

**CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL
DESARROLLO SOCIAL DEL DF**

**PLANEACIÓN, RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES
Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA POLÍTICA
SOCIAL DEL DF**

**(DIAGNÓSTICO DE SUS
PRINCIPALES TENDENCIAS)**

Informe Final

ÍNDICE

1. MARCO REFERENCIAL	4
1.1. NORMATIVO	4
1.2. CONCEPTUAL	6
1.2.1. LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	6
1.2.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	8
1.2.4. EL ENTORNO POLÍTICO	11
2. LOS ANÁLISIS	12
2.1. EL ANÁLISIS JURÍDICO -POLÍTICO	12
2.2. LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	14
2.3. PLANEACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y EVALUACIÓN	16
2.4. LA PARTICIPACIÓN	20
2.5. LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES	21

Este informe se elaboró bajo la coordinación de los Consejeros: Pilar Berrios Navarro y Manuel Canto Chac, con la participación de Mariluz Ávila Morgan y Valentina Lloret Sandoval. La recolección de información y el trabajo de campo se realizó con el apoyo de DECA – Equipo Pueblo, AC.

Propósitos

El área de Procesos Institucionales y Política Social del Comité de Evaluación y Recomendaciones, del Consejo de Evaluación del Desarrollo del Distrito Federal decidió llevar adelante un diagnóstico de las tendencias que se presentan en tres aspectos fundamentales: la planificación de la política social, las relaciones intergubernamentales en torno de la misma y la participación ciudadana, con el fin de precisar los puntos sobre los cuales fijar la atención y el sentido de las evaluaciones de la política y del Programa de Desarrollo Social del DF. Se procedió a la elaboración de un diagnóstico que centrara la atención en tres aspectos fundamentales de la Política y del Programa, derivados de los principios establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF en adelante):

- i) La integralidad;
- ii) La participación;
- iii) Exigibilidad de Derechos.

El desarrollo de estos principios se encuentra en las fracciones VII, X y IX del artículo 4º de la LDSDF. Estos principios se eligieron en un primer momento por considerar que se relacionan más directamente con el diseño e implementación de las políticas, los otros principios que la LDSDF establece se vinculan más con orientación y resultados, mismos que serán abordadas en posteriores diagnósticos.

Esta primera etapa del diagnóstico se sustentó en la revisión de documentos (legislación y reglas de operación) y en las opiniones de los funcionarios (los operadores de las acciones en las agencias del gobierno central y de las delegaciones), una segunda etapa profundizó en las opiniones de los

beneficiarios y miembros de los espacios de participación ciudadana. A partir de las consideraciones anteriores el presente diagnóstico tuvo los siguientes objetivos y método de trabajo.

OBJETIVOS

Objetivo General

Realizar una aproximación a tres aspectos relevantes de la política social del Distrito Federal: la planeación, las relaciones intergubernamentales y la participación ciudadana, con el propósito de sentar las bases para el diseño y la posterior realización de evaluaciones a profundidad sobre estos mismos aspectos

Objetivos Específicos

- 1) Diagnosticar las principales tendencias existentes en la Administración Pública del DF en la planeación, ejecución y evaluación de los programas de Desarrollo Social, con énfasis en la articulación entre las diversas agencias encargadas de la política social.
- 2) Diagnosticar los problemas más relevantes en la relación entre la política y los programas sociales del gobierno central del DF y los programas sociales de las delegaciones;
- 3) Diagnosticar los alcances y restricciones de la participación de los diversos actores sociales en el diseño, implementación y evaluación de los programas y de las políticas de Desarrollo Social en el DF, así como explorar los avances en la exigibilidad de sus derechos sociales.

