratégico que favorezca la competitividad de la ciudad.

Instancia	Dependencia	Programa
Instituto de Vivienda del D.F.		<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda en conjunto. • Mejoramiento de vivienda. • Autoproducción de vivienda. • Programa de suelo. • Rescate de cartera hipotecaria.
Procuraduría Social del D.F.		<ul style="list-style-type: none"> • Unidades habitacionales de interés social Ollin Callan con unidad en movimiento.
Delegaciones	Dirección de Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de obras de infraestructura y equipamiento urbano • Elaboración de planes de desarrollo urbano y parciales.

Fuente: EVALUA-DF 2011. Evaluación del Diseño, Instrumentación y Resultados de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del Distrito Federal: Informe Final. Sánchez-Mejorada Fernández, C., Álvarez Enríquez, I. / M. Ferniza Pacheco.

Algunos de estos programas inciden en el rescate y mejoramiento del espacio público de manera directa, en tanto los resultados de los otros programas impactan indirectamente a este. Es por ello, “que en los territorios donde ha intervenido el PCMB existe información en el expediente de cada proyecto de mejoramiento barrial que muestra cómo las comunidades se hacen cargo de gestiones para establecer y operar otros programas de distinta índole, como las actividades de carácter cultural en los espacios rescatados por el PCMB”.¹⁴

Es importante mencionar que la SEDUVI no considera al PCMB como un instrumento de planificación de la acción urbana, debido a que la legislación no tiene considerado este nivel de intervención. Sin embargo, la SEDUVI participa con la SEDESO en la selección de los proyectos del PCMB, como integrante de su Comité Técnico Mixto.

En conclusión, se ha podido apreciar que el marco normativo que sustenta el PCMB es muy vasto, incluye leyes y reglamentos de índole federal, estatal y local, tales como diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la

¹⁴ Ponencia sobre la necesidad de evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México, elaborada por Georgina Sandoval, (UAM) y Martínez, Alberto SEDESO, GDF.

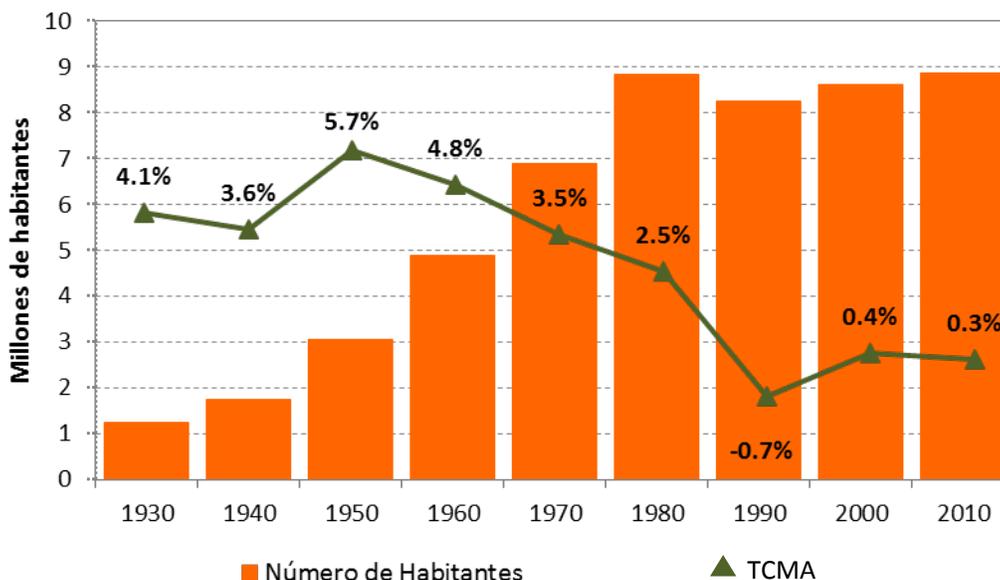
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su Reglamento, la Ley de Participación, Ley de Planeación, entre otras. Además se fundamenta en diversos instrumentos de planeación que dirigen la política social del D.F.

XVI. Problema Prioritario que Atiende el PCMB y Establecimiento de la Línea Base.

Al ser la capital de la república, la CDMX se constituye en el centro administrativo donde se asientan los Poderes de la Unión, además de albergar a numerosas empresas industriales y de servicios, lo que conllevó en la segunda mitad del siglo pasado a que se registrara un acelerado crecimiento demográfico, acompañado de una significativa expansión de la mancha urbana, caracterizada por la proliferación de “asentamientos irregulares”, lo que ha generado una fuerte presión tanto sobre la oferta de vivienda formal, como sobre la dotación de infraestructura urbana y de servicios públicos básicos.

Entre 1930 y 1980, los residentes de la CDMX registraron un crecimiento sin precedente alguno, incrementándose a una tasa de crecimiento media anual (TCMA) del 4.0%. Así, en cincuenta años, la CDMX pasó de albergar a 1.23 a 8.83 millones de habitantes. A pesar de que durante los años 1990 se registran 595 mil personas menos, en las primeras dos décadas del presente siglo se recuperaron hasta alcanzar 8.85 millones de habitantes.

Figura 2. Crecimiento Demográfico de la Ciudad de México 1930-2010



Fuente: INEGI, Población Total por Entidad Federativa 1895-2010

Si bien se puede considerar que la población de la CDMX tenderá a estabilizarse en los próximos quince años en alrededor de 8.5 millones de residentes¹⁵, la

¹⁵ CONAPO, Proyecciones de la Población 2010-2050.

dotación de servicios públicos, así como el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura urbana en una extensión de 1,495 km² resulta ser un problema mucho más complejo si se considera el flujo de habitantes que cambian su lugar de residencia entre una Delegación y otra; es decir, la demanda de servicios públicos e infraestructura urbana se desplaza paulatinamente de un punto a otro del territorio, en tanto la oferta se desarrolla con posterioridad.

Cabe recordar que entre 1950 y 1960, la superficie de la CDMX aumentó de 225 a 400 km², impulsada por la desconcentración de instalaciones urbanas hacia la periferia y la multiplicación de “asentamientos irregulares” que constituyeron más de 200 colonias populares que albergaban a poco más de un millón de personas.

Esta expansión de la mancha urbana se dio a pesar de que a partir de 1955, el Departamento del Distrito Federal prohibió los “asentamientos irregulares”, negó su incorporación a los servicios urbanos y procedió al desalojo de algunos de ellos, además de restringir la aprobación de fraccionamientos habitacionales y prohibir la instalación de industrias nuevas en el Distrito Federal.¹⁶

Debido a la magnitud del problema derivado de la falta de dotación de los servicios urbanos básicos, la autoridad de la CDMX proporcionó el servicio de agua entregándola a domicilio en pipas, mientras que la Compañía de Luz y Fuerza accedió a instalar las redes de servicio aun cuando los fraccionamientos no estuvieran regularizados por el gobierno del Distrito Federal.

En la década de los ochenta, el índice de motorización pasó de 12.7 a 7.8 habitantes por vehículo, por lo que se requirió construir el Circuito Interior en torno a la ciudad central y de un sistema de vialidades radiales hacia la periferia (ejes viales), lo que impulsó aún más la expansión de la mancha urbana.

Es importante tener en consideración para el año 2005, existían alrededor de 338 unidades territoriales con muy alta marginación que albergaban a poco más de 1.3 millones de habitantes y 466 unidades territoriales con alta marginación donde residían cerca de 1.9 millones de personas.¹⁷

Como consecuencia de este crecimiento desmesurado y con poca planeación, los residentes de la CDMX han enfrentado diversas problemáticas sociales ligadas a la dinámica misma del crecimiento urbano, una de ellas es la segregación urbana.

16 GDF, SEDES, SSPC, Subdirección de Evaluación. Evaluación Interna 2012, Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

17 Gaceta Oficial del Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2014, 30 de enero de 2014, p. 9.

La noción de segregación urbana hace referencia a la relación entre diversas formas de organización social, patrones culturales y la diferenciación de la estructura urbana, la cual está estrechamente relacionada con la estratificación económica de sus habitantes, propiciando diferentes formas de apropiación y utilización del espacio al interior de la ciudad.

En la CDMX, aspectos socioeconómicos, la falta de infraestructura y equipamientos urbanos, la incorporación al área urbana de tierras ejidales y comunales, el alto costo de la construcción de vivienda, han sido los principales factores de la diferenciación socio-espacial, limitando a los sectores más pobres de la población a vivir en zonas deterioradas del centro de la ciudad o en tierras ejidales y comunales en la periferia, carentes de infraestructura y servicios.

El patrón tradicional de segregación social se demuestra fácilmente mediante la distribución poblacional de acuerdo con los niveles de ingreso. La distribución espacial de este fenómeno se puede definir de la siguiente manera:

- ✚ Las zonas más pobres se han desarrollado como una serie de áreas concéntricas al oriente y norte. Por lo tanto su nivel de integración física es menor, dada su escasa infraestructura y baja consolidación residencial y densidad de población.
- ✚ Los grupos de mayores ingresos presentan un patrón de expansión urbana que consiste en la creación de nuevas áreas exclusivas, claramente definidas y protegidas contra la intrusión de otros grupos, lo que ha conducido al surgimiento de sectores en forma de cuña, que siguen los contornos del terreno y utilizan barreras naturales como divisiones.
- ✚ En tanto, la disposición espacial de los grupos de ingresos medios está determinada por su voluntad de establecerse en terrenos suburbanos desarrollados específicamente para satisfacer sus necesidades.

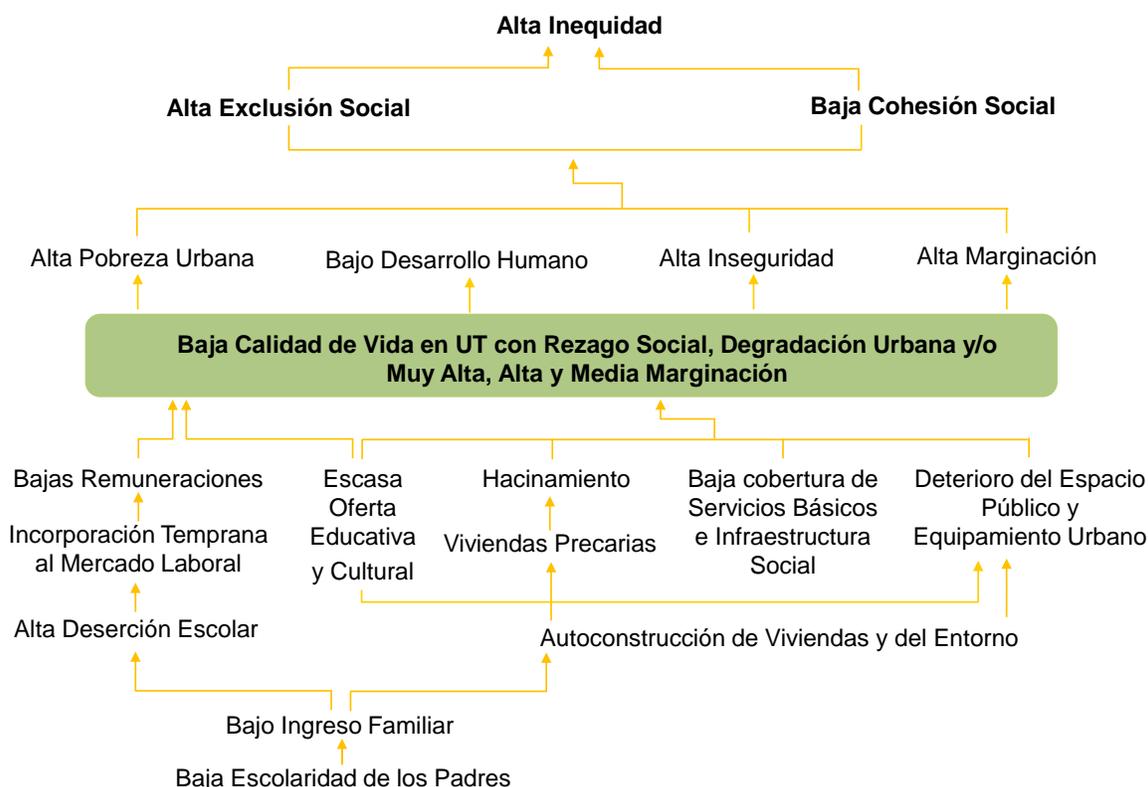
De esta manera, el crecimiento urbano de la CDMX, determinado por un claro patrón de concentración tanto del ingreso como del espacio urbano, lo que ha conllevado a la concentración de una gran parte de la población en zonas de muy alta, alta y media marginación, localizadas en las 16 Delegaciones Políticas.

La concentración del ingreso y la expansión de los polos de exclusión social han incrementado la escasez de espacios públicos, es decir lugares de encuentro, intercambio social y expresión comunitaria, que en principio permiten el goce igualitario de la ciudad, comprendiendo todas aquellas áreas de servicio y uso común, tales como: plazas, alamedas, áreas verdes, parques, jardines, espacios deportivos y culturales, calles, avenidas, camellones, bosques y lagos, entre otros.

La CDMX ha ido perdiendo la vitalidad de sus espacios públicos desde hace ya varias décadas. Se trata de una degradación urbana, “la ciudad ha visto el deterioro de sus inmuebles y de su patrimonio histórico tangible, la sustitución de viviendas por comercios, o la instalación de bodegas u oficinas en la planta baja de los edificios, la invasión de sus calles, avenidas, plazas, jardines y paraderos por los vendedores ambulantes, por el denso y creciente tránsito vehicular, por un caótico sistema de transporte público y por los millones de automotores estacionados fuera de casas y edificios”.¹⁸

La degradación urbana es una de las principales causas de la baja calidad de vida que enfrentan los residentes de ciertas Unidades Territoriales (UT) con rezagos sociales y/o muy alta, alta y media marginación, como se ilustra en la Figura 3 “El Árbol del Problema”, en el cual, en la parte superior, se analizan los efectos que este tiene sobre la población y el desarrollo social; en tanto las causas se representan en la parte inferior.

Figura 3. Árbol del Problema



Fuente: elaboración propia con base en las Evaluaciones Internas del PCMB 2009-2014.

18 Ídem, p.14

A partir del análisis del problema central “Baja calidad de vida en UT con Rezago Social, Degradación Urbana y/o Muy Alta, Alta y Media marginación”, bajo una visión retrospectiva, se han identificado las causas de la problemática, entre los que destacan:

- Por un lado, las deficiencias educativas de los padres de familia quienes llegaron a asentarse en la periferia o en zonas deterioradas del centro de la ciudad.
- Lo que conlleva a un precario nivel de ingreso familiar, el cual orilla a los hijos a interrumpir su educación formal e integrarse al mercado laboral a edades muy tempranas como mano de obra poco calificada, percibiendo bajas remuneraciones.
- El bajo ingreso familiar también los orilla a autoconstruir viviendas precarias que registran un alto índice de hacinamiento.
- Adicionalmente, la falta de educación formal y de una escasa oferta cultural se refleja en un notorio deterioro del espacio público y del equipamiento urbano.
- Por otra parte, una baja cobertura de servicios públicos básicos (agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado, vialidades pavimentadas, banquetas, transporte público, etc.) contribuye a la degradación urbana.

La persistencia de baja calidad de vida de quienes habitan en las UT con rezago social y degradación urbana genera las condiciones propicias para que enfrenten:

- Altos niveles de pobreza urbana y bajo desarrollo humano. El no poder acceder a una educación formal de calidad provoca que se inserten en la economía informal o en empleos con bajas remuneraciones y sin seguridad social, lo que perpetúa vivir en condiciones de pobreza. Cabe resaltar que la pobreza urbana implica no sólo la percepción de bajos ingresos, sino también considera la falta de acceso de quienes habitan en las periferias o en las zonas deterioradas del centro de las grandes ciudades, a recursos que potencialicen su desarrollo humano (educación, salud, empleos formales, etc.), así como el hecho de enfrentar una oferta diferenciada de bienes públicos (participación en actividades culturales y recreativas, campañas de prevención de enfermedades, en redes sociales que faciliten su inserción laboral, entre otros).
- Por lo general, el nivel de hacinamiento, el inadecuado equipamiento urbano, el deterioro del espacio urbano, contribuyen a que estas UT registren altos índices de delincuencia e inseguridad pública.

- Finalmente, las viviendas precarias, la baja cobertura de servicios públicos y una inadecuada infraestructura social conllevan a registrar un alto grado de marginación social.

La combinación de todos estos efectos, pobreza urbana, bajo desarrollo humano, alta delincuencia, inseguridad pública y marginación social, desemboca en una alta exclusión social, una baja cohesión social y una inequidad cada vez mayor.

Ante esta problemática, en el 2007, el GDF decide diseñar e implementar el PCMB para contribuir, a través de promover la organización y la participación ciudadana en el mejoramiento de los espacios públicos, a mejorar la calidad de vida socio-territorial de los residentes de las UT con rezago social, degradación urbana y/o muy alta, alta y media marginación de la CDMX.

XVII. Identificación de los Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo del PCMB.

El objetivo general del PCMB es desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación, por lo que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial no descarta la participación de los habitantes en aquellas comunidades, pueblos, barrios y colonias que se encuentran enclavados en zonas no marginadas de la Ciudad de México, pero que padecen deterioro en su infraestructura urbana y/o social, ya sea por la escasez de la misma o por una creación limitada que no identificó, en su momento, los efectos de la atracción de población, creando asentamientos irregulares o regulares, pero sin la obra de infraestructura. Lo que significa que el PCMB está identificado con los valores democráticos que el gobierno de la Ciudad de México ha estado promoviendo, con el fin último de crear una masa crítica participativa en la identificación, diseño e instrumentación de la política pública.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y acciones de la política social del D.F., en el ámbito de desarrollo urbano, la construcción de los espacios públicos, su recuperación y adecuación (acciones de micro urbanismo).
2. Impulsar el ejercicio del Derecho a la Ciudad por parte de todos los residentes de la Ciudad de México.
3. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.

Mismos que permiten generar la plataforma de planeación y ejecución del PCMB dentro del GDF, lo que significa que los tres pilares que permiten darle ordenamiento a la política pública se convierten también en los ejes transversales de la gestión de la política pública local.

Son tres los componentes principales del PCMB que responden a estos objetivos específicos. El primero se refiere a la celebración de la Asamblea Vecinal para la elección del Comité de Administración y del Comité de Supervisión, la cual es convocada a través de la SSPC en el lugar dónde se realizará la intervención física del Programa. El segundo componente se relaciona con la selección de los

proyectos que acrediten los requisitos previamente establecidos por el Comité Técnico Mixto, que es el órgano colegiado que decide con base a las reglas de operación vigentes, cuáles serán los criterios que deberán cumplir los proyectos. Mientras que el último componente tiene que ver con la ministración de los proyectos aprobados. Esto es la coordinación institucional que se puede observar para el cumplimiento del PCMB, componentes que pueden ser cuantificados por el órgano de control interno vía la supervisión del ejercicio del gasto. Sin embargo, la articulación de los componentes hace explícita la tarea superior de alcanzar los objetivos. Mediante la ejecución de obras de recuperación y mejoramiento barrial, se impulsa el Derecho a la Ciudad, manteniendo la participación de los grupos de interés locales; finalmente es a través de la participación ciudadana que se logra la transición dinámica estos mismos objetivos que la obra física por sí misma no lograría.

Por un lado, la participación ciudadana garantiza el sano ejercicio del Presupuesto Participativo, que busca la corresponsabilidad de la ejecución del gasto público y la rendición de cuentas: los Comités Ciudadanos de Administración y de Supervisión cumplen con los criterios de mediano y largo plazo, que permiten la formación de cuadros ciudadanos que coadyuvan a la ejecución de la política pública: en un primer plano como usuarios del entregable final de la política pública; en un segundo nivel, como agentes de participación en el diseño e integración de los instrumentos de la política pública de la Ciudad de México.