Método

El presente diagnóstico partió del análisis de la legislación general del DF y en particular la legislación del desarrollo social, a fin de construir el marco axiológico de referencia que sirviera de contrastación con la realidad de las

estrategias de desarrollo social; se glosaron las principales categorías utilizadas en el análisis, a fin de construir las variables y los indicadores; con ellos se diseñaron los instrumentos utilizados, éstos fueron:

Objetivos 1 y 2

- Realización de entrevistas con los operadores principales de cada una de las instancias que integran la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (gobierno central y delegaciones). Se realizaron un total de siete entrevistas a funcionarios de organismos del gobierno central y trece entrevistas a funcionarios de otras tantas delegaciones, no fue posible cubrir el total de las 16 delegaciones ya que en dos casos las entrevistas realizadas fueron desechadas porque la mala calidad de la grabación impidió su transcripción y en un caso, fue imposible conseguir la entrevista de una delegación.
- Grupo Focal con un grupo selecto de operadores del gobierno central y delegaciones, integrado por dos personas del gobierno central, dos de un organismo descentralizado y dos de áreas de desarrollo social en dos delegaciones.

Objetivo 3.

Realización de catorce entrevistas a miembros de los consejos de desarrollo social (“central” y delegacionales), así como de algunos otros consejos del área desarrollo social, abarcando a la diversidad de representaciones (sociales, iap’s, empresarios, entre otras).

Con el fin de contribuir a los tres objetivos específicos se realizó el análisis de las reglas de operación de los diversos programas de desarrollo social del gobierno central y de los programas delegacionales que pudieran estar relacionados con ellos.

En cuanto a la exigibilidad de derechos sociales, el diagnóstico sólo se propuso la aproximación al balance de la discusión sobre algunos de los derechos sociales, en particular vivienda y trabajo. Para ello se realizaron dos sesiones de discusión con expertos y con dirigentes sociales vinculados a esos temas.

1. MARCO REFERENCIAL

1.1. NORMATIVO

El desarrollo social se encuentra contemplado, de manera muy general, en los principios rectores que determina el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al mencionar en su artículo 12 que “la organización política y administrativa atenderá -entre otros- el principio estratégico de la planeación del desarrollo económico, territorial y social de la Ciudad”. Si bien en el artículo 118 del Estatuto se desglosan las áreas a las que tendrá que abocarse el “desarrollo y bienestar social”, es en la Ley de Planeación del Desarrollo en el Distrito Federal en donde se hace una referencia explícita y amplia en torno al desarrollo social:

***Artículo 2.** La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal 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.*

La planeación se basará en los siguientes principios:

III. El fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza;

Y se determina como un contenido mínimo tanto del Plan General de Desarrollo como de los Programas Delegacionales.

Artículo 27. El Programa General contendrá, como mínimo:

III. La estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial;

Artículo 28. Los programas delegacionales contendrán las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo de gestión que establezca el Estatuto para los titulares de los órganos político-administrativos.

Es en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF en adelante) en donde podemos encontrar tanto una definición como los principios rectores y atribuciones específicas para cada orden de gobierno sobre el Desarrollo y la Política Social.

La LDSDF define los criterios de las políticas señalados en la introducción de la siguiente manera.

INTEGRALIDAD: Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atiendan el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos;

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;

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 y de la disposición presupuestal con que se cuente;

La propia LDSDF señala algunos instrumentos para la realización de los criterios que ella establece, entre los que encontramos los siguientes:

Para la Integralidad

La conformación de la *Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social*. Misma que pretende sea la instancia articuladora por excelencia, al corresponderle la coordinación de las diversas etapas del proceso de planificación: marco general, criterios de operación, políticas y lineamientos (Fracc I, art; 23); coordinación de la implementación (fracc II) y de la evaluación (fracc IV y V).

La coordinación de las políticas tiene también como instrumentos al Programa de Desarrollo Social del DF y a los Programas de Desarrollo Social Delegacionales.