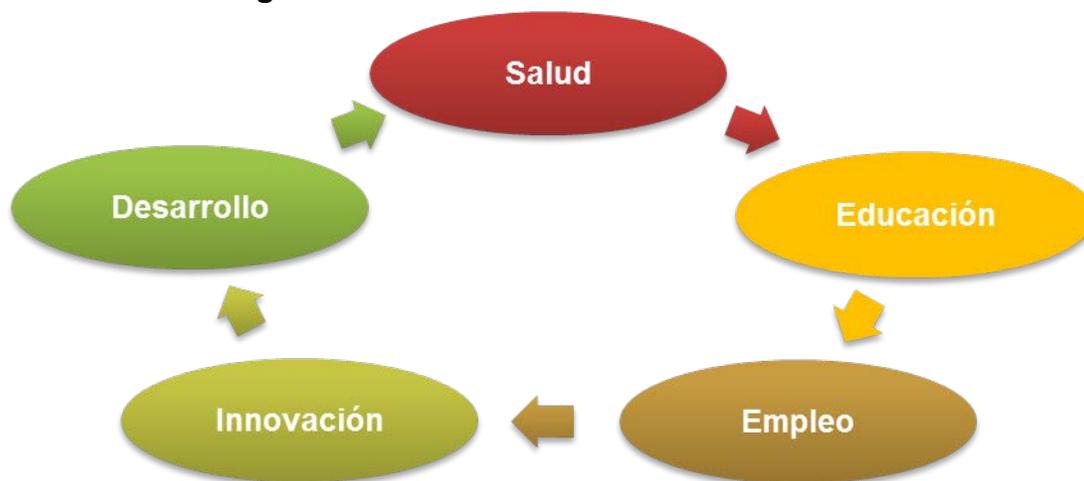
El Derecho a la Ciudad no es la suma de los derechos individuales, sino que es la integración de una correcta política pública sustentada en la participación democrática que permite que los ciudadanos sean beneficiarios del desarrollo sostenido de las ciudades. Es decir, es posible transitar del individuo a la colectividad y de regreso, obligados a buscar esta dinámica por la integración del fenómeno de metropolización en prácticamente todo el mundo. Hacia finales de la primera década, 2010, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, México no está exento de esta realidad, ya se ha acelerado el proceso de metropolización en todo el territorio nacional, siendo el Área Metropolitana de la Ciudad de México la zona que ha mostrado una dinámica especial.¹⁹

Con esta estructura está claro que la ciudad debe garantizar todos los elementos que requieren los individuos para su desarrollo pleno: salud, educación, servicios públicos, empleo y desarrollo económico. El GDF sabe que integrando estos

19 Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007): Estado de la Población Mundial. UN, NY. Estados Unidos.

elementos en un entorno de democracia y participación permitirá la creación de un círculo virtuoso de desarrollo sustentable como se aprecia en la Figura 4.

Figura 4. Factores de Derecho a la Ciudad



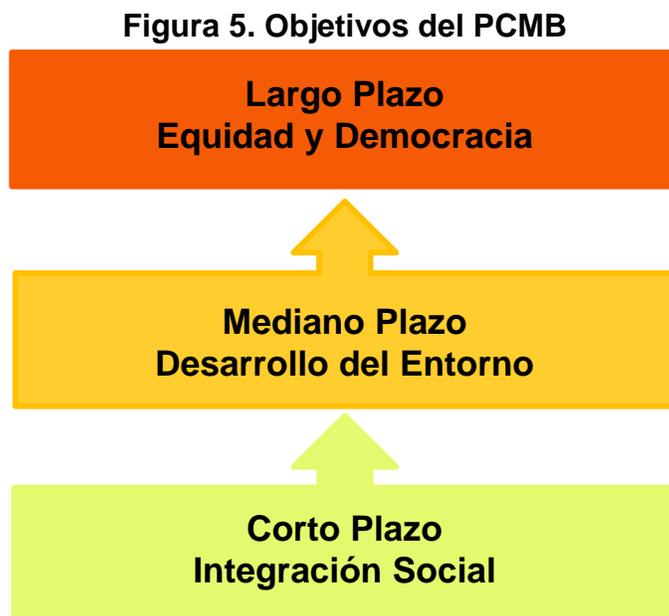
Fuente: Elaboración propia.

Con base en el diagnóstico realizado respecto de las causas de la desigualdad en la calidad de vida y degradación urbana en el Distrito Federal, se utiliza la metodología adoptada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la identificación del problema al preparar un proyecto como parte del Enfoque de Marco Lógico. Esta metodología se basa en la construcción del llamado “Árbol del Problema” y “Árbol de Objetivos” (ILPES-CEPAL, 2005).

Una vez definido el Problema Central: “Baja calidad de vida en las Unidades Territoriales de muy alta y alta marginación”, el siguiente paso consiste en analizar los efectos que dicho problema provoca en la población, en el ambiente o en el desarrollo social. Para ello se recurre a la construcción del árbol de efectos, el cual representa en forma gráfica, como se muestra con anterioridad en la Figura 3, los distintos efectos de la persistencia de baja calidad de vida en esta población y cómo se relacionan con éste y entre sí. Es visible que esta circunstancia origina una mayor desigualdad e índices más altos de marginación, lo cual incide en el nivel y calidad de vida que tiene la población residente en dichas Unidades Territoriales, quienes enfrentan problemas de adaptación social, discriminación, hacinamiento y falta de espacios públicos, que en suma conducen a invasiones de terrenos y mayor inseguridad, todo lo que contribuye a una mayor inequidad entre los ciudadanos del D.F.

Por todo lo anterior es posible asegurar que el PCMB enmarca, administrativa y jurídicamente, los objetivos específicos y alcances del programa dentro del

horizonte de planeación, con el firme propósito de mejorar el entorno y la calidad de vida de los habitantes de la CDMX. La Figura 5 recoge estos objetivos y la transición dinámica en el tiempo luce exactamente como se reproduce en la misma Figura.



Fuente: Elaboración propia.

Lo que permite el alcance de los objetivos serán los entregables intermedios y la participación ciudadana que elige y desarrolla los proyectos al interior de sus comunidades; la premisa que permea la estructura social es la participación activa de los Comités de Administración y de Supervisión; así como la evaluación de los mismos en la figura de contraloría social que posee el Comité de Desarrollo Comunitario.

Para garantizar el alcance de los objetivos es menester contar con los factores que coadyuven a los resultados en cada fase, de tal suerte que la presencia de estos elementos contribuyen a transitar del corto al largo plazo, asegurando en todo momento la satisfacción y cohesión social; así, se requiere que se fortalezca la presencia de:

- ✚ Sociedad incluyente.
- ✚ Familias con ingreso creciente.
- ✚ Incremento en el nivel educativo por generación.

De esta manera no sólo se garantiza la transición dinámica en la consecución de los objetivos, sino también es una forma de alcanzar la promoción de “hacer ciudad”, que comprenda una visión global, institucional, estratégica e integral,

considerando que el Derecho a la Ciudad no es la suma de los derechos estáticos de los individuos, tal como ya se ha afirmado, sino una trayectoria dinámica que mantiene los elementos esenciales para el desarrollo de los individuos dentro de la sociedad.

Por lo anterior, la ejecución de la política pública debe mostrar un rostro humano que permite la capilaridad social, tal como se ha mencionado anteriormente, transitando de los objetivos de corto plazo a los de largo plazo: la inserción de la población es el hilo conductor de dicha política pública en contraste a la política de gobierno que solo tiene un alcance limitado y visión de muy corto plazo; la única manera de lograr este tránsito es mantener la participación ciudadana en cada fase del proyecto:

- ✚ Planeación,
- ✚ Ejecución y
- ✚ Evaluación.

Mantener el diálogo con los grupos que participan es fundamental en el proceso y la forma más eficiente de mantener los objetivos claros en cada etapa del proyecto ejecutivo. Es importante recordar que la evaluación es constante dentro del marco normativo con el objetivo permanente de garantizar la participación ciudadana y su crecimiento en la toma de decisiones, por ende, los objetivos de corto plazo sufren una constante evolución en términos de los grupos sociales involucrados.

La estructura de planeación y la consecución de los objetivos obedecen a un sistema que permite escalar los resultados del PCMB. El potencial de desarrollo permite que los resultados se vayan permeando en diferentes esferas de actuación de los involucrados, mismas que son los ámbitos:

- ✚ Económico,
- ✚ Social,
- ✚ Político y
- ✚ Cultural.

Estas esferas en el ámbito de los resultados, no permanecen aisladas y tampoco son estáticas, cabe señalar que los resultados se retroalimentan y permanecen sobre la estructura social; es por ello que como parte de la herramienta de análisis y evaluación, es posible identificarlos sin que sean estrictamente parámetros aislados y mucho menos jerarquizados.

Por un lado, en el ámbito económico partimos de condiciones de mejora física que transitan en el mediano plazo en la integración de oportunidades de empleo y autoempleo para todos, lo que incide en un beneficio mayor que reduce la inequidad.

En el ámbito social, el mejoramiento barrial que se traduce en la mejora física del espacio en el corto plazo, en la democratización del uso de este y logra, como resultado en el largo plazo, una mayor participación ciudadana.

En el ámbito político, el mejoramiento del espacio físico abre las oportunidades de generar una plataforma de debate y aportación social en el mediano plazo, que finalmente se traduce en una mayor democracia.

En tanto, en el ámbito cultural, el mejoramiento barrial transita por la apertura en los espacios intervenidos de oportunidades de manifestaciones artísticas y culturales, para llegar en el largo plazo a generar un espacio creativo en el nuevo entorno urbano, tal como se puede observar en la siguiente Figura.

El sector público está obligado a generar una corriente de flujo que mantenga el bienestar social, mismo que permite recoger los beneficios tanto de la obra pública, los proyectos ejecutivos ya finiquitados y los espacios de participación ciudadana que se vayan generando; como los comités vecinales, las juntas para debatir y votar proyectos, y la solución de conflictos. El punto eficiente –Pareto Óptimo– de este tipo de programas es la ciudadanización del presupuesto, por lo que el PCMB es un programa del GDF que genera un impacto de eficiencia social que va más allá de la simple ejecución del programa o proyecto.²⁰

Las diferentes esferas; económica, social, política y cultural, están conectadas en un horizonte de planeación cuya verticalidad comienza con el efecto directo de las acciones físicas de mejoramiento barrial. Micro urbanismo, paisajismo urbano y obra pública se concentran en el mejoramiento del espacio que permite mantener el efecto multiplicador, tal como se aprecia en la siguiente Tabla. Es decir, el cumplimiento de los objetivos de corto plazo permite generar un mejoramiento sustancial en todos los ámbitos. Si se mantienen los beneficios del PCMB, se logrará alcanzar los objetivos de mediano plazo, lo que significa que las manifestaciones culturales son particularmente especiales en medio de una comunidad que ve reflejadas las mejoras urbanísticas como un incentivo para pasar a convertirlas en espacios lúdicos. Ya en un horizonte de planeación, lograr los objetivos de largo plazo permite transitar de las mejoras físicas a los espacios lúdicos que abonan sobre la participación ciudadana, el caldo de cultivo para

²⁰ Fontaine, Ernesto R. (2008): Evaluación Social de Proyectos. Editorial Pearson.

fortalecer las redes sociales y al mismo tiempo generar espacios vivos que facilitan las manifestaciones culturales como un resultado endógeno.

En resumen, es posible asegurar que como “efecto cascada”, los efectos del PCMB se pueden recoger como resultados sectoriales, pero al mismo tiempo impactan de manera transversal sobre la transición dinámica del programa, como se puede observar en la Tabla siguiente.

Tabla 6. Los Resultados del PCMB en Diversos Ámbitos

Ámbito	Objetivos		
	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Económico	Mejoramiento	Oportunidades	Equidad
Social	Mejoramiento	Espacio	Participación
Político	Mejoramiento	Plataforma	Democracia
Cultural	Mejoramiento	Manifestaciones	Entorno

Fuente: Elaboración propia con datos del PCMB

XVIII. Análisis de Involucrados del PCMB.

XVIII.1. Objetivo del Análisis.

Este análisis identifica y esclarece qué grupos y organizaciones están directa o indirectamente involucrados en el problema de desarrollo específico que se pretende resolver, para tomar en consideración sus intereses, su potencial y sus limitaciones. A partir de la problemática expuesta por las condiciones estructurales del PCMB se puede percibir, al analizar a los involucrados en el mismo, el perfil socio demográfico de los ciudadanos participantes que establece que el 80% pertenecen a comunidades de muy alta y alta marginación; el 60% son mujeres, en tanto el 40% son hombres; la edad promedio de las mujeres que participan es de 43 años y la edad promedio de los hombres es de 45 años; mientras un 2% pertenece a algún grupo étnico.

De conformidad con la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, de las facultades del Jefe de Gobierno, de la convocatoria a los diferentes grupos sociales y de la integración de la política pública para mejorar las condiciones de entorno social y micro urbano, se sabe que no es suficiente sólo desarrollar las obras públicas, ya que el Objetivo General del PCMB es mejorar las condiciones de vida socio territorial de los habitantes a través de su participación en el diseño y ejecución de las soluciones, por eso es importante esclarecer e identificar a los grupos de acuerdo a la Ley:

- ✚ Cómo perciben los diferentes grupos las causas y efectos del problema (el Árbol del Problema).
- ✚ Cuáles grupos apoyarían una determinada estrategia que se propone para superar un problema de desarrollo y cuáles se opondrían.
- ✚ El poder (mandato legal o estatutario) que tienen las organizaciones para apoyar u obstaculizar la solución del problema y los recursos que poseen para apoyar, obstaculizar o impedir la solución del problema mediante la estrategia que se propone. Esto es de vital importancia para la exitosa ejecución del PCMB.
- ✚ Cómo maximizar el apoyo y minimizar la resistencia cuando el PMB se empiece a ejecutar.
- ✚ Quiénes son las familias beneficiarias.
- ✚ Cuál es la población objetivo.
- ✚ Cuál es la población potencial.

Al generar los diferentes conjuntos de la población, así como las intersecciones entre los mismos, es posible identificar la confluencia de intereses y la aceptación de los mismos por parte de los diferentes grupos; además de poder identificar los conflictos potenciales cuando los intereses de grupo no estén alineados. Hay que recordar que los intereses de las familias beneficiarias están legitimados por la realidad percibida por ellos mismos; así, que los puntos de conflicto potenciales son áreas se oportunidad a trabajar por los promoventes en conjunción con la autoridad. Al resolver estos puntos de conflicto se garantiza la participación y apoyo del grupo a los objetivos de corto plazo: dependiendo del tipo de PMB, estos pueden ser tangibles o intangibles.

Para el PCMB, la conjunción de los involucrados en una misma plataforma de comunicación permitirá generar proyectos de mejoramiento barrial claros y bien fundamentados; no sólo para el entendimiento de los involucrados, sino también para el seguimiento de la Contraloría Social, así como la exposición de los objetivos a alcanzar por parte de cada uno de los involucrados, tal como se percibe en la Figura siguiente.

Figura 6. Análisis de Involucrados



Fuente: Elaboración propia.

Para efectos de la planeación, en este momento los cuatro elementos deben coexistir en el mismo plano; sin embargo, no significa que su actuación sea la misma en cada etapa del proyecto. Se puede entender el carácter dinámico del Análisis de Involucrados y su importancia absoluta tanto en la planeación como en la fase de ejecución y evaluación, mismas que deben clarificarse en todo momento y en cada etapa del proyecto, ya sea para los involucrados como para la autoridad misma. Es evidente la participación ciudadana en todo momento; sin embargo, en

algún momento le tocará ser protagonista y en otro momento será espectador y receptor directo de la gestión y el producto final del proyecto.

Por lo anterior, se sugiere un sistema permanente de revisión y control cuya herramienta principal sea el Análisis de Involucrados, ya que el carácter dinámico del mismo lo hace transformarse en una línea de tiempo:

- ✚ En primer lugar, porque los involucrados aparecen y desaparecen durante el ciclo del proyecto y cuando un proyecto está en la etapa de diseño, no es posible identificar a todos los involucrados que pueden ir apareciendo posteriormente.
- ✚ En segundo lugar, porque al elaborar los siguientes pasos del PCMB basado en el Marco Lógico, se volverá a menudo a revisar el análisis de involucrados sobre todo al generar las diferentes alternativas o estrategias para el proyecto, pues cada una de ellas puede afectar de manera diferente a cada grupo de involucrados.

Así, es importante mantener en el mismo plano los diferentes grupos de interés alrededor del proyecto; lo que significa que una fotografía de la situación real sin proyecto permite observar directamente de la realidad, el espacio y el vínculo que ocupa cada grupo con el mejoramiento urbano y, en general, con la ejecución del proyecto.

A partir de la Figura 6, es posible señalar la fortaleza de los vínculos institucionales que están enmarcados en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal²¹, misma que señala que dadas las condiciones del entorno, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal convoca a la participación y definición de proyectos de ejecución para el mejoramiento barrial, lo que permite en un horizonte de planeación el mejoramiento del micro entorno urbano y el desarrollo de estrategias dinámicas para la recomposición sana del tejido social: los diferentes grupos se incorporan y acuden al llamado de la convocatoria en igualdad de circunstancias e igualdad de gestión al interior del proyecto. Este empoderamiento ciudadano es el eje transversal en el que se pueden incorporar nuevas iniciativas aunque la administración haya cambiado.

Es importante insistir en el carácter dinámico de la comunicación, así como de la participación de cada grupo de involucrados, ya que la toma de decisiones colegiada permitirá abordar las diferentes aristas de los proyectos en específico, permitiendo la solución inmediata en caso de presentarse algún problema: la comunicación interna permitirá la solución y minimización de los imponderables.

²¹ Artículo 9; Capítulo Segundo: De las Facultades del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Al mismo tiempo, y en función de la integración de los grupos sociales y los diferentes involucrados que a lo largo del tiempo se transforman, la ventaja de mantener el diálogo directo con estos grupos es que garantizan la transición dinámica de los objetivos específicos de corto plazo al largo plazo en un escenario cambiante y en constante evolución; por lo que es de vital importancia que estos grupos mantengan la cohesión social dentro del entorno, ya que la consecución de los objetivos de la política pública depende de ese diálogo institucional: el proyecto ejecutivo va de la mano de la participación ciudadana. Como se ha mencionado en la sección anterior, la transición dinámica de los objetivos de corto a largo plazo, depende de los diferentes grupos sociales involucrados en la integración de los proyectos y su posterior evaluación; las entradas y salidas de los mismos grupos genera un proceso propio de integración social.

Durante la formulación de cada proyecto de mejoramiento barrial se propone integrar una Tabla del Análisis de Involucrados tal como se muestra en la Tabla 7, bajo la premisa de que volverá a revisarse como parte de la evaluación *ex-post* del PMB. De esta manera es posible llevar a cabo una evaluación permanente de la participación de los grupos en la integración de los Comités de Vecinos, ya que se ha mencionado que estos son críticos para darle seguimiento a los proyectos.

Tabla 7. Análisis de Involucrados

Grupos	Intereses	Problemas Percibidos	Recursos y Mandatos
Grupo 1			
Grupo 2			
Grupo 3			
Grupo ...			
Grupo n			

Fuente: Elaboración propia.

XVIII.2. Conceptualización de la Participación Ciudadana.

La participación ciudadana en la planificación del espacio urbano se puede concebir como:

- ✚ Un medio para la construcción de identidades y visiones de desarrollo de cada grupo social, que permite a cada actor negociar sus propias estrategias y significados.
- ✚ Un proceso que forma sujetos políticos y fortalecimiento del sentido de la dimensión pública, en donde los actores que intervienen vuelven visibles sus intereses y toman decisiones.

- ✚ Una estrategia para la construcción de territorio y de identidades territoriales y para la superación de los conflictos sociales y políticos.
- ✚ Un proceso que contribuye a la gestión democrática del desarrollo, produciendo políticas locales que garantizan el bienestar común de los ciudadanos y su sustentabilidad en el tiempo.
- ✚ Un insumo técnico que brinda información valiosa mejorando la calidad e impacto de los proyectos.
- ✚ Un modelo de gestión que aumenta los siempre escasos recursos de los gobiernos locales y facilita su adecuada focalización.

Así, la participación ciudadana representa un elemento indispensable de vinculación entre la dimensión social (generación de capital social, empoderamiento, generación de nuevos líderes, construcción de identidades compartidas, superación de conflictos locales, entre otros) y la dimensión físico-arquitectónica de las colonias (diseño, construcción y mejora del territorio).

De esta manera se sugiere que en cada fase del Proyecto Ejecutivo se acompañe de la Tabla de Análisis de Involucrados permitiendo que la autoridad local haga una lectura permanente del Comité Vecinal; a manera de entregable final que trasciende a las obras y el mejoramiento físico; es decir, la constitución del Comité de Vecinos y la administración de la participación ciudadana son en sí mismos una parte del producto final. Habrá de documentar cada participación para dejar plenamente integrada su fortaleza y los beneficios naturales de la participación vecinal. En cumplimiento con la democratización del presupuesto ciudadano, las obras y proyectos ejecutivos diseñados desde esta perspectiva lograrán un cambio paradigmático en la ejecución y supervisión; haciendo que el ejercicio ciudadano de la rendición de cuentas se convierta en un insumo fundamental en la planeación de la política pública, haciendo de la *Transparencia* un producto endógeno de la política gubernamental.

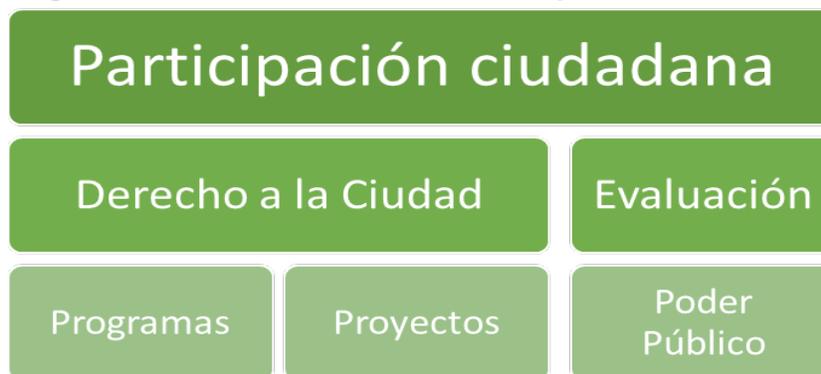
El crecimiento de las necesidades sociales ha generado una oportunidad significativa para que la Sociedad Civil Organizada permita que el análisis de la política pública pase por los filtros de la base de la sociedad; principalmente, el grupo de familias beneficiarias. Es decir, es la población misma quién tiene que generar los puntos de evaluación: *ex ante*, *concomitante* y *ex post*. Son los elementos básicos para el Desarrollo del Gobierno Local.²²

²² INAFED (2014). Agenda para el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación.

A partir de esta participación y la formación institucional, es posible generar ya mismo una formación cultural que permita desarrollar todas las estrategias que muestren la formación ciudadana y la integración de la misma a los mecanismos de toma de decisiones.

Para Rodrigo Baño (1998) y María Isabel Remy (2005), el fundamento de la participación ciudadana se encuentra en la concepción más amplia de los Derechos Humanos, mismos que a su vez son la plataforma más amplia y profunda que sustenta el Derecho a la Ciudad y el Derecho a la Fiscalización de los Recursos Públicos.²³ Por un lado, el Derecho a la Ciudad garantiza el pleno uso de los derechos a tener oportunidades que permiten el desarrollo personal y profesional que garantice sueldos y salarios justos; así como mecanismos de atención a la salud pública. Todos estos elementos permiten que los ciudadanos se involucren en todas las estrategias y mecanismos de organización ciudadana. Esta organización ciudadana mantiene los mejores resultados de la política pública, ya que esta misma participación garantiza el poder público, lo que significa que los parámetros de evaluación de proyectos y programas se retroalimentan con los objetivos particulares de lo que busca la sociedad.

Figura 7. Fundamentos de la Participación Ciudadana



Fuente: elaboración propia.

Para la Organización de las Naciones Unidas y su Programa de Desarrollo, esta es la base de la transparencia y la rendición de cuentas. De acuerdo a Esther Duflo (2003),²⁴ esta misma participación es fundamental para lograr la eficiencia de los programas y proyectos y garantizar que los resultados vayan exactamente a la población objetivo. No sólo es eficiente para el PCMB y lo resultados que busca,

²³ Remy Simatovic. María Isabel (2011): Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados. Editorial Grupo Propuesta. Lima, Perú.

²⁴ Duflo, Esther and Banerjee, Abhijit V. (2003): Inequality and Growth: What Can the Data Say? In Journal of Economic Growth. Edit. Kluwert.

así como el logro permanente de los objetivos; también se convierte en una herramienta poderosa para cerrar la brecha de desigualdad.

Ziccardi (1999) aborda los diferentes ejes en una misma plataforma y las participaciones ciudadanas, políticas, culturales y sociales se convierten en objetivos específicos del desarrollo integral de las ciudades.²⁵ Es decir, para Ziccardi es importante mantener a los principales protagonistas en el círculo de acción de los programas y proyectos; no sólo son los beneficiarios directos sino que son los coparticipes de la consecución de las metas y objetivos a lo largo del tiempo.

²⁵ Ziccardi, Alicia (1999): Los actores de la participación ciudadana. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

XIX. Metodología y Parámetros de la Evaluación.

El objetivo general de la evaluación del diseño del PCMB es valorar de manera general la política social, en especial su pertinencia para apoyar la mejora en las condiciones urbanas que inciden en la vida de las familias que viven en zonas de muy alta, alta y media marginación en la CDMX, con el fin de obtener información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

A su vez, los objetivos específicos de esta evaluación son:

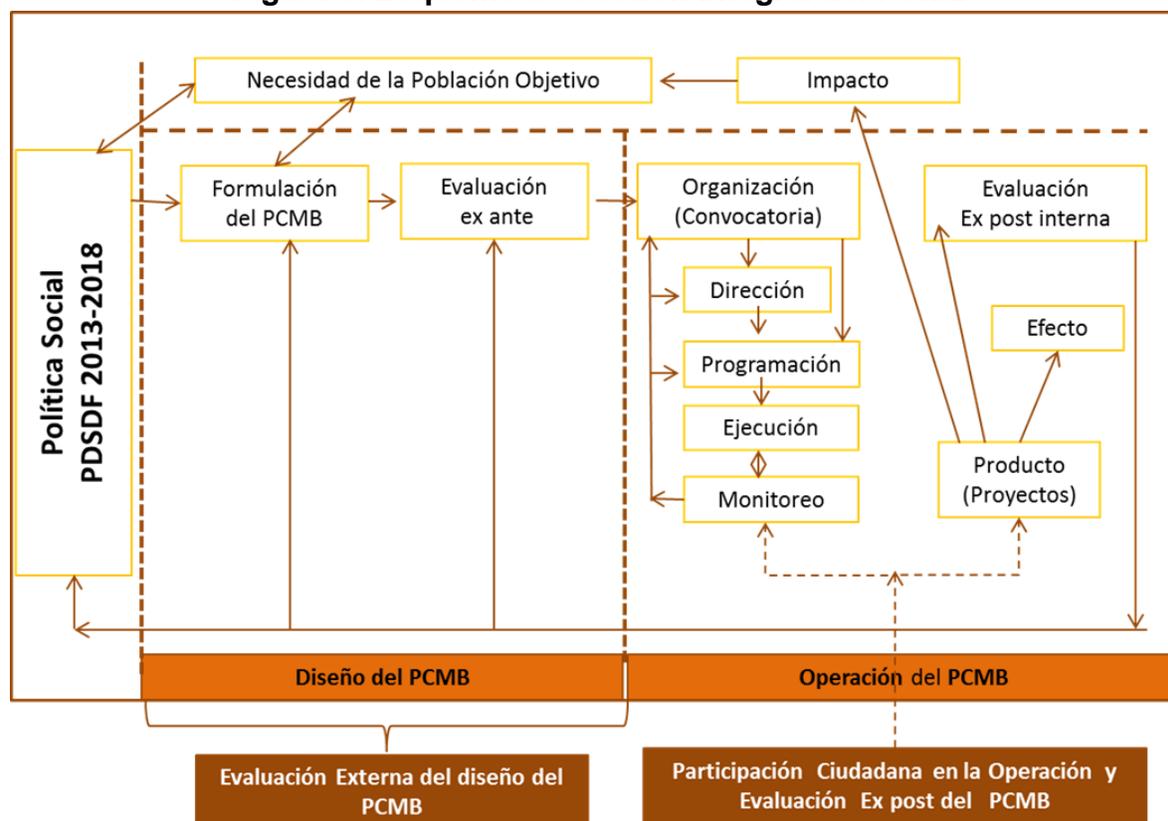
- a) Analizar la justificación de la creación y diseño del programa, para lo cual se idéntica el problema o necesidad social prioritaria en el que actúa el PCMB y la población que lo presenta.
- b) Identificar y analizar su vinculación con la planeación social del GDF y la nacional. Esto a través de verificar su alineación con la Política Social de la CDMX y el Programa Nacional de Desarrollo.
- c) Identificar a sus poblaciones objetivo y los mecanismos de atención.
- d) Verificar la consistencia interna del PCMB y la normatividad aplicable.
- e) Identificar el registro de operaciones presupuestales y la rendición de cuentas.
- f) Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas del Gobierno de la CDMX.

Así, para el logro de los objetivos de la evaluación planteados arriba, se aplicará el Enfoque de Marco Lógico (EML), ya que esta herramienta analítica será de gran utilidad para examinar la congruencia entre los objetivos del PCMB y sus componentes. Por ello, en este apartado se detalla el proceso del diseño de un Programa a partir de este enfoque, el cuál culmina con la Matriz de Marco Lógico. (MML)

La integración de la MML se hace a través del análisis de gabinete (acopio, organización y valoración de información) de los documentos proporcionados por la dependencia responsable del PCMB, así como información adicional publicada en los sitios oficiales de internet. Algunos documentos que se consultaron fueron los Lineamientos y Mecanismos de Operación 2007-2011 y las Reglas de Operación 2012-2014 del programa, la Legislación Federal y del D.F. correspondiente, las Evaluaciones Internas del PCMB 2009-2014, las Listas de los Resultados Publicados, los estudios realizados sobre el PCMB por instituciones académicas, entre otras. Además se realizaron entrevistas a los coordinadores y operadores del PCMB de la SSPC, cuyo resultado se reporta en el Anexo 1.

Tomando en cuenta que el PCMB fue diseñado e implementado desde el 2007, se considera ejemplificar el carácter dinámico del mismo, a partir de la reformulación anual de sus objetivos. En un esquema de Gestión Integral del Programa (Figura 9), se explica el proceso del diseño de PCMB, en un contexto de cambio de política social²⁶, de evaluaciones internas *ex-post* del programa a partir del año 2009²⁷, de las experiencias de los operadores y de los grados de satisfacción de los beneficiarios.

Figura 8. Esquema de Gestión Integral del PCMB



Fuente: Elaboración propia.

La metodología para la evaluación del diseño del PCMB implica utilizar herramientas cuantitativas, cualitativas y participativas, que permitan analizar el ordenamiento y consistencia del programa, considerando su justificación inicial -el problema central que pretende resolver-, la manera cómo han evolucionado los elementos del diagnóstico inicial y cómo el PCMB se ha adaptado a estos cambios; además de examinar la congruencia entre el objetivo general, los

²⁶ Se basa en dos Programas de Desarrollo Social (2007-2012 y 2013-2018)

²⁷ Las evaluaciones al PCMB, son obligatorias a partir de 2009 según se estipula en la Ley de Desarrollo Social y la de Planeación del Distrito Federal.

componentes y las acciones contemplados en el programa, tal como lo indica el Enfoque de Marco Lógico.

Una herramienta cualitativa que se utiliza para la evaluación del diseño del PCMB es una batería de preguntas que incluye la metodología CONEVAL, la cual identifica 7 apartados y 30 preguntas, como se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla 8. Distribución de Preguntas por Apartado de Evaluación

Apartados	Preguntas	Total
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	3
Contribución a las metas y estrategias del GDF	4 a 6	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	6
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	3
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	11
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	3
Complementariedades y coincidencias con otros programas del GDF	30	1
Total	30	30

Fuente: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño, CONEVAL.

El resultado de esta herramienta metodológica se muestra en el anexo 2.

El Enfoque del Marco Lógico concibe a la planificación como un proceso que:

- ✚ Identifica y delimita el problema social que da origen al programa.
- ✚ Analiza con profundidad los factores (causas) que producen ese problema social.
- ✚ Define la población que se constituirá en beneficiaria del programa.
- ✚ Determina una imagen deseada que se quiere alcanzar con el programa.
- ✚ Identifica los aspectos del problema social que, prioritariamente, deben ser modificados con las acciones del programa (efectos).
- ✚ Diseña e identifica acciones que apuntan efectivamente a transformar esos aspectos específicos del problema.
- ✚ Desagrega el programa en objetivos específicos, componentes, acciones, tareas y recursos que son necesarios para transformar la problemática social identificada y analizada.

- ✚ Registra todos los elementos del programa en un documento que sustentará el inicio de su proceso de ejecución y, que a su vez, servirá como insumo para las correcciones o reajustes necesarios para su diseño

En este contexto, el diseño del PCMB es el momento crucial donde se identifican sus elementos esenciales. Las diferentes fases de la formulación del programa se presentan en el siguiente esquema.

Figura 9. Proceso de Planeación bajo el Enfoque del Marco Lógico



Fuente: elaboración propia.

En el **Paso 1: Identificación del Problema**, se identifica la necesidad social prioritaria por atender con base en un diagnóstico que estableció las necesidades sociales insatisfechas. Para el caso del PCMB, el problema estaba claramente identificado ya que a éste le antecede el programa de mejoramiento de vivienda por parte del GDF (1998-2006)²⁸ y las asociaciones de vecinos que se forman a partir de 1985 en apoyo a la reconstrucción de la infraestructura urbana después del sismo. Así, se prioriza al problema de la desigualdad territorial caracterizada por la falta de infraestructura urbana en las colonias y barrios de muy alta, alta y media marginación del D.F.

²⁸ Entre 1988 y 2006 se realizaron 110 mil acciones de mejoramiento de vivienda con base en la entrevista del 8 de diciembre de 2014 en las oficinas de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (SSPC) de la Secretaría de Desarrollo Social de GDF (SEDESOS).

En el **Paso 2: Análisis del Problema** se presentan algunos elementos del diagnóstico que facilitan el análisis de la problemática por atender y permiten la justificación de la creación y del diseño del PCMB; para ello se formula el “Árbol del Problema”.

Para evaluar este proceso se responden a las preguntas 1 a 3 de la metodología de CONEVAL.

Algunos problemas identificados en el inicio del programa fueron:

- ✚ La marginación y desigualdad limitan severamente las posibilidades de desarrollo de un amplio número de personas. .
- ✚ El D.F. aporta cerca de una cuarta parte del Producto Interno Bruto nacional y constituye la economía número 35 del mundo, por lo tanto goza de niveles de ingreso per cápita similares a España, pero la distribución del ingreso es similar a la de entidades federativas de mucho menor desarrollo. El modelo de desarrollo implantado en el país, de carácter oligopólico, concentrador y excluyente, ha llevado a que en este territorio de casi 1,500 km² vivan miembros de las familias más ricas del mundo con familias que carecen de lo más indispensable. Esta profunda desigualdad suele emerger en las mediciones tales como el índice de marginación urbana, donde es patente que el problema de la desigualdad y la falta de equidad siguen siendo el principal desafío para la cohesión social, la convivencia y la viabilidad de la ciudad. Esta profunda desigualdad en cuanto al acceso a los ingresos, los recursos y las oportunidades que garanticen condiciones de trabajo y vida dignas, afectan la cohesión social. Algunos indicadores como el Índice de Marginación Urbana, muestran los niveles de pobreza, desigualdad y diferentes formas de exclusión social que se dan en la CDMX.

Estos datos permiten identificar las causas y los efectos del problema que explican la desigualdad en el D.F. como un fenómeno multidimensional. Incluye los ingresos monetarios, la calidad del empleo, el acceso a la seguridad social, el goce de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, la recreación, el deporte y la cultura, el acceso a bienes y servicios urbanos, la calidad de vida en el territorio, la propiedad inmobiliaria y la disposición de tiempo libre.

Asimismo, los niveles de exclusión y discriminación se ven afectados por razones de género, pertenencia étnica, discapacidad o por la etapa de vida como la infancia, juventud y vejez. Este problema se da por factores de orden estructural construidos en un largo tiempo, por lo tanto, transformar este orden social de privilegios y exclusión, de concentración y precariedad implica un esfuerzo estratégico y sostenido para el logro de un territorio igualitario y con equidad.

Existe una fuerte concentración entre el grado de desarrollo económico alcanzado por la CDMX y su estructura distributiva. Conforme a la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares del Distrito Federal 2004 (EIGH-D.F. 2004), el Índice de Gini es de 0.4772, lo que significa que el 20% de los residentes con mayores remuneraciones concentra el 55% del ingreso, en tanto el 20% de la población con menores ingresos tiene poco menos del 5%.

Otros datos de la misma encuesta que permiten describir los efectos de la pobreza urbana son los porcentajes por tipo de pobreza que se muestran la siguiente Tabla. Se puede observar que el tipo de pobreza en el D.F., con base en la evaluación interna realizada por SEDESOL 2004, es básicamente de tipo patrimonial que equivale al 18.77% del total de los habitantes en el territorio de estudio.

Tabla 9. Pobreza en el Distrito Federal 2004 Método SEDESOL

Tipo de pobreza	Personas	% del total
Alimentaria	462,312	5.30
Capacidades	391,802	4.49
Patrimonio	1,638,570	18.77
Suma de pobres	2,492,683	28.56
No pobres	6,236,047	71.44
Total	8,728,730	100.00

Fuente: Evaluación Interna 2012 a partir de la base de datos de la ENIGH, 2004.

Esta desigualdad en la distribución del ingreso tiene su origen en las bajas remuneraciones de las y los trabajadores, la pérdida de poder adquisitivo del salario, la precarización del empleo y del ingreso, el debilitamiento de la seguridad social, así como la concentración y profundización de la inequidad en la propiedad inmobiliaria. En la CDMX, la desigualdad se expresa de manera territorial, al interior y entre las diferentes delegaciones que la conforman. Esto es la expresión de un modelo de crecimiento económico altamente concentrador de los beneficios en muy pocas manos.²⁹

Esta desigualdad se presenta territorialmente y tiene efectos negativos en las diferencias de satisfacción de necesidades, ejercicio de los derechos y la calidad

²⁹ (SEDESOL, 2004). Evaluación Interna 2012

de vida entre zonas, regiones y unidades territoriales del D.F., rompiendo así con su propósito central que es generar integración y cohesión social.

La inequidad de género es también un obstáculo para acceder a los beneficios del desarrollo. La experiencia internacional demuestra que las sociedades que tienen mayor equidad de género gozan también de mejores y mayores tasas de desarrollo y cuentan con democracias consolidadas y participativas.

En el año 2006, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el documento “Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México”, en el cual encontró que al desagregar el Índice de Desarrollo Humano con indicadores de género, éste debía ajustarse a la baja por la pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad de género. Así, el D.F. tuvo una pérdida en su IDH de alrededor 0.90 atribuible al género. En consecuencia, la medición del IDH con criterios de género evidencia la profundidad de la desigualdad derivada de las brechas entre mujeres y hombres, así como la falta de equidad en el acceso a oportunidades.