Para la participación

La propia LDSDF establece la participación ciudadana deberá incluirse en todas las fases del proceso de política pública, otorgando a la *Secretaría de Desarrollo Social* la responsabilidad de fomentarla (art 31), para lo cual establece los siguientes instrumentos:

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

1.2 CONCEPTUAL

1.2.1 LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Desde la crisis del Estado Social una de las dificultades principales que ha experimentado la política social (PS en adelante) contemporánea, en prácticamente todo el mundo, ha sido la integración entre las distintas agencias de gobierno encargadas de su ejecución, la articulación entre las agencias de salud, educación, vivienda, género, trabajo, finanzas públicas, etcétera, ha sido bastante problemática, algunos intentos como el del *Mideplan* en Chile han terminado en un rotundo fracaso por la falta de capacidad de control del Ministerio de Planificación sobre la ejecución de los planes de los otros ministerios¹. Este defecto trató de ser cubierto en Brasil en la época de Cardozo por medio de la cercanía de la persona encargada de la coordinación de la PS con el jefe de Estado, solución que sólo opera coyunturalmente y que nos es precisamente institucional².

En Cataluña se ha intentado la articulación entre las políticas transversales por medio de la integración matricial de la administración pública (AP), para ello se designa a coordinadores de los diversos ejes transversales, dotándolos de capacidad ejecutiva toda vez que se requiere de su aprobación para que las diversas agencias puedan ejercer las partidas presupuestales que tienen asignadas para el eje transversal correspondiente; esto ha dado lugar a severos conflictos dentro de la AP y ha conducido a la parálisis de las acciones, esta conflictividad que se ve multiplicada por la existencia de la pluralidad partidaria inherente a los gobiernos de coalición.

¹Algo similar ocurrió con la Coordinación de Planeación en el GDF en el período 97 - 2000

²Un buen análisis de algunos de los principales intentos en América Latina se encuentra en: Fabián Repetto, *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. En VVAA: *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES - BID, Guatemala, 2005.

Adicional a los problemas de coordinación “horizontal”, encontramos los problemas de articulación “vertical”, en el caso de este trabajo, los que surgen de las relaciones entre el Gobierno Central y las Delegaciones, consideramos que la categoría más útil para analizarlos es la de Relaciones Intergubernamentales (RIG’s en adelante). Mismas que se pueden identificar a través de los siguientes aspectos, sobre los cuales hay diversos matices y valoraciones en las distintas corrientes:

i. El número y los tipos de los entes de gobierno (unidades o jurisdicciones políticas).

Las RIG’s comprenden todas las combinaciones y permutaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno. Hay dos planos de relaciones: entre unidades gubernamentales con diversa jerarquía (verticales) y entre unidades gubernamentales de igual jerarquía (horizontales).

ii. El número y la variedad de los funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes.

Las RIG’s subrayan también las importantes funciones desarrolladas por los funcionarios administrativos designados. En esta perspectiva el concepto de relaciones intergubernamentales debe necesariamente formularse en términos de relaciones humanas y de comportamiento humano

iii. La frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones.

Las relaciones intergubernamentales no son acontecimientos únicos, casuales u ocasionales. Las RIG’s comprenden más bien pautas de contacto, intercambio de información y esfuerzos para realizar misiones continuadas y diarias por parte de los funcionarios.

Para este aspecto se toma en cuenta la frecuencia con la cual se mantienen los contactos entre funcionarios de nivel local, estatal y nacional; se utilizan los términos «descendente» (para los contactos locales), «horizontal» (con otros estados) y «ascendente» (contactos nacionales).

De estas relaciones se deriva la tipología que viene en el punto siguiente.

iv. Las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios.

Estas pueden ser descritas como series diferenciadas de actitudes. Existen dos tipos principales:

a) Competitiva.- Es cuando aparece la tensión entre políticos genéricos, tanto elegidos como designados, y especialistas profesionales en programas, produce grandes fricciones en las RIG's. Aparece una brecha entre políticos y especialistas, aunque también se puede dar entre tipos iguales de participantes, sobre todo cuando están en disputa los ascensos o reconocimientos.

b) Complementaria.- surge de una sencilla pregunta: ¿cómo percibe cada grupo de funcionarios nacionales, estatales y locales la posición y perspectivas de los demás participantes en el proceso de las RIG? En esta segunda el acento se pone en las posibilidades de conductas cooperativas entre los funcionarios que establecen contactos habituales.

v. Los asuntos financieros y de asignación de recursos. Las cifras monetarias son, desde luego, un método conveniente para medir la envergadura y el efecto de los flujos de influencia entre unidades de gobierno. Este aspecto lleva finalmente al de las relaciones de autoridad entre diversas instancias de gobierno.

vi. Las relaciones de autoridad. Existen tres tipos fundamentales entre entidades políticas:

- i) ausencia de autoridad (autonomía),
- ii) autoridad dominante (jerarquía)
- iii) autoridad igual (negociación).