En el diagnóstico elaborado en 2004 por SEDESO sobre la pobreza en el D.F. es posible identificar efectos y causas del problema a atender “alto nivel de inequidad y exclusión social de infraestructura urbana que enfrenta una buena parte de la diversidad de sus barrios, colonias y comunidades populares en el D.F.”. Esto se puede visualizar y explicar a través del Árbol del Problema.

Sin embargo, la política pública actual 2013-2018, que se establece a partir del PGDD 2013-2018, se instituye que la política social será incluyente y el desarrollo social un proceso planificado, responsable, riguroso, participativo y articulado bajo la estrategia denominada Capital Social. Por lo tanto, para la elaboración de los programas sociales del D.F. se retoma el Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), elaborado por un grupo interdisciplinario en 2012, que identificó las principales carencias de los grupos mayormente discriminados a quienes se enfoca el diseño de la política pública.

Este estudio muestra que las condiciones económicas que el país enfrentó en los últimos años han agravado la falta de empleo y la pérdida del poder adquisitivo; factores que en conjunto han acentuado la desigualdad, la marginación y la pobreza entre la población que vive en las zonas de mayor rezago social de la CDMX, lo que a su vez ha agravado los problemas sociales como la drogadicción, la inseguridad y la violencia.

Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el año 2012, señalan que en la CDMX existían 2 millones 565 mil personas en situación de pobreza (28.9% de la población).

Así mismo, 219 mil personas estaban en situación de extrema pobreza (2.5% de la población). Quienes se ubican dentro del rango de pobreza son personas que poseen alguna carencia social -rezago en el acceso a servicios de salud, educación, alimentación, seguridad social, calidad de espacios y servicios de la vivienda- además de no contar con el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas como comprar los alimentos indispensables y adquirir los bienes y servicios que requieren.

En 2012, el 30.3% de las mujeres presentan carencias sociales, porcentaje menor al de los hombres que es del 34.6%. En la mayoría de los indicadores, se refleja un avance en las condiciones de vida de las mujeres, destacando la disminución en la carencia por acceso a los servicios de salud, que disminuyó del 30.3% en el 2010 al 20.5% en 2012.

Territorialmente la pobreza no es homogénea. En 2010, los indicadores de pobreza a nivel delegacional estimados por CONEVAL, ubican a la Delegación Milpa Alta como la de mayor proporción de pobres, con 48.6% del total de su población; seguida por Tláhuac con 38.5% e Iztapalapa con 37.4%. Mientras que en sentido opuesto, Benito Juárez sólo registra el 8.7% de habitantes en situación de pobreza. En cuanto al nivel educativo en la CDMX, cabe resaltar que la Delegación que cuenta con el mayor grado de escolaridad entre la población femenina es Benito Juárez (13.1 años), en tanto la Delegación de Milpa Alta es la que registra en menor grado de escolaridad (9 años).

Por otra parte, datos de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), señalan que en la CDMX actualmente existen 142 pueblos y 179 barrios originarios, de los cuales 65 pueblos y 98 barrios se encuentran en las delegaciones rurales, quienes mantienen sus tradiciones, culturas, costumbres y sistemas normativos desarrollados históricamente.

La escasez de vivienda digna, precarios ingresos, el aumento de la población y la falta de oportunidades para constituir un patrimonio familiar, conlleva a que las familias en pobreza extrema, con un gran número de integrantes, sigan viviendo en condiciones de hacinamiento e insalubridad. La mayoría de las viviendas están hechas con techos y paredes de lámina, cartón o deshecho, y debido a esto, sus habitantes son más propensos a padecer problemas de salud durante casi todo el año, relacionados con fenómenos ambientales: temporada de estiaje, de lluvias e invernal.

La falta de mantenimiento a la vivienda es uno de los indicadores de la exclusión social. Han pasado 65 años desde que se inauguró el primer conjunto multifamiliar y 28 años desde que se construyó un número considerable de viviendas colectivas, resultado de los sismos del año 1985. Actualmente, las Unidades Habitacionales, conjuntos condominales y edificios de departamentos presentan deterioro y requieren de mantenimiento que impacte substancialmente a la vivienda popular y sus áreas comunes. De esta manera, ejercer el derecho a una vivienda digna implica abatir el deterioro habitacional que padecen, originado por el desgaste y daño que han sufrido sus estructuras a causa del paso del tiempo y de la falta de mantenimiento.

En cuanto al acceso a la cultura, la población que puede acceder gratuitamente a las actividades culturales es de 230 mil personas, esto es, el 2.6% de la población de la CDMX. Esto evidencia la falta de infraestructura, bienes y servicios culturales asequibles para atender la demanda de la población.

En las zonas de alto riesgo, la degradación del medio ambiente y la contaminación son consecuencias negativas de la relación que establecen los habitantes con su entorno y repercuten en el desarrollo de la población presente y futura.

Asimismo, la dimensión social de los problemas ambientales, urbanos y los riesgos ante los desastres naturales, se relacionan con factores de vulnerabilidad que deben ser atendidos en una sociedad basada en los derechos humanos.

El derecho a una vivienda digna y segura, implica que ésta se encuentre ubicada en lugares que no representen riesgos -como cauces de ríos, laderas, barrancas y terrazas inestables-, que generan sobresaturación, erosión e inestabilidad además de que las viviendas tengan el acceso a los servicios materiales y dimensiones adecuadas al tipo de suelo y a la cultura de los grupos y comunidades de los habitantes de la ciudad.

Otra problemática que actualmente se identifica en la CDMX es la violencia, bajo diversas modalidades que han producido profundas transformaciones en la vida cotidiana, en las relaciones entre grupos y personas, afectando al tejido social, el ejercicio de los derechos ciudadanos de distintos grupos sociales y, con ello, el deterioro de la confianza en las instituciones

La violencia contra las mujeres está conectada al entorno de las personas, por lo que tiene mucho que ver el diseño urbano y arquitectónico de las ciudades para una convivencia basada en el respeto de las personas y sus derechos. “Los espacios que dan miedo son el motivo por el que muchas mujeres limitan su libertad de movimiento y por tanto restringen el uso de la ciudad”. La inseguridad

urbana es uno de los problemas más preocupantes de las ciudades. La violencia que se expresa y se enfrenta diariamente en el tránsito por los espacios públicos, ocasiona la marginación y exclusión en el uso y apropiación de la ciudad por parte de la ciudadanía y en especial de las mujeres.

El diseño y mantenimiento de las vías de tránsito, accesos, espacios de permanencia como calles, paraderos, plazas y parques, aluden directamente a una necesidad de seguridad de las personas: iluminación (ver y ser vista); señalización (saber dónde se está), infraestructura de apoyo para solicitar ayuda en caso de emergencia (teléfonos), botones de pánico, ubicación de las paradas de transporte, recorridos del mismo favoreciendo las conectividades entre distintas actividades y la vivienda.

Mientras la identificación del problema sea el eje rector de la formulación de un programa, y exista un diagnóstico preciso sobre el problema a atender, determinar la población objetivo y la línea base será más sencillo y consistente.

El PCMB, establecido por el GDF en el año 2007, intenta dar respuesta a la fuerte problemática, que tiene como efectos, no sólo el deterioro urbano lo que repercute en la calidad de vida de sus habitantes, reflejado en la densidad poblacional excesiva de algunas zonas, la saturación de los servicios urbanos, la deficiencia de equipamiento cultural, recreativo y deportivo; además la vulnerabilidad económica y social de las familias, el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo y la disminución de ingresos, limitando el acceso a condiciones mínimas del desarrollo humano. Otras consecuencias de índole social son, la descomposición social, la violencia familiar, el abandono infantil, la deserción escolar, el embarazo adolescente, los índices de delincuencia, la indigencia, las adicciones crecientes, y la ruptura de lazos sociales y comunitarios.

Esta situación que se describe en el Árbol del Problema se debe a factores estructurales de un sistema económico global rapaz. Para abatir los impactos negativos del sistema económico, surgieron, crecieron y se consolidaron un gran número de organizaciones comunitarias, sociales y organismos civiles, que promovieron la intervención de las instituciones públicas, con iniciativas que conjugaran la responsabilidad del gobierno y la participación corresponsable de la sociedad en la solución de los problemas de la ciudad. En un esfuerzo conjunto del Gobierno de la CDMX con la sociedad civil organizada, se retoman las demandas de la sociedad y se utilizan herramientas participativas que permiten el trabajo conjunto en el diseño de políticas públicas incluyentes para la población.

Un análisis detallado del problema también facilitará la definición de la población potencial y objetivo (preguntas 7 a 12 de la metodología de CONEVAL).

En tanto en el Paso 3: Definición de Objetivos se transforma el “Árbol del Problema” en un “Árbol de Objetivos” mismo que refleja la situación futura que se desea alcanzar. Aquí se evalúa si los objetivos del PCMB responden a la lógica del problema central que se plantea en el Árbol del Problema.

Los objetivos propios del PCMB se identifican en este paso, pero se definen al considerar el análisis de alternativas y la revisión de la política social, lo que implica la revisión de los medios y los fines del programa, pulsado con la prioridad de la política social.

El Paso 4: Selección de Alternativas: En el caso del PCMB, se valoran conforme a la viabilidad presupuestal, de gestión, la prioridad de la política social y los mandatos de las instituciones del GDF que operan el programa, seleccionando los objetivos que dieron origen al programa y que se identifican en el apartado anterior.

Es importante mencionar que en esta valoración de alternativas, la política de participación ciudadana del GDF tiene un peso importante en la definición de objetivos con el fin de construir capital social a través de la vinculación entre representantes y representados. Por otra parte, la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía que se visualiza desde tres dimensiones:

1. En la extensión al derecho a participar en la toma de decisiones en ámbitos específicos de su entorno urbano.
2. En la posibilidad de promover otros derechos: cívicos, económicos, sociales y culturales, mediante la intervención de los ciudadanos en la formulación de políticas que hagan efectivos estos derechos.
3. Finalmente, este tipo de participación, demanda la constitución de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan la capacidad de demandar acciones, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de vida pública.

La batería de preguntas para la evaluación de diseño según CONEVAL, que permite constatar que la selección de alternativas está alineada a la política sectorial y general de desarrollo del GDF, corresponde a las preguntas de la 4 a la 6 y 30).

Finalmente, en el **Paso 5: Elaboración de la Matriz de Marco Lógico** es posible verificar si todas las acciones por realizar se enfocan al logro de los Objetivos del PCMB, lo que corresponde al análisis de la consistencia interna del programa.

Las preguntas 16 a 26 de la metodología de CONEVAL comprenden este análisis.

El diseño del PCMB bajo este enfoque implica la formulación de los diferentes procesos de gestión, incluyendo la planeación, operación y evaluación, mismos que se integran a la Matriz de Marco Lógico en la definición de metas, indicadores y línea base.

En la evaluación de diseño del PCMB, los procedimientos de gestión como son los mecanismos de elegibilidad y de atención, se evalúan a través de las preguntas 7 a la 15 de la metodología de CONEVAL.

En cuanto a los procesos de evaluación que se analizan en el diseño del PCMB, según la metodología de CONEVAL se contestan las preguntas correspondientes al padrón de beneficiarios, presupuesto y rendición de cuentas, que son de la 27 a la 29.

Además, se sintetizan las evaluaciones internas que han sido formuladas al propio PCMB, a fin de inferir si las recomendaciones derivadas de estas se han incorporado al diseño de la versión subsecuente del programa y tener la historicidad del mismo como un elemento contextual para emitir las recomendaciones finales de esta evaluación.

Asimismo, se llevarán a cabo entrevistas con los agentes operadores del PCMB (véase Anexo 1) para recabar, analizar y sistematizar la información, el conocimiento y el aprendizaje que se ha tenido a lo largo de siete años de instrumentación, en relación a la:

- Transformación hacia una administración más eficaz, derivada de la interacción gobierno-sociedad.
- La instrumentación de nuevas formas de participación ciudadana y el apoyo a las existentes, tomando en cuenta las condiciones de cada pueblo, colonia y barrio.
- La promoción de una forma de “hacer ciudad” que integre una visión global, institucional, estratégica e integral, considerando aspectos políticos, económicos, sociales y culturales; así como una nueva forma de “hacer ciudad desde abajo” desde una perspectiva más inmediata, autogestiva, local y propia

Finalmente se identificarán las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (Matriz FODA) que el PCMB-2014 presenta, resultado de su implementación y determinar cómo ha contribuido a la solución de la problemática inicialmente planteada.

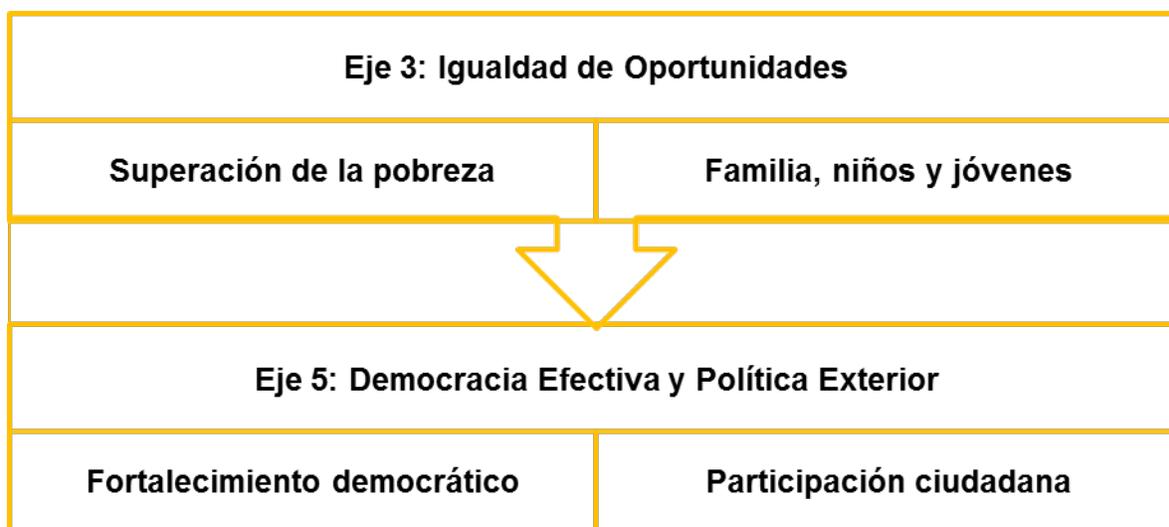
Por otra parte, se realizará un análisis sistemático y ordenado de las relaciones, semejanzas y diferencias en la gestión integral de diversos proyectos, con el fin de identificar los componentes del PCMB que le han permitido tener múltiples casos de éxito.

De esta manera, la síntesis de cómo ha sido diseñado, operado y evaluado el PCMB permitirá revisar si el mejoramiento integral de las condiciones del hábitat en su escala barrial, sustenta el logro de los objetivos de mediano y largo plazo de la política social del GDF.

XX. Alineación del PCMB con la Política Social del Distrito Federal.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) se encuentran los Ejes 3 y 5, mismos que permiten observar la visión de largo plazo de la Política Social del GDF. El PND 2007-2012 mostró la necesidad de reducir la desigualdad, cuyo principal resultado ha sido la pobreza extrema. Para el Gobierno Federal la creación de infraestructura era parte de la estrategia para cerrar dicha brecha de ingreso, lo que significaba que había que crear la infraestructura administrativa para canalizar estos recursos y reorientarlos a los objetivos del PND 2007-2012.

Figura 10. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012



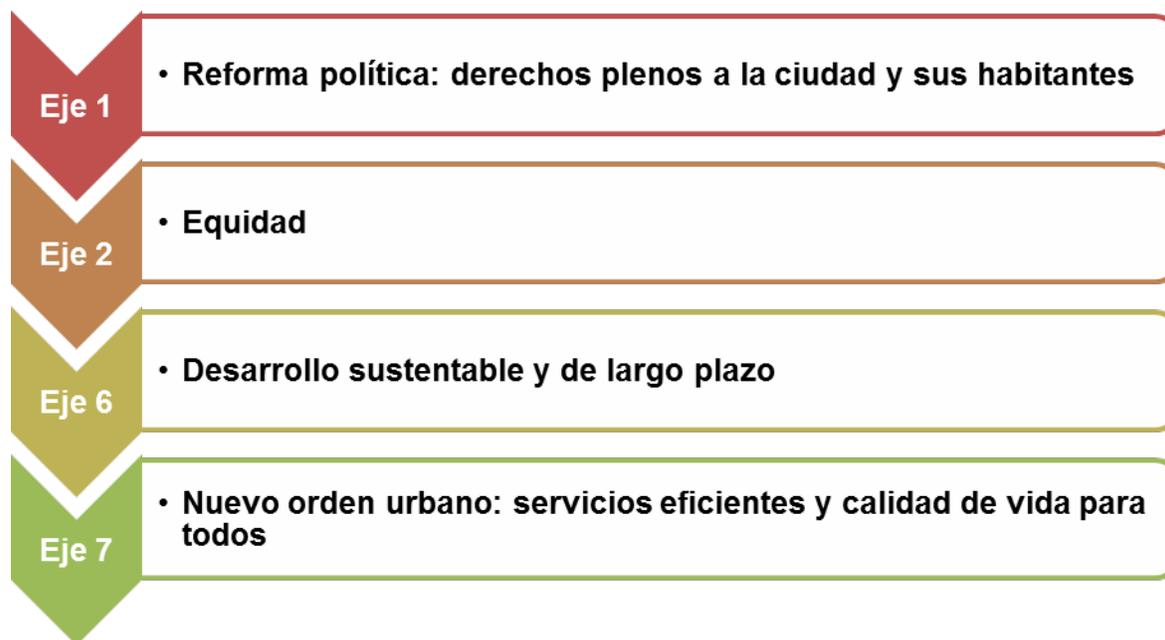
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Por otro lado, el GDF resalta en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 (PGD 2007-2012), que las personas son el centro de su atención, por lo que genera opciones de vida y desarrollo para sus ciudadanos, alimenta sus capacidades y arremete contra las desigualdades en todas sus formas, quedando ello plasmado en el Eje 2: Equidad, en su fracción IV sobre Desigualdad y en el Eje 7: Nuevo Orden Urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos, en su fracción III Desarrollo Urbano y Servicios Públicos. Por lo anterior, el GDF ha establecido el PCMB, el cual es operado por la SSPC de la SEDESO, mediante el cual se promueve la mejora en las condiciones de vida y la no degradación urbana.

Desde el Análisis de Involucrados se puede advertir que la CDMX se ha transformado en un polo de atracción dinámico tanto de población como de la vida productiva, producción manufacturera, servicios financieros y actividad comercial,

lo que implica la demanda de servicios adicionales, así como la consecuente estructura para garantizar el Derecho a la Ciudad: la metropolización del D.F. cuenta con factores específicos que permiten observar corrientes de movilidad espaciales dentro de las mismas unidades territoriales. Por lo anterior, es posible visualizar la alineación del PCMB con los Ejes del Programa General de Desarrollo, tal como se observa en la Figura siguiente.

Figura 11. Ejes del Programa General de Desarrollo del D.F. 2007-2012



Fuente: Programa General de Desarrollo 2007-2012

Cabe mencionar que el Programa General de Desarrollo 2007-2012 contribuye sustancialmente al cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, pero es precisamente el PCMB el que contribuye de manera directa, y se espera que para el año 2015 haya abonado alrededor de los ejes:

- 🚩 Meta 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer;
- 🚩 Meta 8: Fomentar una alianza (mundial) para el desarrollo;

El Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012 por sus propias características tiene un carácter rector, estratégico, intersectorial, transversal y pluriterritorial. En él se sintetiza la concepción de política social del GDF en concordancia con los principios definidos en la ley y con los contenidos establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. En este Programa se concreta una concepción de política social sustentada en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Por lo anterior es posible advertir que este Programa se inserta en apoyo a los siguientes:

a) Ejes Transversales:

- Equidad de Género e Igualdad Sustantiva.
- Participación Ciudadana.
- No Discriminación.
- Reordenamiento Territorial y Recuperación de Espacios Públicos.

b) Programas Específicos:

- Juventud.
- Personas Adultas Mayores.
- Personas con Discapacidad.
- Pueblos y Comunidades Indígenas.
- Mejoramiento de Barrios.

Coherente con una perspectiva transectorial, el PCMB se articula en torno a dos grandes líneas programáticas en las que se agrupan las principales acciones y metas que se propone lograr en la proyección de sus resultados:

- ✚ Línea Programática 4: Participación Ciudadana, Recuperación de la Vida Pública y Fortalecimiento de la Cohesión Social.
- ✚ Línea Programática 5: Desarrollo Urbano Incluyente y Sustentabilidad con Equidad.

Así, al revisar los programas de desarrollo tanto del Gobierno Local como del Gobierno Federal se encuentra que el PCMB se encuentra alineado la Política Social del GDF en la presente Administración, es decir 2013-2018, a través del Programa General de Desarrollo del D.F., como se puede advertir en el siguiente diagrama, lo que sugiere que dentro del diseño de la política pública hay un objetivo superior por lograr el Derecho a la Ciudad y la sana convivencia de sus ciudadanos.

Como antecedente a la creación del PCMB, las líneas programáticas se convierten en el año 2013, en los ejes fundamentales que permiten desglosar todos los programas que nutren los diferentes programas de impacto social en el D.F., situación que permite alinear muy rápido todas las acciones de gobierno encaminadas a cumplir el ciclo de proyectos que integran cada uno de los programas: desde comedores comunitarios hasta el PCMB, pasando por

uniformes escolares y adultos mayores; tal como se observa en los ejes que se muestran a continuación:

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013 – 2018:

- ✚ Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano.
- ✚ Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana.
- ✚ Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable.
- ✚ Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura.
- ✚ Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Resulta pertinente advertir que es relativamente sencillo visualizar la transversalidad que exige el PGDDF a los Programas y Proyectos que se generan alrededor de las iniciativas de las dependencias gubernamentales y del organismo de planeación. Por lo anterior, se observa la transición de los ejes a las metas generales, mismas que mantienen la cohesión del PGDDF:

Tabla 10. Transversalidad de la Metas del PGDDF 2013-2018

Meta 1:	Eliminar las prácticas discriminatorias que generan exclusión y maltrato.
Meta 2:	Reforzar el diseño, la legislación y la implementación de las políticas, programas y servicios de apoyo a la población para evitar la exclusión, el maltrato y/o la discriminación hacia las personas bajo un enfoque de corresponsabilidad social.
Meta 3:	Aplicar estrategias para disminuir de manera sustancial el 2.2% de la población que se encuentra en pobreza extrema, aplicando programas integrales que atiendan a todos los grupos de edad con la corresponsabilidad de la sociedad civil organizada.

Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de septiembre 2013, No.1689, Tomo II.

De esta manera, la relación que guarda la estructura de las Metas de los programas específicos debe ser directa sobre el impacto social y el beneficio al desarrollo, obedeciendo a las características inherentes de la población objetivo, lo que significa que a partir del diagnóstico, la planeación y el diseño del programa se debe incluir cada uno de los resultados como parte de la contribución a las metas generales del PGDDF 2013-2018.

En este contexto es importante visualizar la alineación que guarda el PCMB con la Política de Desarrollo Social implementada actualmente por el GDF, tal como se muestra en la Tabla siguiente.

Tabla 11. Alineación del PCMB con la Política de Desarrollo Social del GDF

Ordenamiento	Principios, Objetivos y Metas
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Ley de Desarrollo Social del D.F.</p> <p>Principios de la Política de Desarrollo Social</p> <p>Art. 4 del Capítulo Primero. Disposiciones Generales</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Universalidad: Destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida de los habitantes. II. Igualdad: La mejora continúa de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad. III. Equidad de Género: La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres. IV. Equidad Social: Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social. V. Justicia Distributiva: Obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social. VI. Diversidad: Reconocimiento de la condición pluricultural del D.F. y de la extraordinaria diversidad social de la ciudad. VII. Integralidad: Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales. VIII. Territorialidad: Planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socio-espacial. IX. Exigibilidad: Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas, sujeto a la disposición presupuestal con que se cuente. X. Participación: Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales. XI. Transparencia: La información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social será pública con la salvedad que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales. XII. Efectividad: Obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados e impacto, y con una actitud republicana de vocación de servicio, respeto y reconocimiento de los derechos.

Evaluación de Diseño del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Ordenamiento	Principios, Objetivos y Metas
Objetivo General	Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad, para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un estado social de derechos en la CDMX.
Objetivos Específico	Promover el derecho a la ciudad desde la perspectiva de la recuperación ciudadana de los espacios públicos y las actividades comunitarias de mejoramiento y fortalecimiento de barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales.
	Priorizar políticas y programas de reconocimiento de derechos y de inclusión social para las y los jóvenes del D.F. para revertir las actuales condiciones de exclusión agravada y de ausencia de expectativas en que se encuentran.
	Avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros, niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas, familias y comunidades indígenas, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.
Área de Oportunidad 4 Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social.	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación cuantitativa y cualitativa de la participación ciudadana en todos los asuntos públicos. • Fortalecimiento de los diversos espacios e instrumentos territoriales y temáticos de representación y participación ciudadana. • Ampliación de las capacidades deliberativas y las atribuciones en la incidencia en la toma de decisiones de los diversos consejos asesores y consultivos.
Área de Oportunidad 5: Desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de manera sostenida, participativa y progresiva de los espacios públicos y mejorar cualitativamente los programas de cuidado y mantenimiento de áreas verdes. • Ampliación y extensión de los programas integrales, comunitarios y participativos de mejoramiento de barrios, pueblos, colonias y unidades habitacionales.
Metas de la Política Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los diversos espacios e instrumentos territoriales y temáticos de representación y participación ciudadana, extendiendo y ampliando el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, en el diseño y evaluación de políticas y en la contraloría social. • Mejora cualitativa de la recuperación y apropiación ciudadana de los espacios públicos.

Fuente: GDF, SEDESO, SSPC. Evaluación Interna del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2014.

Por otro lado, desde el enfoque de estrategias y líneas de acción transversales, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el PCMB se inscribe como se muestra en la Figura 12; y permite advertir la flexibilidad del mismo programa en términos de su impacto y su agenda de intervención, siempre y cuando se mantenga la participación ciudadana como eje transversal.

Figura 12. Estrategias y Líneas de Acción del PND 2013-2018



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento fundacional para sustentar los planes y programas de los gobiernos locales. El actual PND 2013-2018 destaca por su carácter dinámico y los ejes transversales que permiten la retroalimentación. Las esferas de México Incluyente y México Próspero permiten mantener la cohesión de los programas que son transversales en la temporalidad y los sujetos prioritarios en cada programa de desarrollo social, tal como se aprecia en la siguiente Figura.

Figura 13. Esferas de Acción del PND 2013-2018



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

De esta manera es fácil advertir que la estructura del PCMB se encuentra plenamente sustentada por los objetivos transversales de las esferas de acción del PND, mismo que genera la plataforma de evaluación y permite crear los lineamientos para el diseño de los programas. De esta manera los resultados que genera la actividad de cada proyecto y programa se integra en una cesta de insumos para fortalecer la creación del siguiente programa. Los proyectos que emanan ahora son considerados piezas principales de la ejecución del programa; sin embargo, ahora mismo ya no son los elementos principales, sino los insumos esenciales para llegar a la población objetivo y los objetivos específicos de cada estrategia. Así se construye la matriz de marco lógico. En cualquier momento el carácter dinámico del PND permite fortalecer los resultados entrelazando los objetivos de cada esfera de acción tal como se aprecia en la Figura 15.

Figura 14. Objetivos de Acción del PND 2013-2018

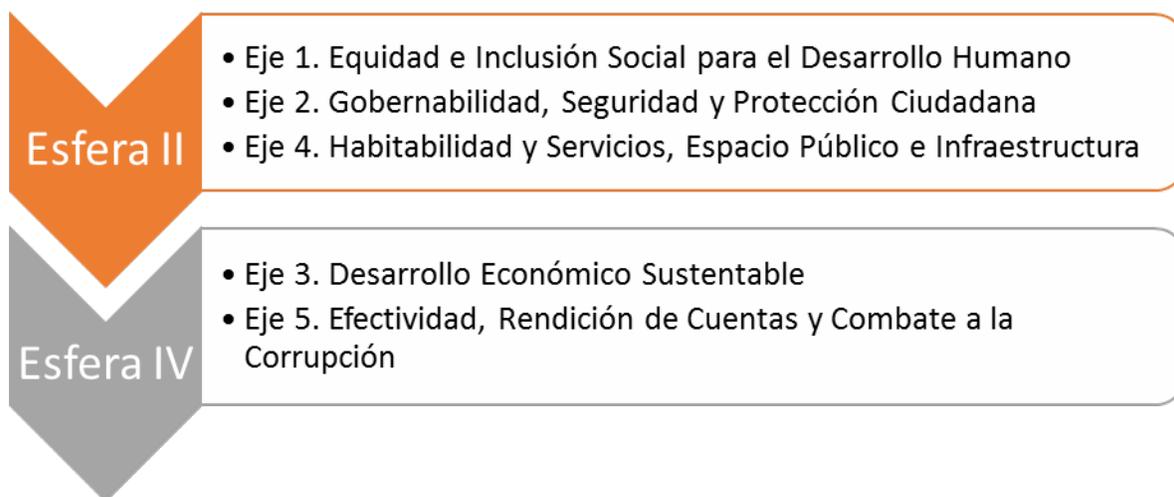


Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Lo anterior permite advertir con claridad que la alineación del PCMB a la Política Nacional y al mismo tiempo a la Política de Desarrollo del Distrito Federal, es una realidad que se circunscribe en el marco normativo vigente y permite la participación ciudadana en cada fase de generación e integración de la política pública. Los espacios mismos que son cubiertos por las organizaciones ciudadanas son cajas de resonancia que pueden convertirse en una mesa de diálogo con los creadores de políticas públicas para la gestación, gestión, integración y evaluación de la política pública. Es un resultado positivo de la alineación que debe garantizarse en la transición dinámica de los programas.

Así, la relación directa que es posible identificar entre el PND 2013-2018 y el PGDDF 2013-2018 se muestra a continuación, asegurando la alineación de todos los programas y proyectos que emanan del ejecutivo del Distrito Federal.

Figura 15. Alineación entre el PND 2013-2018 y el PGDDF 2013-2018

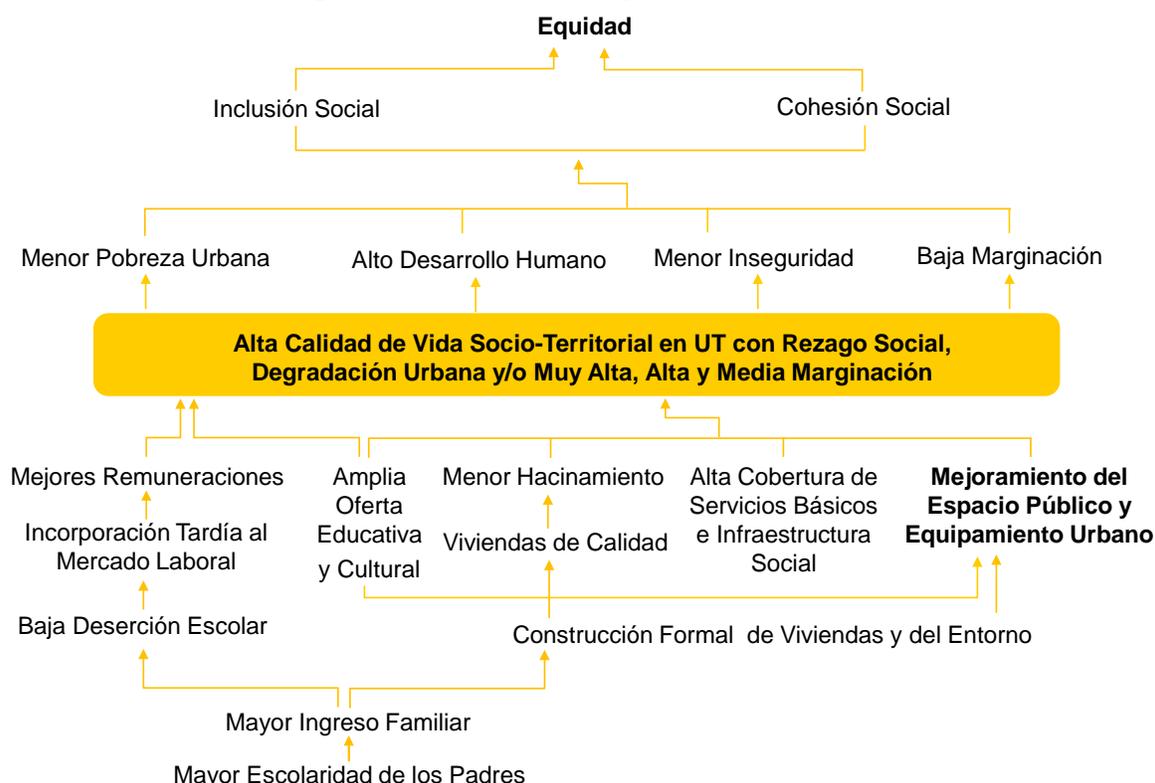


Fuente: Elaboración propia.

XXI. Consistencia Interna del PCMB

A fin de poder analizar la consistencia interna del PCMB se aplica la Metodología de Marco Lógico descrita con anterioridad, la cual establece que a partir del “Árbol del Problema” (Figura 3, apartado IV) es posible formular un “Árbol de Objetivos” en el que se refleje la situación futura que se desea alcanzar una vez que el problema central se haya resuelto, tal como se ilustra en la siguiente Figura.

Figura 16. Árbol de Objetivos del PCMB



Fuente: Elaboración propia con base en el Árbol del Problema que atiende el PCMB.

La formulación del “Árbol de Objetivos” posibilita evaluar si los objetivos del PCMB responden a la lógica interna del problema central que se ha planteado. Cabe recordar que la degradación urbana es una de las principales causas que originan el problema central, es decir de la **“baja calidad de vida que enfrentan los residentes de ciertas Unidades Territoriales (UT) con rezagos sociales y/o muy alta, alta y media marginación”**.

Del análisis del Árbol de Objetivos se deriva que el PCMB constituye un **“medio idóneo”** para la atención de las condiciones materiales del espacio público y del equipamiento urbano de estas UT, sustentada en la participación comprometida de sus habitantes, principales beneficiarios del programa, lo que contribuirá no

sólo a mejorar sus condiciones de vida socio-territorial en el corto plazo, sino que también fomentará una mayor cohesión social y equidad en el largo plazo.

Habiendo formulado el Árbol del Objetivos, se formula el Resumen Narrativo del PCMB, en el cual se identifican: el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades que es necesario realizar para contribuir a transformar la problemática social identificada, teniendo como telón de fondo los objetivos general y específicos del PMCB, tal como se puede observar en la siguiente Figura.

Figura 17. Resumen Narrativo del PCMB



Fuente: Elaboración propia con base en el Árbol de Objetivos del PCMB.

El PCMB contempla como **Fin** último el contribuir a una **mayor equidad**, concebida ésta como la igualdad de oportunidades para los miembros de diferentes estratos socioeconómicos quienes cuentan con diversas capacidades, para ejercer con plenitud sus derechos sociales fundamentales: Para ello, se requiere contar que exista una adecuada **inclusión social**, sustentada en el sentido de pertenencia, aceptación y reconocimiento, que contribuya a que los ciudadanos se integren plenamente a la vida económica, cultural, social y política de la sociedad de la que forman parte; así como con una alta **cohesión social**, concebida como el papel que juegan las relaciones sociales que permiten tanto a

los individuos como a los diversos grupos sociales integrarse entre sí, y que se expresa en dimensiones tales como “confianza en las instituciones”, “orden social y solidaridad” y “sentido de identidad”, constituyendo con ello la base de la estabilidad social.

En tanto, el **Propósito** del PCMB es “mejorar la calidad de vida socio-territorial de los habitantes de las UT con rezago social, degradación urbana y/o muy alta, alta y media marginación”.

Para ello, el PCMB ha contemplado como **Objetivo General**, desde su implementación en el 2007 a la fecha, el “desarrollar un proceso participativo para el rescate y mejoramiento de los espacios públicos y la infraestructura social de los barrios, pueblos y colonias de la CDMX”, dado que:

- El acceder a espacios públicos de calidad para realizar actividades colectivas (deportivas, culturales, sociales) favorece la convivencia ciudadana, el fortalecimiento de la identidad local y la cohesión social.³⁰
- El fomentar la organización de la vida comunitaria, lo que conllevara a una mayor inclusión social, se torna indispensable para reducir la de pobreza urbana, conjuntamente con el mejoramiento de los aspectos materiales de los espacios públicos degradados.
- El generar las condiciones para avanzar en el ejercicio de los derechos sociales, culturales y ambientales de quienes padecen condiciones de pobreza urbana, contribuye a una mayor equidad social.

Es en este contexto que el PCMB se plantea alcanzar los siguientes **Objetivos Específicos**:

- Promover la Participación Ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social en el ámbito del rescate y mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos para el uso y disfrute de todos los habitantes de la ciudad.
- Impulsar el ejercicio del Derecho a la Ciudad por parte de todos los residentes de la CDMX.

³⁰ Mier y Terán, A.; Vázquez, I. & Ziccardi, A. **Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México**. En Sociologías, Porto Alegre, año 2014, no 30, mai./ago, p. 118-155.

- Fomentar proyectos comunitarios que mejoren las condiciones de vida en el territorio y brinden oportunidades de desarrollo a los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.
- Impulsar acciones de micro urbanismo social que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo humano, garantizando con ello el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencia.
- Garantizar el derecho a participar en la organización, integración y definición del Proyecto de Mejoramiento Barrial (PMB) y a ser electa o electo en la integración de los Comités de Administración y de Supervisión.

Para alcanzar en el mediano plazo el Propósito en mención, el PCMB cuenta con tres **Componentes** claramente identificables:

- **Fomentar la Participación Ciudadana** en la conformación de un Grupo de Vecinos comprometidos en la identificación de la problemática urbana-territorial que enfrentan, el diseño de las alternativas de solución, la formulación del “Proyecto de Mejoramiento Barrial” y la conformación de Comités Vecinales que se harán cargo de la ejecución, supervisión y evaluación de su PMB.
- **Brindar Asesoría Técnica** por parte de los funcionarios de diversas dependencias del GDF a los Comités Vecinales durante la formulación y ejecución de los PMB.
- **Financiar** a fondo perdido la ejecución de los PMB autorizados por el Comité Técnico Mixto.

Finalmente, estos componentes se concretan en las siguientes **Actividades**:

- Promoción para la realización de la Asamblea Vecinal con la que dará inicio el proceso de formulación del PMB.
- Realización de la Asamblea Vecinal y su validación por parte de la SSPC.
- Formulación del PMB.
- Autorización del PMB.
- Conformación de los Comités de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario.
- Ministración de Recursos para la ejecución del PMB.
- Asesoramiento durante la ejecución del PMB.

- Evaluación del PMB una vez que ha sido concluido y cuyos resultados retroalimentan las Reglas de Operación del siguiente ejercicio fiscal.

Es así que el diseño del PCMB contempla la modificación de los Lineamientos y Mecanismos de Operación 2007-2011, así como de las Reglas de Operación 2012-2014, a la luz de los resultados obtenidos en su implementación y de la evolución de la problemática social que se pretende solucionar.