En todas ellas se pueden dar diversas formas de intercambio, siendo las principales:

1. Poder limitado y disperso.

2. Interdependencia.
3. Esferas limitadas de autonomía.
4. Relaciones de negociación e intercambio.
5. Cooperación y competencia.

1.2.2 LAS CAPACIDADES DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, EVALUACIÓN.

El desarrollo de las capacidades para la gestión de la PS no siempre se ha analizado lo suficiente y sí se le refiere frecuentemente como uno de los obstáculos fundamentales para el logro de los objetivos de la PS. Con el fin de abordar este aspecto, que es de alta importancia para analizar las atribuciones conferidas a las Dependencias (Secretarías, Institutos y Delegaciones) que conforman a la Administración Pública del gobierno de la ciudad, establecemos un conjunto de capacidades que consideramos necesarias y se refieren a la planeación, organización, normatividad, operación, control y evaluación en materia de servicios públicos básicos en todo el territorio. Las representamos gráficamente de la siguiente manera:

ORGANIZACIONALES

- Normatividad
- Estructura
- Áreas Específicas
- Cultura
- Liderazgo

TÉCNICAS

- Metodologías
- Gestión de Programas
- Efectividad
- Eficiencia
- Relevancia
- Innovación
- Capacitación

RECURSOS

- a) Materiales
 - Información
 - Infraestructura
 - Tecnología
 - Viabilidad Financiera
- b) Inmateriales
 - Tiempo
- c) Humanos
 - Recursos Humanos

POLÍTICAS

- Vínculos intergubernamentales.
- Vínculos con actores sociales
- Incentivos y Sanciones
- Impacto mediático

Una categoría básica para sintetizar estas capacidades es la de redes de políticas públicas³. las que, dados los criterios de orientación de la política social del GDF, las reconceptualizamos como redes de gobernanza, por gobernanza, entendemos como lo hace la introducción del uso contemporáneo del término, Renate Mayntz, “...un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.”⁴ Desde un cierto punto de vista la gobernanza fue vista como un método de dirección de la sociedad y en las visiones más conservadoras se trata fundamentalmente de la intervención de los agentes económicos privados en el gobierno, en lo que las diferentes expresiones están de acuerdo es en que: “el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado “facilitador”⁵

En las visiones más progresistas cuando se utiliza la categoría *gobernanza* ya no se refiere sólo a las buenas prácticas administrativas, sino que denota un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas, recorriendo la complejidad social que la vincula “...al desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones...[requiere] la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil...de

3No es unánime la posición sobre las redes de políticas públicas, de la discusión destacamos algunos elementos fundamentales: i) se trata de la interacción entre agentes gubernamentales y actores de la sociedad cuyos intereses se encuentran concernidos en las decisiones; ii) las relaciones que establecen son de intercambio político: bienes públicos y legitimidad, no son sólo de demanda y respuesta, lo que implica discusiones técnicas y políticas en las distintas etapas de la política en cuestión; iii) no se trata de la monopolización del acceso a los bienes públicos específicos, de lo contrario estaríamos hablando de corporativismo, sino que el acceso es abierto.