Es por ello que tanto los Objetivos Específicos del PCMB se han ido modificando a lo largo de su implementación (véase Tabla 2) como los Criterios de Elegibilidad para los Proyectos Nuevos (Tabla 12) como para los Proyectos de Continuidad (Tabla 13) han cambiado, como se muestra a continuación.

Tabla 12. Criterios de Elegibilidad de Proyectos Nuevos

Año	Criterios
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Un proyecto por cada pueblo, barrio o colonia que deberá ser aprobado en Asamblea Vecinal. • No habrá polígonos predeterminados, pueden participar todos aquellos que requieran de acciones de mejoramiento, sobre todo aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación, conforme al Índice de Marginación del D.F. 2003, realizado por la CDT. • Las Unidades Habitacionales sólo podrán participar con acciones en áreas comunes que no puedan financiarse a través del Programa de Rehabilitación de Unidades habitacionales. • Quedan excluidos los asentamientos irregulares en suelo de conservación, salvo aquellos que se encuentren en proceso de regularización.
2008-2010	<ul style="list-style-type: none"> • No se financia pavimentación, compra de predios o inmuebles. • Los inmuebles a rescatar deberán presentar su documentación jurídica y las Casas de Cultura presentar documentación específica. • Los promoventes deben ser residente del pueblo o colonia.
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Los Proyectos de mejoramiento de la imagen urbana, deberán presentarse con un mínimo de 30% de acciones complementarias como alumbrado, banquetas y/o reforestación.
2012-2014	<ul style="list-style-type: none"> • Los Proyectos de mejoramiento de la imagen urbana, deberán presentarse con un mínimo de 60% de acciones complementarias como alumbrado, banquetas y/o reforestación.

Fuente: Elaboración propia con base a los Lineamientos y Mecanismos de Operación 2007-2011 y Reglas de Operación del 2012-2014 del PCMB.

Como se puede observar en el caso de proyectos nuevos, los criterios de elegibilidad se han incrementado a lo largo del tiempo, con el fin de acotar los apoyos presupuestales a obras que tengan un mayor impacto en la calidad de vida de los residentes y/o contribuyan a promover una mayor participación social, excluyendo los proyectos que implican el financiamiento para pavimentación de vialidades y la adquisición de predios o inmuebles. En tanto, los proyectos de mejoramiento de la imagen urbana deben de incluir un porcentaje cada vez mayor de acciones complementarias como alumbrado, banquetas y/o reforestación, tal como se muestra a continuación.

Tabla 13. Criterios de Elegibilidad de Proyectos de Continuidad

Año	Criterios
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Ser coherente con el Programa de Desarrollo Delegacional vigente. • Identificar el territorio que abarcará el PMB y establecer su diagnóstico socio-territorial. • Exponer cómo se realizó el proceso de planeación participativa, sus resultados y cómo fueron incorporados al PMB.
2008-2011	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto debe contener: <ul style="list-style-type: none"> * Alcances y objetivos. * Características fundamentales. * Factibilidad urbana, social y ambiental. * Factibilidad técnica y jurídica. * Esbozo del proyecto arquitectónico. * Detallar las acciones necesarias y su presupuesto tentativo. * Calendario de trabajo. * Acciones a realizar por dependencias. * Metas que pretende alcanzar. * Indicadores y procedimientos a seguir. * Registro fotográfico • Los proyectos podrán desarrollarse hasta en tres etapas. • Especificar en qué medida el proyecto propuesto mejora la equidad de género en el espacio público a desarrollarse.

Año	Criterios
2012-2014	<ul style="list-style-type: none"> • No tener adeudo alguno en la comprobación de gastos. • Presentar el Informe Final del ejercicio anterior, debidamente requisitado por la SEDESO. • Cubrir los mismos requisitos de los proyectos nuevos. • Contar con el aval de la Asamblea Vecinal. • Tanto los Comités de Administración y Supervisión como el Asesor Técnico podrán ser ratificados para la ejecución del proyecto.

Fuente: Elaboración propia con base a los Lineamientos y Mecanismos de Operación 2007-2011 y Reglas de Operación del 2012-2014 del PCMB.

En lo que respecta a los Proyectos de Continuidad se adicionan a los criterios de elegibilidad iniciales: el contenido detallado del proyecto, el número de etapas en que se desarrollará, así como la descripción de la manera en que mejoraría la equidad de género en el espacio público en que se desarrollará.

De igual manera, los mecanismos de evaluación de la implementación del PCMB se han modificado a lo largo de los años. Los principales cambios han sido en una mayor especificidad del ente encargado de las evaluaciones y los indicadores en que estas se sustentarán, como se muestra en la Tabla siguiente.

Tabla 14. Mecanismos de Evaluación del PCMB

Año	Criterios
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Encuentro de Evaluación y Experiencias del PCMB, promovido cada año conjuntamente con las organizaciones civiles, sociales, comunitarias y académicas, además de realizar las evaluaciones internas y externas previstas, por parte las dependencias oficiales. • Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> - Número de Proyectos presentados en la Convocatoria. - Número de Proyectos aprobados por el Comité Técnico Mixto. - Número de Proyectos concluidos. - Número de Asambleas para la validación de los Proyectos. - Número de Asambleas para la integración de los Comités de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario. - Número de Asambleas para la rendición de cuentas. - Número de personas asistentes a Asambleas. - Número de integradas en los Comités Vecinales.

Año	Criterios
2011-2012	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Interna a cargo de SSPC • Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> - Total de proyectos aceptados/total de proyectos presentados a concurso. - Número total de asambleas realizadas para avalar proyectos/número de asambleas realizadas para elegir Comités. - Acciones de infraestructura social. - Total de jóvenes que participan en la presentación de proyectos/total de jóvenes que se integran a los Comités. - Total de mujeres que participan en la presentación de proyectos/total de mujeres que se integran a los Comités. - Número de personas que participan en Asambleas Vecinales. - Número total de población beneficiada por barrio, pueblo o colonia.
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Interna a cargo de SSPC • Indicadores de Cobertura y Eficiencia: <ul style="list-style-type: none"> - Total de proyectos aceptados/total de proyectos presentados a concurso. - Total de proyectos concluidos en tiempo y forma/total de proyectos aceptados.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Interna SSPC • Se modifican los Indicadores de Cobertura y Eficiencia: <ul style="list-style-type: none"> - Total de proyectos aceptados del total de proyectos registrados a concurso. - Número de participantes en las Asambleas Vecinales realizadas para avalar proyectos y nombrar Comités y de éstos cuál es el total de mujeres. - Número de Acciones de Infraestructura Social. - Total de jóvenes (de 16 a 26 años) que participan como promotores/ total de jóvenes que se integran a los Comités. - Número estimado de población beneficiada por barrio, pueblo o colonia.

Fuente: Elaboración propia con base a las Reglas de Operación del PCMB del 2007 al 2014.

Como puede apreciarse, el PCMB cuenta con una clara alineación entre las actividades a realizar y los componentes; así como entre estos y el Propósito que se busca cumplir a mediano plazo y el Fin que pretende alcanzar a largo plazo.

Sin embargo, para fortalecer la integración de los grupos sociales y mantener la consistencia interna del PCMB se sugiere insertar en la lista de entregables finales, la lista de personas y sus respectivos domicilios quienes han integrado los Comités Vecinales de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario,

además de especificar su participación a lo largo del proyecto y su posterior evaluación.

En la Teoría de Análisis de Redes Sociales, la vinculación entre los grupos genera per se capital social; sin embargo, no es el único resultado factible, ya que si se mantienen los incentivos, el grupo de involucrados permanece y mantiene activa su participación directa sobre:

- La planeación
- Las decisiones
- La evaluación
- La actividad económica

Si bien, estos elementos se encuentran definidos tanto en el PGDDF 2007-2012, como en el PGDDF 2013-2018, que son el primer nivel de impacto de resultados de **abajo hacia arriba** consistentes con la política social del GDF, se torna necesario documentar con mayor precisión la participación ciudadana durante la operación del cada PMB.

A partir del Análisis de Involucrados es posible generar los siguientes Indicadores de Resultados de la Participación Ciudadana en el PCMB.

Tabla 15. Indicadores de Resultados de Participación Ciudadana

Indicadores de Producción		
¿Se cumplió?	Si	No
Comité Vecinal		
Reuniones de Trabajo		
Planeación		
Integración		
Evaluación		
Obra Concluida		

Fuente: elaboración propia

Estos indicadores básicos van a permitir una evaluación sencilla de la Participación Ciudadana y conocer si la misma es permanente a lo largo de la planeación, la ejecución del proyecto, hasta la obra terminada. Lo que interesa para conservar la consistencia interna es mantener la permanencia de los grupos sociales, así como el interés de los mismos para darle seguimiento a los

proyectos, o en su defecto, realizar el análisis del por qué se pierde el interés y como resultado de esto, se diluye la participación misma de los grupos.

Así se utilizarán eficiente los recursos y se dará seguimiento al presupuesto ciudadano; nuevamente, con la participación de los mismos. Por ende, se sugieren los Indicadores de Productividad que se muestran en la Tabla siguiente.

Tabla 16. Indicadores de Productividad de Participación Ciudadana

Indicadores de Productividad	
Monto total del Proyecto	
Número de miembros del Comité Vecinal	
Número total de vecinos de la comunidad	
Número total de trabajadores dentro del proyecto	
Número de horas empleadas	
Costo unitario de la materia prima	

Fuente: elaboración propia

A partir de la confianza generada al interior de los grupos, tanto la participación como los logros identificados a partir de los indicadores, se puede promover la participación ciudadana en un horizonte de planeación que permite la mejora continua; y como resultado de la misma, la consecución de más y mejores objetivos de bienestar social, garantizando la consistencia del mediano al largo plazo.

Tal como se menciona en la sección II.1 Objetivos, el diseño estructural del PCMB conduce directamente a la integración de grupos sociales y la elaboración de una plataforma amplia y profunda de participación ciudadana, misma que habrá de identificarse y documentar paso a paso para recuperar los vínculos potenciales que permiten el trabajo de estos mismos grupos en el largo plazo. Los esfuerzos por mantener la cohesión del grupo son fundamentales para fortalecer la consecución de los objetivos de largo plazo: bienestar económico, equidad de género y participación democrática son los grandes ejes que ayudan a integrar el modelo de participación ciudadana a los planes y proyectos específicos en cada comunidad. Las acciones de micro urbanismo así como el mejoramiento barrial debe entenderse como el resultado de un proceso de democratización de las decisiones de gasto del sector público: acciones colectivas en cooperación permanente que generan beneficios de mediano y largo plazo a una población objetivo que hace uso de los instrumentos de la planeación, diseño y ejecución del presupuesto ciudadano. Desde el punto de vista de la política pública y la base

para evaluar los resultados, la permanencia de los grupos sociales permiten afirmar la consistencia interna del diseño del PCMB.

Con todo lo anterior, el eje transversal de la ejecución y planeación con las instituciones públicas, locales (Delegacionales) y del GDF, sigue siendo la ciudadanía del presupuesto y la participación de los colectivos urbanos; mismos que se integran en un espacio dinámico para la correcta planeación y discusión profesional en la evaluación de los proyectos propuestos. Este eje transversal permite garantizar la consistencia interna del PCMB junto con las acciones de gobierno.

Para lograr esta consistencia interna, cada institución gubernamental contribuye con acciones pertinentes alineadas a los objetivos del PCMB, tal como se describe a continuación:

Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Subdirección de Coordinación de Mejoramiento de Barrios y Desarrollo Comunitario, genera la convocatoria, recepción de proyectos, convoca a las sesiones del Comité calificador, imparte capacitación e integra los expedientes de todos los proyectos, tramita los recursos, incluyendo las comprobaciones de los mismos. Además de asesorar permanentemente a los comités de vecinos en el transcurso del desarrollo de las obras y preside la Secretaría Técnica del Consejo Asesor del PCMB.

Subsecretaría de Participación Ciudadana: Coordina y avala la realización de las Asambleas Vecinales y la conformación de los Comités de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario.

Comité Técnico Mixto: Revisa y selecciona los proyectos que entrarán a concurso y aprueba la ejecución de estos.

Asesores Técnicos: Encargados de garantizar el seguimiento, dar la asesoría técnica y elaborar el reporte final de los proyectos. Son contratados por la comunidad directamente.

Comité de Administración: Responsable de la correcta ejecución de los trabajos del proyecto, de la administración de los recursos, la rendición permanente de cuentas y la comprobación correcta y oportuna de los mismos.

Comité de Supervisión: Vigila que las obras y acciones del proyecto se ejecuten de manera correcta y los recursos se utilicen y comprueben de manera oportuna.

Comité de Desarrollo Comunitario: Tiene como tareas fundamentales sensibilizar, promover, desarrollar y consolidar los procesos ciudadanos a través

de trabajos de planeación participativa (diagnósticos, análisis, diseño de líneas estratégicas, proyectos), organización ciudadana, impulsando grupos de trabajo vecinal para asegurar la sustentabilidad del proyecto durante su construcción y posterior a este proceso.

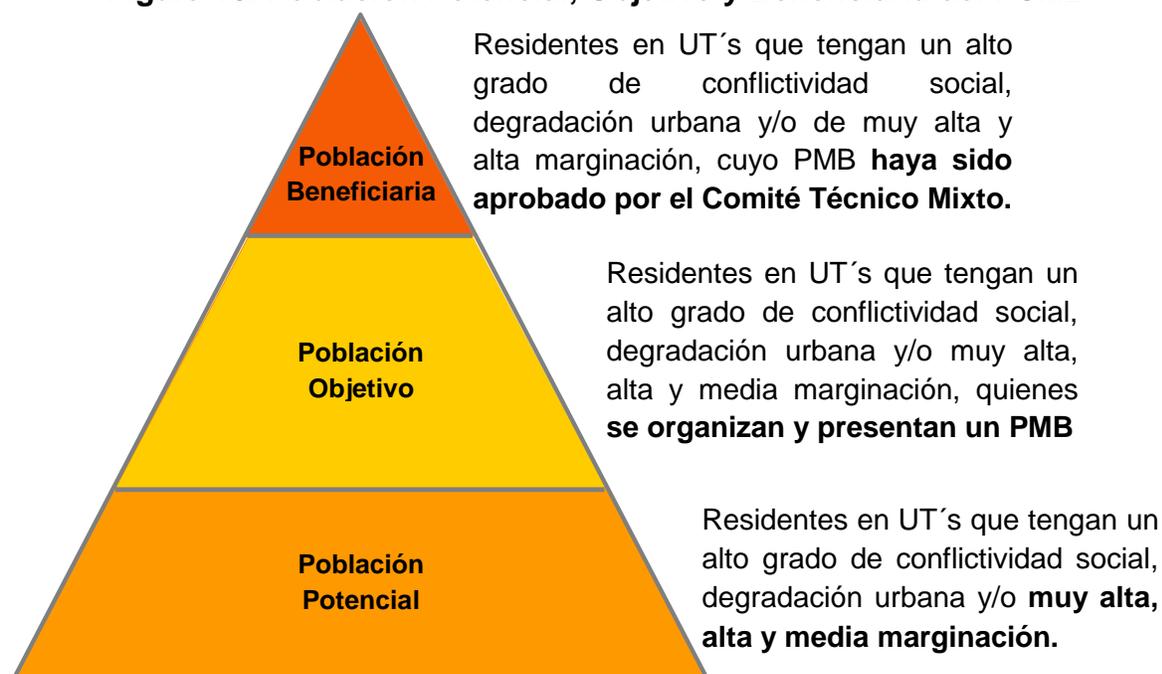
Por otro lado, se sabe que el fenómeno de metropolización ha creado espacios urbanos que mantendrán su tasa de crecimiento para los siguientes diez años, lo que significa que la demanda de espacios de vivienda, recreación y uso comercial mantendrá una presión constante sobre el marco normativo de uso de suelo, lo que permite asegurar que si el PCMB mantiene esta dinámica de integración de actores y matriz de involucrados, asegurará en el largo plazo, los objetivos generales que persigue el programa, ya que se mantendrá consistente con la problemática identificada para lograr el mejoramiento del espacio urbano.

XXII. Identificación de la Población Potencial, Objetivo y Beneficiaria del PCMB.

A fin de evitar la focalización territorial del PCMB, en la convocatoria no se establecen polígonos de actuación predeterminados, posibilitando así que cualquier espacio o barrio de la ciudad sea sujeto de atención y respetando la autodefinición como uno de los principios básicos del programa.

Si bien pueden participar todos aquellos polígonos urbanos que requieran de acciones de mejoramiento de sus espacios públicos y del entorno urbano, los recursos se destinarán preferentemente a aquellas comunidades que presenten altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de muy alta, alta y media marginación o que tengan un alto grado de conflictividad social y/o degradación urbana, de esta manera, los habitantes de estos polígonos conforman a la Población Potencial a ser atendida por el PCMB, tal como se muestra en la Figura siguiente.

Figura 18. Población Potencial, Objetivo y Beneficiaria del PCMB



Fuente: Elaboración propia con base en Lineamientos y Mecanismos de Operación del PCMB para el Ejercicio Fiscal 2007.

Sin embargo, es de esperar que sólo una parte de la Población Potencial se organice, atienda en tiempo y forma la Convocatoria del PCMB y logre presentar un proyecto de mejoramiento barrial para ser apoyado, previamente avalado por la

Asamblea Vecinal; por lo que sólo aquellos grupos que lo logren constituirán la Población Objetivo.

Finalmente, el Comité Técnico Mixto analizará los proyectos de mejoramiento barrial propuestos por las Asambleas Vecinales y aprobará la implementación de aquellos que cumplan con los requisitos en concordancia con los recursos presupuestales disponibles para el PCMB. Los vecinos que logren llevar a cabo la implementación exitosa de su proyecto de mejoramiento barrial formarán parte de la Población Beneficiaria del PCMB.

La estimación de la **Población Potencial** del PCMB 2007 se realizó con base al Índice de Desarrollo Social por Unidades Territoriales 2005, tomándose en cuenta aquellas Unidades Territoriales de muy alta, alta y media marginación en CDMX. Así se estimó que en el año de referencia, la CDMX se dividía en 1,349 Unidades Territoriales, de las cuales cerca de dos terceras partes albergan a la Población Potencial del PCMB, tal como se muestra en la Tabla siguiente.

Tabla 17. Unidades Territoriales por Grado de Marginación 2005

Delegación	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Total
Álvaro Obregón	39	45	27	19	30	160
Azcapotzalco	6	22	35	18	10	91
Benito Juárez	0	0	0	13	43	56
Coyoacán	4	9	7	25	71	116
Cuajimalpa	7	13	11	3	2	36
Cuauhtémoc	0	6	16	12	9	43
Gustavo A. Madero	39	22	56	21	26	164
Iztacalco	3	17	20	10	6	56
Iztapalapa	65	45	46	15	15	186
Magdalena Contreras	18	9	8	3	3	41
Miguel Hidalgo	3	16	22	10	24	75
Milpa Alta	12	0	0	0	0	12
Tláhuac	17	14	4	2	0	37
Tlalpan	33	24	18	15	55	145
Venustiano Carranza	3	17	31	7	3	61
Xochimilco	27	14	18	4	7	70
Total	276	273	319	177	304	1,349
	20.5%	20.2%	23.6%	13.1%	22.6%	100.0%

Fuente: GDF, SEDESO, SSPC, Evaluación Interna del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2014, con información de la Subdirección de Evaluación de la SSPC 2013.

Sin embargo, al considerarse únicamente a las 549 UT's que enfrentan muy alta y alta marginación es posible determinar la **Población Objetivo** que el PCMB atendería, misma que equivale al 37.1% de la población total de la CDMX.