4 En: Nuevos desafíos de la teoría del Governance. Rev. Instituciones y Desarrollo. IGG, Barcelona, noviembre 2000.

5 Peters, Guy *Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles*. En Pardo María del Camen (comp). **De la administración pública a la gobernanza**. COLMEX, México, 2004 (p. 85)

descentralización del poder y descentralización de la gestión, [todas ellas] como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática”⁶. Planteadas así las cosas necesariamente conducen al tema de la participación ciudadana en las políticas públicas. Una red de gobernanza se puede representar gráficamente:

DIMENSIONES DE UNA RED DE GOBERNANZA

RED DE GOBERNANZA	DIMENSIONES DE DEFINICIÓN	DE VARIABLES	ESCENARIO DE GOBIERNO LOCAL EN RED 1	ESCENARIO DE GOBIERNO LOCAL EN RED 2
CONFIGURACIÓN BÁSICA DE LA RED		1. Densidad 2. Complejidad 3. Intensidad	Baja (- actores) Homogénea Sistemática	Alta (+ actores) Heterogénea Puntual
RELACIONES INTERNAS DE PODER		4. Capacidades de incidencia 5. Tipo de recursos predominantes	Simétricas Materiales	Asimétricas Simbólico
DISTRIBUCIÓN DE INTERESES Y REGLAS DEL JUEGO		6. Posiciones iniciales 7. Estrategias internas	Acuerdo Negociación	Contradicción Confrontación
RELACIONES CON EL ENTORNO DE LA RED		8. Tipo de respuesta predominante 9. Permeabilidad 10. Impacto mediático	Preactiva Baja Reducido	Reactiva Alta Elevado

Fuente: Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel Social. P. 27.

⁶Milani, Carlos, Carlos Arturo y Germán Solinís (2002), (Organizadores). *Democracia et Governança Mundial*. UFRGS – UNESCO. Porto Alegre, (p.14).

1.2.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En términos de *Redes de Políticas*, la participación ciudadana es uno de los factores fundamentales a considerar, máxime cuando estas redes de políticas las entendemos como redes de gobernanza; esta participación puede darse a partir de Consejos Consultivos, establecimiento de convenios o bien interacción con Organizaciones Civiles y Sociales ya sea para el diseño, ejecución o evaluación de las políticas, o bien para el involucramiento en todo el proceso de elaboración de los programas.

Una tipología que ha resultado útil en otras investigaciones y que ahora retomamos, es la propuesta por el BID en su libro de *Participación Ciudadana*, a la cual se le añaden algunos otros aspectos sugeridos por diversos organismos intergubernamentales:

Niveles y etapas de participación

Los niveles en que se puede dar la participación son al menos seis

NIVEL PARTICIPACIÓN	DE	TIPO
I		Información
II		Consulta
III		Consulta Vinculante
IV		Delegación
V		Asociación
VI		Control

I. Primer nivel: Información tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental. Es la condición básica para hacer posible cualquier tipo de participación.

II. Segundo nivel: Consulta a los ciudadanos a través de reuniones, visitas o entrevistas, mediante las cuales el gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.

III. Tercer nivel: Consulta vinculante. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.

IV. Cuarto nivel: Delegación. Es cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos.

V. Quinto nivel: Asociación es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa está del lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan, contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.

VI. Sexto nivel: Control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Por otra parte, estos niveles de participación pueden tener lugar en las seis distintas etapas de la política pública que son las siguientes:

ETAPA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

I	Demanda
II	Agenda
III	Proceso Decisorio
IV	Implementación
V	Evaluación

I. Demanda. Se define como una situación de carencia objetiva de individuos o grupos que pasa por un proceso de politización y negociación mediante los cuales se convierte en materia de interés común y se exige a la autoridad pública su solución.

II. Agenda. Una vez que se han depurado los problemas se decide los problemas que serán tratados. De ser este el caso, el problema se re define

III. Proceso decisorio. Esta etapa se subdivide en dos. La primera es la **formulación** de la política, en la cual por lo regular un equipo técnico descompone el problema para construir distintas alternativas para la solución del mismo. . La segunda es la **toma de decisión**, en la cual, el grupo técnico reduce las alternativas para que la autoridad legalmente constituida legitime la alternativa más adecuada mediante un proceso de argumentación.