Es pertinente recordar que el fenómeno de metropolización ha generado áreas de territorio en el perímetro urbano que impactan sobre nuevas necesidades de los asentamientos urbanos, regulares e irregulares, esto ocasiona una demanda adicional por la presión de población potencial que se suma en estos territorios.³¹ Asimismo, este fenómeno ha favorecido la participación ciudadana en la obtención de servicios básicos gestionados ante el gobierno o por ellos mismos.

³¹ Este fenómeno no es exclusivo del D.F., sin embargo, si ha sido significativamente amplio y profundo durante toda la década de los años ochenta y especialmente intenso durante la crisis económica de 1995.

XXIII. Matriz FODA del Diseño del PCMB.

Por su carácter dinámico la apreciación del análisis FODA tiene una fisonomía multifactorial que permite visualizar, desde diferentes perspectivas y actores pertinentes, las capacidades orgánicas del PCMB, así como sus alcances y limitaciones.

La gran virtud del PCMB, al alinear los objetivos y propósitos de cada grupo involucrado, está en la transversalidad de la política pública que es garantizada por la participación ciudadana. De este modo, las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades generan un crisol que mantiene vigente la política pública; que al ser evaluada en sus componentes por los grupos sociales, garantiza una evaluación indirecta del PCMB sustentada en la participación ciudadana.

Con todo lo anterior, la matriz FODA se aprecia como se muestra en la siguiente Figura.

Figura 19. Matriz FODA



Fuente: elaboración propia.

Tabla 18. Matriz FODA del PCMB

Fortalezas	Debilidades
Contempla la inclusión de cualquier grupo de vecinos de las Unidades Territoriales con muy alta, alta y media marginación. Cualquier ciudadano puede interponer ante la Contraloría General del GDF una queja cuando considere que es excluido del PCMB.	La implementación del PCMB queda a discreción del Ejecutivo al otorgarle o no los recursos presupuestales necesarios.
Cada proyecto de mejoramiento barrial es un ejercicio de planeación participativa , lo que implica una propuesta social integral, durante el cual el promovente es auxiliado por un asesor técnico contratado por los mismos beneficiarios.	No se contempla la evaluación formal de la participación ciudadana durante todo el proceso, ni en qué medida ésta fortalecerá al PCMB.
Favorece la cohesión social a través de la generación de capital social, al generar arreglos sociales, a través de los cuales los vecinos canalizan sus energías hacia causas públicas.	No se evalúa el impacto social y niveles de apropiación de los espacios rescatados por parte de los vecinos.
Aprendizaje del trabajo en equipo y fortalecimiento de redes sociales y vigilancia.	Se desconocen todos los criterios que aplica el Comité Técnico Mixto en la selección de los proyectos a apoyar.
Son las Asambleas Vecinales y los Comités de Supervisión y de Desarrollo Comunitario los responsables de la rendición de cuentas .	No se precisa si los mismos promoventes puede o no integrar los Comités Vecinales ni el número de Asambleas Vecinales a realizar y el quórum que deben tener para considerárseles precedentes.
A partir del 2009, se conformaron Comités de Desarrollo Comunitario para dar seguimiento al uso y control de los espacios recuperados o construidos bajo este Programa.	No se contempla en la norma casos de regulación de uso de suelo o características topográficas de las Unidades Territoriales que requieran intervenciones especiales.

Fuente: elaboración propia.

Oportunidades	Amenazas
Ser una estrategia para garantizar el Derecho a la Ciudad para los residentes de la CDMX si se constituye como una política pública.	No se tiene previsto ninguna estrategia para evitar la dispersión de la participación ciudadana ante conflictos durante la conceptualización y desarrollo de un proyecto.
Experiencias exitosas pueden dar confianza para generar círculos virtuosos en el proceso de desarrollo social y urbano.	Debido al grado de participación y organización ciudadana que se requiere para participar en el PCMB , las áreas con mayor marginación podrían quedar excluidas.
Abre la oportunidad de atender problemas de escala comunitaria con acciones de micro urbanismo ad-hoc a problemas diversos.	No se contempla la capacitación de los asesores técnicos en cuanto al proceso y enfoque del PCMB (para diseñar y presupuestar por etapas, elaborar diagnósticos participativos).
Existe el fundamento jurídico que establece los mecanismos, procedimientos y tiempos para la participación ciudadana en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales (Art. 38, inciso VIII, del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social).	Insuficiencia presupuestal, aspecto relevante dado el diferencial entre los recursos necesarios para apoyar los proyectos presentados por las Asambleas Vecinales y los recursos disponibles.
La apropiación del espacio público favorecerá el mantenimiento y cuidado del entorno urbano , incluyendo su propia vivienda.	

Fuente: elaboración propia.

XXIV. Conclusiones de la Evaluación.

La presente evaluación de diseño del PCMB cumple con los objetivos generales y específicos que se esperaban alcanzar con su formulación, establecidos en los Términos de Referencia correspondientes.

El Objetivo General de esta evaluación es *“valorar, de manera general, la Política Social a partir de la pertinencia del diseño del Programa para apoyar la mejora en las condiciones urbanas que inciden en la vida de las familias que viven en barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales”*. La creación y gestión de política pública es un ejercicio dinámico que exige una evaluación plena de su impacto sobre la población objetivo: desde la planeación y sus alcances en el horizonte de tiempo hasta las limitaciones naturales de la obra pública cuando es saturada por el crecimiento natural de la población.

El PCMB ha mostrado ser un ejercicio del GDF que se circunscribe dentro de los parámetros del ejercicio del gasto público, con la suficiente flexibilidad para dar cupo cada vez mayor al ejercicio pleno de la ciudadanía: a través de la toma de decisiones.

A lo largo de su vigencia, el PCMB ha madurado para mostrar que en un espacio de control de las autoridades locales es posible alcanzar los efectos positivos que genera la participación democrática y democratizadora de las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en la toma de decisiones, sino también un seguimiento permanente de la ejecución de las obras en una auditoría ciudadana que permite potenciar y mejorar los beneficios sociales derivados de las mismas.

Por todo lo anterior, es posible advertir que el PCMB mantiene las características de gestión de política pública que se abre a la población y permite un sendero de maduración de la misma. Bajo este enfoque, el PCMB:

- Es un vínculo de la autoridad con la población directamente beneficiada del ejercicio del gasto público.
- Es una plataforma de coordinación de instrumentos de política pública que va desde la planeación hasta la evaluación ex post.
- Es una herramienta de evaluación concomitante de la obra pública y los programas de desarrollo social del GDF.
- Es una mesa de análisis para abrir la política pública a la participación ciudadana.

- Es un programa de mitigación de la marginación a través de la participación organizada de los habitantes de barrios, pueblos y colonias.
- Es una política pública integral, de transformación y acercamiento con los ciudadanos.
- Es un instrumento de apoyo a la evolución de la cuenta pública y la rendición de cuentas.

Con todos estos elementos, la consistencia interna del diseño del PCMB y la apertura a la participación ciudadana, permite sugerir que la dinámica transformadora del programa debe estar en constante revisión y al mismo tiempo, ser un modelo a seguir por otros programas de gran aliento: la participación ciudadana ha mostrado ser un elemento fundamental para lograr el efecto multiplicador del gasto público.

En relación al Objetivo Específico de la evaluación de diseño: ***“Identificar el problema social prioritario en el que actúa el PCMB”***, se obtuvo como resultado la observación de grandes aciertos en el diseño del Programa, principalmente en lo que respecta a la participación ciudadana.

En el ámbito social, el principal acierto en el diseño del PCMB es el impulso a la **participación ciudadana** a lo largo de todo el proceso del mismo, desde el diagnóstico socio territorial del polígono a atender por cada proyecto de mejoramiento barrial hasta la evaluación de la obra desarrollada, así como su utilización y disfrute por la comunidad. Situación que se ha mantenido a lo largo de siete años de operación del Programa y por lo que ha recibido múltiples reconocimientos externos.

En el diseño también es claro que el PCMB atiende las necesidades de los grupos en condiciones de **pobreza, exclusión y desigualdad social**, reconociendo la diversidad social y cultural a través de las distintas formas de organización y participación ciudadana en las diversas Unidades Territoriales de la CDMX.

También en el ámbito social, aunque no es un objetivo específico del PCMB, se **desarrollan las capacidades** de diversos miembros de la comunidad en áreas de gestión de proyectos.

Respecto a otro Objetivo Específico de la evaluación de diseño: ***“Establecer si el diseño del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, a través de su intervención, da respuesta, es consecuente y atiende el problema detectado”*** se concluye que los antecedentes del PCMB permiten justificar que la capacidad de organización de las comunidades ha permitido abatir la segregación territorial y

la marginación social presente en las periferias urbanas y colonias populares. Por ello, el PCMB se desarrolla en el marco de las **políticas urbanas de inclusión social y de reconocimiento de los derechos ciudadanos**, a través del **mejoramiento y recuperación de espacios públicos** como lugares de encuentro para el fortalecimiento de la vida comunitaria.

En este contexto, se tiene claro que las condiciones socioeconómicas, la **falta de infraestructura y de equipamientos urbanos adecuados**, la incorporación al área urbana de tierras ejidales y comunales, el alto costo de la construcción de vivienda, han sido los principales factores de la **diferenciación socio-espacial**, limitando a los sectores más pobres de la población a vivir en zonas deterioradas en el centro de la ciudad o en la periferia.

“La descripción esquemática de los objetivos de corto, mediano y largo plazo del PCMB”, que constituye otro de los objetivos específicos de esta evaluación, permitió identificar que:

- La **participación ciudadana** se promueve a través del diseño, ejecución y evaluación de la acción propuesta en el espacio público, así como en las relaciones de proximidad y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, que se sustentan tanto en la organización social de los sectores populares, como en la asesoría que realizan organizaciones sociales y civiles y académicos de diferentes universidades.
- El impulso hacia el **Derecho a la Ciudad** se da a través de la identificación y apropiación por parte de la comunidad de las obras y acciones realizadas.
- Al **impulsar acciones de urbanismo social que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad**, a mediano y largo plazo, las acciones realizadas sobre el espacio público generaran capital social y mejoraran las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.
- Para **garantizar el derecho a participar** en la organización, integración y definición del Proyecto, se identificó en el análisis de involucrados que se tiene claramente identificados a los grupos institucionales por parte del sector gubernamental y académico; pero por la dinámica del mismo programa, de los intereses, el potencial y las limitaciones de los grupos comunitarios sólo se tiene una visión generalizada sustentada en los participantes en los proyectos barriales y los puntos de conflicto se manejan en la operación cotidiana por los promoventes de los proyectos y los gestores de la SSPC.

Para efectos de la planeación, se consideran cuatro elementos en el análisis de involucrados: la SEDESO a través de la SSCP, los Comités Vecinales de Administración y de Supervisión, el Comité Técnico Mixto (GDF-Académicos) y los Asesores (OSC's-SSPC), que según la dinámica del proyecto tendrán actuaciones distintas en cada etapa del PCMB.

El mejoramiento y rescate del espacio público y la infraestructura social son los mecanismos de cambio, a través de los cuáles se proponen alcanzar dichos objetivos. Es la participación ciudadana y el proyecto terminado lo que permitirá el alcance de los objetivos de mediano y largo plazo, coadyuvados por otros factores como el ingreso, la educación y la salud principalmente.

Por otra parte, al **“verificar la consistencia interna del Programa y su alineación con la Política Social”** se cumplió con otro de los Objetivos Específicos de esta evaluación. Se puede asegurar que el diseño del PCMB considera, en sus objetivos específicos y alcances, **el marco de referencia jurídico y administrativo de la política de desarrollo social del GDF.**

En las reglas de operación se percibe un esfuerzo institucional por parte de la SEDESO por vincular el PCMB hacia otros sectores del mismo gobierno de la CDMX, de las delegaciones y de la Sociedad Civil en la formulación del diagnóstico y la selección de proyectos. Sin embargo, esta vinculación no es considerada durante la operación de algunos proyectos ni en su evaluación ex-post, lo que favorecería a cumplir el objetivo general de integralidad y sostenibilidad.

Específicamente, el diseño del PCMB es congruente con las política social del GDF y el marco jurídico que lo sustenta, a través del PGD y la LDSDF, lo que sugiere que dentro del diseño de la política pública hay un objetivo superior por lograr el Derecho a la Ciudad y la sana convivencia de sus ciudadanos a través de los principios que marca la Ley en mención, que son: universalidad, igualdad, equidad social y de género, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad; así como con los Objetivos y Metas del PDSDF 2013-2018.

De igual manera, la Política Nacional delineada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, incluye dentro de las estrategias y líneas de acción a la participación ciudadana como eje transversal; en tanto el marco normativo vigente en la CDMX permite la participación ciudadana en cada fase del PCMB.

La gran diversidad de proyectos muestra un alto grado de territorialidad que favorece la construcción del capital social y por lo tanto la cohesión social, esto

muestra que si hay congruencia interna con los componentes de Participación Ciudadana.

Finalmente, el Objetivo Específico: **“documentar los principales hallazgos de la evaluación de diseño”** se logró a través de un análisis FODA mismo que resalta la polaridad entre las fortalezas y debilidades del PCMB, donde, por ejemplo, se busca impulsar la participación ciudadana, pero no se le da seguimiento ni se evalúa formalmente los resultados alcanzados en este rubro.

En tanto, *“las recomendaciones pertinentes a los aspectos del programa que hayan sido analizados y evaluados”* se plantean en el siguiente capítulo.

XXV. Recomendaciones.

Derivado de la presente evaluación del diseño del PCMB y con fin de fortalecer su operación se someten a su consideración las siguientes recomendaciones:

- I. Considerar al PCMB como un componente fundamental de la Política de Desarrollo Social del D.F., elevándolo a nivel de ley, a fin de que goce de certeza jurídica y presupuestal.
- II. Integrar en las Reglas de Operación del PCMB:
 - ✚ La evaluación formal y objetiva de la participación ciudadana a todo lo largo de la implementación de cada proyecto de mejoramiento barrial, sobre todo de los proyectos de continuidad para promover la conformación de un plan de barrio.
 - ✚ La justificación del impacto social esperado, relativo a los resultados obtenidos a través de la aplicación de los recursos del PCMB que deberán presentar los promoventes tanto para los proyectos de nuevo ingreso como de los proyectos de continuidad.
 - ✚ La evaluación del impacto social y del uso y apropiación por parte de los vecinos de los espacios rescatados.
 - ✚ Los criterios de elegibilidad de los miembros del Comité Técnico Mixto y los criterios que este aplica en la selección de los proyectos a apoyar.
 - ✚ La estrategia para evitar la dispersión de la participación ciudadana ante conflictos durante la conceptualización y desarrollo de un proyecto.
 - ✚ Diseñar e implementar un esquema que permita tener a disposición una mayor presencia de Asesores Técnicos capacitados para atender a las Unidades Territoriales con mayor grado de marginación. El número y las características de los Asesores Técnicos podrá variar en el tiempo según las necesidades detectadas por parte de la SSPC; eventualmente, los Asesores Técnicos podrán ser parte de un Padrón de Asesores Técnicos cuya actualización estará a cargo de la SSPC.
 - ✚ Incluir en el análisis de selección de proyectos a financiar con los recursos del PCMB, un protocolo que considere el conjunto de proyectos de mejoramiento barrial propuestos a desarrollarse en un mismo barrio, colonia o Unidad Territorial. Este protocolo deberá

utilizarse para verificar la eventual complementariedad de los proyectos y tomará en cuenta eventuales economías de escala que puedan incrementar el impacto en el nivel de vida de los beneficiarios.

- III. Implementar un sistema permanente de revisión y control de Involucrados, ya que el carácter dinámico del PCMB provoca que estos aparecen y desaparecen durante el ciclo de cada proyecto de mejoramiento barrial. La conjunción de los involucrados en una misma plataforma de comunicación permitirá generar proyectos claros y bien fundamentados, no sólo para el entendimiento de los propios involucrados, sino también para el seguimiento de la Contraloría Social.
- IV. Desde punto de vista sectorial, facilitar la interrelación con otros proyectos y programas tanto de la SEDESO como de otras instancias del GDF y de las Delegaciones, a fin de fortalecer la consecución del objetivo general del PCMB en los rubros de integralidad y sostenibilidad. Por ejemplo, se podría interrelacionar el PCMB con proyectos y programas de SEDUVI y de SEDEMA o incluso con el Programa de Seguridad Alimentaria de la Secretaría de Desarrollo Rural y/o con programas de electrificación de la CFE.

Anexo 1: Entrevista con los Operadores del PCMB.

Guía de Preguntas.

A. Descripción del PCMB.

1. ¿Cómo está constituido el Comité Técnico Mixto?
2. ¿Qué tan frecuentemente cambian los miembros del Comité Técnico Mixto?
3. ¿Bajo cuáles criterios se seleccionan los proyectos a implementar?
4. ¿Cuáles han sido las características que tiene en común los proyectos que han sido autorizados?
5. ¿Cuáles han sido las características que tiene en común los proyectos que habiendo sido autorizados, se cancelaron posteriormente?
6. ¿Cómo se determina que la Asamblea Vecinal y los Comités de Administración y de Seguimiento son lo suficientemente organizados para ejecutar el proyecto?
7. ¿Hasta qué punto depende el éxito del proyecto de la cohesión que tenga la Asamblea Vecinal?
8. ¿Se realiza la selección de los proyectos a partir de la organización de los mismos habitantes?
9. ¿Qué tan fácil es combinar el PCMB con proyectos de otras subsecretarías (transversalidad con otros programas del GDF) y otros niveles de gobierno (Hábitat, CDI, etc.)?
10. Del total de proyectos autorizados en los 7 años de operación del PCMB ¿Cuántos han sido cancelados? ¿Cuáles fueron las razones para su cancelación?
11. Del total de proyectos autorizados en los 7 años de operación del PCMB ¿Cuántos han sido implementados en más de un ejercicio fiscal?
12. ¿Es posible combinar recursos del PCMB con recursos de otros Programas del GDF, de la Federación o de ONG's?
13. En su opinión ¿Existe algo que modificaría del PCMB?

B. Metodología utilizada en el diseño del PCMB.

B.1. Identificación del Problema.

Entrevista a los responsables del departamento encargado de la elaboración del PCMB, si fuera posible a quienes participaron en el Programa de 2007.

1. ¿Cuáles eran los problemas apremiantes en el ámbito de la política social vigente en el año 2007? (estudio de pobreza del COLMEX, 2009 analiza pobreza 2004)
2. ¿Cuál era la prioridad de la política social para el año 2007?
3. ¿Qué programas atendían los problemas de segregación, exclusión y desigualdad desde la Secretaría de Desarrollo Social?
4. ¿Se tienen algunos indicadores de segregación, exclusión y desigualdad para el año 2007?
5. ¿Qué tanto influyeron en los antecedentes del diseño de proyectos de mejoramiento barrial ante la coyuntura del sismo de 1985 y la participación de investigadores en la reconstrucción del tejido social de los barrios afectados?

B.2. Análisis de Involucrados.

Entrevista Tipo 1. A los promoventes comunitarios y/o miembros de los comités de los proyectos exitosos y cancelados:

1. ¿Qué características tenía en común los involucrados desde la planeación hasta la ejecución del proyecto? (Mencionar tanto los grupos a favor como en contra)
2. ¿Cuáles eran sus expectativas sobre el Proyecto?
3. ¿Qué factor creen que favoreció que tuviera éxito/fracaso el Proyecto?
4. ¿Coincidió el resultado con las expectativas que se tenían del proyecto?
5. ¿Cuál es el problema que ellos creen que ayudará a resolver el Proyecto a corto plazo?
6. ¿Cuáles son los recursos que los involucrados estuvieron dispuestos a movilizar para influir a favor o en contra del Proyecto?
7. ¿Tiene otros intereses los involucrados que puedan estar en conflicto con el Proyecto? ¿Cuáles?
8. ¿Se consideraron esos intereses en el Proyecto sin afectarlo?

Entrevista tipo 2. Promoventes por parte del GDF de la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

1. ¿Qué características tenía en común los involucrados desde la planeación hasta la ejecución del proyecto? (Mencionar tanto los grupos a favor como en contra)
2. ¿Cuáles eran sus expectativas sobre el Proyecto?
3. ¿Qué factor creen que favoreció que tuviera éxito/fracaso el Proyecto?
4. ¿Coincidió el resultado con las expectativas que se tenían del proyecto?
5. ¿Cuál es el problema que ellos creen que ayudará a resolver el Proyecto a corto plazo?
6. ¿Usted cree que la conformación de comités en la comunidad podría favorecer el éxito de otros proyectos dando continuidad al logro de objetivos a mediano y largo plazo?
7. ¿Cuáles son los recursos que los involucrados estuvieron dispuestos a movilizar para influir a favor o en contra del Proyecto?
8. ¿Tiene otros intereses los involucrados que puedan estar en conflicto con el Proyecto? ¿Cuáles?
9. ¿Se consideraron esos intereses en el Proyecto sin afectarlo?
10. ¿Cuál fue la intervención del GDF, para el logro del proyecto y la solución de conflictos entre involucrados?

B.3. Explicación del Problema (Causas y Efectos).

Entrevista con los actuales operadores del PCMB, principalmente del área de planeación.

1. ¿Se tienen los árboles de Problemas del PCMB para los años que se ha venido operando?
2. ¿Los promoventes de los proyectos comunitarios formulan un árbol de problemas o identifican el problema que el proyecto contribuirá a resolver?
3. ¿El Comité Técnico Mixto considera dentro de la elección de proyecto la congruencia del mismo en la lógica causal del problema central que el PCMB intenta solucionar?
4. ¿Qué tanto se alinean las Reglas de Operación del Programa a la política social del GDF?

5. ¿Cuáles son los principales cambios que se han implementado a las Reglas de Operación del Programa a lo largo de 2007-2014?

B.4. Árbol de Objetivos y Análisis de Alternativas.

Entrevista con los actuales operadores del PCMB del área de planeación y/o evaluación de proyectos.

1. ¿Se tienen los árboles de objetivos del PCMB en algunos de los años que se ha venido operando? ¿Ha habido cambios?
2. ¿Los miembros del Comité Técnico Mixto tiene conocimiento preciso de los objetivos que tiene el PCMB, antes de evaluar los proyectos?
3. ¿Cuáles son los criterios que el Comité Técnico Mixto considera en la elección de los proyectos a financiar?
4. ¿El Comité Técnico Mixto considera la congruencia de los objetivos y fines del PCMB, así como los de los proyectos analizados?
5. ¿Cuáles son algunos de los cambios a lo largo de 2007-2014 que se han implementado a la toma de decisiones en la selección de proyectos?

B.5. Matriz de Marco Lógico.

Entrevista con los actuales operadores del PCMB área de planeación.

1. ¿En la gestión se ha elaborado alguna MML, a lo largo de la ejecución del PCMB?
2. ¿Se tienen identificados algunos indicadores, tales como indicadores de desempeño, de impacto, de resultados?
3. ¿Existe algún tipo de instrumento que integre los indicadores de cada proyecto al PCMB y al de Plan de Desarrollo Social?
4. ¿Se ha seguido el Enfoque de Marco Lógico en las evaluaciones internas o qué otra herramienta se ha utilizado?

Reporte de la Entrevista

Fecha: 8 de diciembre de 2015

Lugar: Oficinas de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (SSPC) de la Secretaría de Desarrollo Social de GDF (SEDESOS).

Entrevistados: Coordinadores del PCMB que dan seguimiento a los proyectos autorizados por el Comité Técnico Mixto y se subdividen por región en 4 coordinadores que atienden las siguientes delegaciones:

Coordinador	Delegaciones
J. Alberto	Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Tlalpan
David	Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza
Mauricio	Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Milpa Alta, Magdalena Contreras, Tláhuac y Xochimilco
Ana	Iztapalapa.

Antecedentes:

Los Coordinadores tienen dos años trabajando en el PCMB, así que no tenían conocimiento de los antecedentes, comentaron que ellos siguen los Lineamientos del año 2011 para la operación y las Reglas de Operación vigentes, mismas que se elaboran cada año.

Se comenta que si existe evaluación interna periódica y que se hacen talleres de diagnóstico cada dos años promovidos por el Colectivo de Mejoramiento Barrial A.C. y diversas asociaciones civiles. En estas autoevaluaciones se ha recomendado que se permita la continuidad de los proyectos a través de máximo cinco participaciones, con el fin de hacer proyectos no sólo de corto plazo sino de mediano plazo y lograr un alcance más significativo en la colonia con proyectos de continuidad. Los diagnósticos son la evaluación de las experiencias de todos los actores involucrados, a partir de las cuales se modifican las Reglas de Operación. Existen memorias de estos diagnósticos.

Aunque los Coordinadores Operativos no tienen voz ni voto en el Comité Técnico Mixto que evalúa los proyectos que presentan los Grupos de Vecinos, si formulan

recomendaciones en los proyectos que intentan renovar el apoyo (proyectos de continuidad). Es así que se recomiendan los proyectos donde hubo apoyo y una alta participación en las Asambleas Vecinales, proyectos que sean sustentables y que se ubiquen en colonias o barrios de un nivel alto o medio de marginación. Asimismo, los proyectos que favorezcan la participación ciudadana, la recuperación del espacio público y la construcción del tejido social. Por ello se dan prioridad a los proyectos de centros comunitarios, donde se dé seguimiento a las actividades culturales por parte del Comité de Desarrollo Comunitario. Con este fin ellos consideran que los proyectos de imagen urbana (remozamiento de fachadas) deben disminuir en comparación con los autorizados en años anteriores o deben cubrirse con otros apoyos como el programa de presupuesto participativo. Ya que es clara la postura de la dependencia que lo promueve que los proyectos deben mejorar y construir el tejido social en las colonias. Por eso se integraron otros requisitos como son las listas de firmas de los vecinos que están de acuerdo con los proyectos.

Un proyecto es integral sin realmente permite o fomenta una mayor convivencia entre los vecinos, mejorando con ello el tejido social, o que las obras ejecutadas realmente sean utilizadas por ellos (como los centros comunitarios, parques deportivos, etc.), y que los vecinos no solamente que se reúnan durante la implementación del proyecto.

Es el Comité de Desarrollo Comunitario el que da seguimiento a la utilización del espacio público que fue intervenido con el proyecto; la SEDESO sólo da seguimiento al desarrollo del proyecto hasta su conclusión (entrega de la obra) y la comprobación de la inversión.

Segunda parte de la entrevista:

Para conocer sobre el origen y los antecedentes del programa se integró a la entrevista uno de los grandes luchadores urbanos para el mejoramiento de vivienda y espacio público desde los años ochenta (“Súper Barrio”); quien comentó que este programa surge del movimiento urbano que se venía dando para el mejoramiento de vivienda en las colonias de alta marginación desde 1998. Sin embargo, la intervención era individual (unidades habitacionales) por lo cual se identifica como solución el rescate de espacios públicos, reforzamiento de la infraestructura urbana y la creación de espacios para la convivencia vecinal.

Estos apoyos para el mejoramiento de los barrios incluyen asesoría técnica. El fin de este programa es promover el derecho a la ciudad a través de la apropiación del espacio público en acciones de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad organizada.

El espacio público, se reiteró a través de la plática, que se identifica como el espacio de convivencia vecinal donde se puede generar desarrollo comunitario y cumplir con la Ley de Desarrollo Social del D.F. Sin embargo, se identifican algunos obstáculos como son la falta de suelo público y la irregularidad de las colonias, la mayoría están ubicadas en zonas de riesgo, asentamientos informales, entre otros. Por ello se da acompañamiento técnico para generar proyectos que respeten la normativa urbana, ambiental, entre otras disposiciones jurídicas.

Debido al proceso de planeación de los proyectos que concursan y la operación ya de siete años del PCMB, se han venido retroalimentando las Reglas de Operación anuales, con el fin de incluir diversos tipos de proyectos, promovidos por los propios vecinos.

Sin embargo aunque la necesidad se identifica en el barrio, la elaboración del proyecto generalmente es encargada a un asesor técnico registrado ante el padrón de asesores del GDF; sin embargo no se logra integrar completamente el proyecto a la política social del DF y mucho menos responden a los objetivos y metas del Programa de Desarrollo Social.

Este procedimiento de asesoría técnica limita la planeación a una acción puntual y no permite la elaboración de planes comunitarios y agendas de barrio que posibiliten dar continuidad y seguimiento a las acciones de las organizaciones vecinales.

También se identificó la falta de indicadores para evaluar la participación ciudadana, ya que sólo se cuenta con las listas de asistencias a las Asambleas Vecinales, que en ocasiones se convierten en espacios de medición de fuerzas entre los diversos grupos de interés.

Dada la experiencia de los operadores se puede interpretar que el análisis de involucrados no se realiza en el proceso de planeación, pero si se identifican a los participantes durante las reuniones de los Comités de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario, lo cual es de gran utilidad para las siguientes etapas en proyectos de continuidad.

Asimismo, derivado de la sensibilidad política y los años consecutivos de trabajar con los grupos de vecinos en ciertas colonias, los Coordinadores pueden percibir desde la primera Asamblea Vecinal si existe la posibilidad de que se presenten conflictos durante la implementación del proyecto. Sin embargo no existen candados o condiciones en el transcurso del programa para revertir o cancelar un proyecto, sólo la experiencia del operador que pudiera resolver conflictos.

También se han integrado un mayor número de criterios en la evaluación de los proyectos por parte del Comité Técnico Mixto, con el fin de disminuir los posibles proyectos conflictivos, dando un peso importante a los proyectos de continuidad y la facilidad de participar hasta cinco veces de estos apoyos. Esto implica que se ha fortalecido la organización vecinal y han logrado comprobar y cumplir las metas planteadas al inicio del proyecto, además de tener una visión integral del barrio o colonia, a partir de un plan de barrio formulado por ellos mismos.

Se comentó también que algunas prácticas de trabajo comunitario y participación activa de los beneficiarios en la construcción de las obras que implica el proyecto es excepcional, la mayoría de las comunidades han optado por contratar empresas constructoras. Aunque si existen casos donde la auto-construcción ha generado menor gasto y mayor alcance de la obra.

Se hizo hincapié en la necesidad de articular el PCMB con otros programas que existen para el mejoramiento de vivienda y espacios públicos tanto de la federación como del GDF.

Datos importantes que se obtuvieron durante la entrevista:

- El proyecto nuevo se apoya con 500 mil pesos y los de continuidad con 1 millón de pesos.
- El Comité Técnico Mixto aplica entre 10 y 16 criterios para seleccionar los proyectos a apoyar (Se debería incluir una evaluación del impacto en la selección de los proyectos), conformado por 5 miembros de la sociedad civil invitados por el jefe de gobierno del DF y 5 son servidores públicos.
- Se tiene estimado un presupuesto de 103 millones para el año 2015 que se considera muy bajo dadas las necesidades de apoyo. También se recalcó la necesidad de una política de compra de suelo para ser destinada a espacio público, ya que existen colonias sin espacios públicos y áreas verdes.
- El objetivo de la lucha de Súper Barrio es que los ciudadanos sean los protagonistas de los programas sociales. Entre 1988 y 2006 se realizaron 110 mil acciones de mejoramiento de vivienda, y en 2007 se inicia el mejoramiento del espacio público a través del PCMB, donde participan diversas ONG's y académicos, proponiendo el "Derecho a la Ciudad", lo que implica impedir que se privatice el espacio público, desarrollar infraestructura social, centros comunitarios, reducir la delincuencia, etc.
- Las Reglas de Operación del PCMB se sustentan en la corresponsabilidad de las ONG's y el GDF, buscando mejorar la calidad de vida de los vecinos y fomentando el desarrollo comunitario. El PCMB surgió como una manera de

aterrizar la Ley de Desarrollo Social, sin embargo hace falta normas que den certeza jurídica del espacio público, así como contar con una sociedad informada y participativa.

- La participación ciudadana debe ser sinónimo de una responsable interlocución social, el PCMB es dinámico, se rediseñan las Reglas de Operación a partir de la evaluación de “lo que ya se hizo” que lleva a cabo el Comité de Desarrollo Comunitario de cada colonia. Este Comité debería ser un espacio de reflexión enfocado a lo que “hace falta hacer” en cada colonia.
- Sólo entre el 25% o 30% de los proyectos son de continuidad (se implementan en más de un año), son progresivos.
- El PCMB es ejemplo de autogestión, de ir formando un tejido social, de hacer ciudad, etc. Debe ser integral, evitando que los recursos se desvíen.

Glosario

Capital Social: aquellos rasgos de la organización social como confianza, normas y redes sociales que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad, facilitando acciones coordinadas.

Cohesión Social: se refiere al papel que juegan las relaciones sociales, su importancia, proximidad y profundidad, dentro de una sociedad, que permiten tanto a los individuos como a los diversos grupos sociales integrarse entre sí. Es posible distinguir tres dimensiones de la cohesión social; la primera es “la confianza y el apoyo de la ciudadanía hacia las instituciones”; la segunda tiene que ver con “el orden social y la solidaridad”, es decir no existen conflictos sociales y hay un alto nivel de confianza en toda la sociedad; en tanto el tercero es un “sentido de identidad” que comprende un apego de las personas al lugar, un vínculo simbólico con las personas, las experiencias pasadas, las ideas y la cultura. La cohesión social se basa principalmente en la confianza, la integridad y el altruismo, constituyendo así la base de la estabilidad social.

Desarrollo Social: El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida. (LDSDF, 2000, Art. 3).

Desigualdad Social: El resultado de una distribución inequitativa del ingreso, la propiedad, el gasto público, el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de los derechos, la práctica de las libertades y el poder político entre las diferentes clases y grupos sociales. (LDSDF, 2000, Art. 3).

Equidad: igualdad de oportunidades para diferentes estratos socioeconómicos que cuentan con diversas capacidades.

Espacio Público: es un punto de encuentro y de expresión comunitaria, así como de esparcimiento, integración y cohesión social, que comprende todas aquellas áreas de servicio y uso común, como son: plazas, alamedas, áreas verdes, parques, jardines, espacios deportivos y culturales, calles, avenidas, camellones, bosques y lagos, entre otros. El espacio público identificado por la Administración Pública del Distrito Federal, en el artículo 198 A. de su Reglamento Interno son: las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques urbanos, parques públicos y demás de naturaleza análoga .

Inclusión Social: teniendo como sustento el sentido de pertenencia, aceptación y reconocimiento, los individuos se integran plenamente y en condiciones de

igualdad a la vida económica, cultural, social y política de la sociedad de la que forman parte.

Organizaciones Civiles: Aquellas que agrupan a ciudadanos, constituidas con base en el Artículo 9° constitucional, que se ocupan de la defensa y promoción de derechos, así como del mejoramiento de condiciones y calidad de vida de terceros. (LDSDF, 2000, Art. 3)

Organizaciones Sociales: Aquellas que agrupan a habitantes del Distrito Federal para la defensa, promoción y realización de sus derechos, así como para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus integrantes. (LDSDF, 2000, Art.3).

Participación: *“Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello.* (LDSDF, 2000, Art. 4).

Participación Ciudadana: Es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009).

Política de Desarrollo Social: La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos. (LDSDF, 2000, Art.3).

Pobreza: La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre. (LDSDF, 2000, Art.3).

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. (LDSDF, 2000, Art.3).

Reglas de Operación. El conjunto de normas que rigen a cada uno de los programas sociales. (LDSDF, 2000, Art.3).

Segregación Urbana: relación entre diversas formas de organización social, patrones culturales y la diferenciación de la estructura urbana, la cual está estrechamente relacionada con la estratificación económica de sus habitantes, propiciando diferentes formas de apropiación y utilización del espacio al interior de la ciudad.

Referencias Documentales

Bazzaco Edoardo y Sebastián Sepúlveda Manterola (2010), **Barrio Trabajando, Metodología de Evaluación de la Participación Ciudadana en Proyectos de Mejoramiento Barrial**, Centro Cultural de España en México, D.F.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, (2003), **Evaluación de Proyectos Sociales**. México. Editorial Siglo XXI Editores.

CONAPO, **Proyecciones de la Población 2010-2050**.

CONEVAL (2014). **Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño**.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del Tronco, José. (2011), **Guía de Metodología II Maestría en Políticas Públicas Comparadas**. México. FLACSO México, 2011.

Diario Oficial de la Federación. **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, 31 de mayo de 2007.

Duflo, Esther and Banerjee, Abhijit V. (2003): **Inequality and Growth: What Can the Data Say?** In Journal of Economic Growth. Edit. Kluwert.

EVALÚA-DF (2011). **Evaluación del Diseño, Instrumentación y Resultados de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del Distrito Federal: Informe Final**. Sánchez-Mejorada Fernández C., Álvarez Enríquez, L. y Ferniza Pacheco, M.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007). **Estado de la Población Mundial**. UN, NY. Estados Unidos.

Fontaine, Ernesto R. (2008): **Evaluación Social de Proyectos**. Editorial Pearson.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. **Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal**, 27 de enero del 2000.

_____ **Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal**, 23 de mayo del 2000.

_____ **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, 15 de julio del 2010.

_____ **Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal**, 17 de mayo de 2004

- _____ **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012**, 8 de noviembre de 2007
- _____ **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018**, 4 de junio de 2013
- _____ **Programa Sectorial de Desarrollo Social del Distrito Federal 2013-2018**, 11 de septiembre de 2013
- _____ **Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal**, 1º de noviembre de 2006.
- _____ **Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, 29 de enero de 2004.
- _____ **Reglas de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2014**, 30 de enero de 2014.

GDF, SEDES, SSPC, Subdirección de Evaluación. **Evaluación Interna 2012, Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.**

GDF, SEDES, SSPC, **Evaluación Interna del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2014.**

Guzmán, Marcela. **Evaluación de Programas: Notas Técnicas.** CEPAL-ILPES, Serie Gestión Pública N° 64, agosto de 2007.

INEGI, **Población Total por Entidad Federativa 1895-2010.**

INEGI. **Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares del Distrito Federal 2004.**

Lombera, R. & M. Cabrera. Propuesta presentada durante el Primer Encuentro de Experiencias Latinoamericanas **“Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana”**, convocado por la REPPOL, CEAAL y el GDF en febrero de 1998.

Mier y Terán, A.; Vázquez, I. & Ziccardi, A. **Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México.** En Sociologías, Porto Alegre, año 14, no 30, mai./ago, p. 118-155.

Ndiwakalunga Mulunga, S. & R. Yazdanifard. **Review of Social Inclusion, Social Cohesion and Social Capital in Modern Organization.** Global Journal of Management and Business Research, Vol. XIV, Issue III, Version I, Year 2014.

Remy Simatovic. María Isabel (2011): **Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados.** Editorial Grupo Propuesta. Lima, Perú.

Sabatier, P. (1986a) ***Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis***, Journal of Public Policy 6(1) Pp. 21-48.

SEDESOL. ***Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas Sociales a Cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Organismos Sectorizados*** 2008.

SEDESOL. ***Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Ejercicio Fiscal 2007-2014***.

Segovia, Olga; Dascal, Guillermo (editores). ***Espacio Público, Participación y Ciudadanía***. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2000.

Subirats, J., ***Análisis y Gestión de Políticas Públicas***. Barcelona. Editorial Ariel 2008.

Torres Márquez, O. M. ***Análisis Comparado de Programas para Atender la Pobreza Urbana en Diferente Nivel de Gobierno: HABITAT vs PCMB en la Delegación Iztapalapa***. FLACSO-México 2014.

Ziccardi, A., ***Espacio público y nuevas formas de participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios de la Ciudad de México***. En Revista Digital del Programa en Gestión de la Ciudad, no. 16, 2013.