IV. Implementación. Es la etapa en la cual se llevan a cabo las acciones planeadas en el proceso de formulación y elegidas en la toma de decisión.

V. Evaluación. Esta fase consiste en identificar y medir los efectos de la acción que se llevó a cabo.

A partir de los niveles y las etapas de participación se plantea la siguiente matriz que los combina:

ETAPA/ NIVEL	DEMANDA	AGENDA	PROCESO DECISIÓN	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN
Información					
Consulta					
Consulta obligatoria					
Delegación					
Asociación					
Control					

En tanto que los Consejos Consultivos han sido uno de los instrumentos privilegiados, nos pareció oportuno señalar algunos criterios fundamentales para la observación de los mismos:

- i) Si los consejos van más allá de las secretarías, si las OSC están dispuestas a ir más allá de su tema y de tener otros mecanismos de discusión de los temas que se discuten en los consejos, a través de foros o redes.
- ii) La construcción de indicadores comunes y de lenguaje común
- iii) La generación de discusiones articuladas entre diversos consejeros de distintos consejos para integrar la política social.
- iv) La capacitación tanto de miembros de la sociedad civil como del gobierno para interactuar en la gestión participativa.

- v) El alcance en la discusión de recursos para las acciones y orientaciones que recomiendan.
- vi) La vinculación de los consejeros con los movimientos que representan, tanto en términos de rebasar la visión de defensa de sus intereses como la de articular presión con diálogo.
- vii) La inversión política que las organizaciones están dispuestas a hacer para darle seguimiento a los consejos.
- viii) La paridad de los consejeros ciudadanos con los gubernamentales, también en términos de información y de recursos para poder operar.
- ix) La tendencia del gobierno a seleccionar consejeros que provengan de sus propios partidos, convirtiéndolos en extensión de sus programas de gobierno.
- x) Las actitudes corporativas de las organizaciones hacia los consejos.

1.2.4. EL ENTORNO POLÍTICO

Uno de los aspectos imprescindibles para comprender la gestión de los programas en el DF es el carácter inacabado de su estatus jurídico – político, que le ha acarreado un conjunto de restricciones que no tienen las demás entidades federativas, y cuya consecuencia principal, es que no le ha permitido desarrollar un planteamiento integrado de su administración pública.

Adicional a lo anterior está el asunto de las inercias acumuladas. A través del tiempo en que el gobierno de la Ciudad no fue electo no se desarrolló una visión de la política social, a nombre de ella se hacían las más variadas actividades, a manera de ejemplo una persona participante en los grupos focales decía que “...*las direcciones generales de desarrollo social [de las delegaciones] eran como las direcciones de sillas y lonas*”, denotando con ello que su única función era la de organizar los festejos.

Con el desarrollo de las perspectivas innovadoras de política social fue necesaria la reformulación de las formas de gestión, las que quedaron atrapadas entre la construcción de instrumentos y mecanismos que fortalecieran la innovación por un lado y, por otro, por las inercias acumuladas y las nuevas tendencias hacia el uso clientelar de los recursos.

Para la reversión de las inercias en la gestión de la política social de los tiempos en que el gobierno no era elegido por la sociedad parece que requiere de profundas adecuaciones que sólo una verdadera Reforma del Estado en el DF podría alcanzar, pero de la cual todo indica que se está aún lejana.

Una de las manifestaciones de estas inercias, que se convirtió en la principal restricción de este diagnóstico, es la del ocultamiento de la información al público en general y aún a las que consideran dependencias gubernamentales (como en el caso de las evaluaciones que realiza *EvalúaDF*). La actitud habitual que percibimos fue la de negar cualquier entrevista, salvo que mediara solicitud de alguna instancia de gobierno. Cuando ésta finalmente se conseguía el funcionario en cuestión optaba por subterfugios tales como que: *eso le corresponde a otra dirección, o que la cosas se hacen con apego a la normatividad ...*

A continuación presentamos los resultados de este primer diagnóstico.

2. LOS ANÁLISIS

2.1 EL ANÁLISIS JURÍDICO - POLÍTICO

Este análisis toma como punto de partida una interrogante fundamental ¿cuál es el peso real de la Ley de Desarrollo Social? Si bien el supuesto de la LDSDF es que ésta es la norma fundamental en la materia y que la Secretaría de Desarrollo Social es la principal instancia de coordinación, hay situaciones que contradicen estos supuestos y que propician que la normatividad y la gestión del área de finanzas tiendan a desplazar muchas de las funciones centrales en la integración de la política social.

Con lo anterior tenemos que la LDSDF no es el único instrumento legal que regula los lineamientos de los Programas de Desarrollo Social, en el Código Financiero también se determinan algunos lineamientos pero desde dos instrumentos distintos que atañen a la Política Social:

I.- El primer instrumento es el *Programa Operativo Anual* (POA) el cual contiene no sólo los programas dirigidos al desarrollo social sino a todos los programas de las diferentes Secretarías y Delegaciones. Por lo que su normatividad, aunque no se refiera específicamente a los programas de Desarrollo Social, los regula en los siguientes artículos del Código Financiero:

ARTICULO 416.- El Programa Operativo es un instrumento de corto plazo que cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General, los programas, y los programas delegacionales para la asignación de los recursos presupuestales y se referirá a la actividad conjunta de la Administración Pública Local.

ARTICULO 417.- El Programa Operativo contendrá líneas programáticas, objetivos específicos, acciones, responsables y corresponsables de su ejecución, metas y prioridades que se desprendan de los programas de manera integral, para la realización de los objetivos globales de desarrollo.

ARTICULO 418.- El Programa Operativo se basará en el contenido de los programas sectoriales, delegacionales, institucionales y especiales que deban ser elaborados conforme a la Ley de Planeación. Su vigencia será de tres

años, aunque sus previsiones y proyecciones se podrán referir a un plazo mayor, y será presentado para su aprobación por la Secretaría. Los programas a que se refiere el párrafo anterior, que se formulen para la consideración y aprobación del Jefe de Gobierno, de conformidad con lo que establece la Ley de Planeación, deberán ser validados por el Comité de Planeación.

ARTICULO 419.- En la elaboración del Programa Operativo podrán participar diversos grupos sociales y la ciudadanía, a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción conforme a la Ley de Planeación, a fin de que la ciudadanía exprese sus opiniones tanto en la formulación, como en la actualización y ejecución de dicho Programa Operativo. También, podrá participar la Asamblea, mediante los acuerdos que sobre esta materia emita. El Programa General, los programas y los programas delegacionales, así como sus modificaciones o actualizaciones, deberán ser publicados obligatoriamente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Una vez publicados serán inscritos en el Registro del Programa General y los Programas del Distrito Federal conforme a la Ley de Planeación.

ARTICULO 452.- Los Jefes de Delegaciones propondrán al Jefe de Gobierno, sus proyectos de presupuesto sujetándose a los techos presupuestales que conforme a las estimaciones de ingresos les comunique la Secretaría, y considerando únicamente las atribuciones propias de las delegaciones.

ARTICULO 488.- Las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, observando los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. El ejercicio presupuestal de los recursos de las delegaciones será responsabilidad de sus titulares y de los servidores públicos encargados de la administración de los recursos asignados, conforme al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y demás normatividad en la materia. Las delegaciones están obligadas a:

- a). Dar a conocer en sus demarcaciones los montos y destinos de los recursos;
- b). Asegurar una amplia participación ciudadana;
- c). Informar a través del Jefe de Gobierno a la Asamblea de los resultados alcanzados;
- d). Procurar introducir perspectiva de género en todos sus programas y en la distribución de los recursos, y
- e). Atender la política social emitida por el Jefe de Gobierno garantizando la calidad de los servicios.

II.- El segundo instrumento corresponde a los subsidios, que son parte medular de la Política de Desarrollo Social, los cuales se regulan en los artículos:

ARTICULO 501A. los subsidios, apoyos y ayudas, deberán sujetarse a criterios de solidaridad social, equidad de género, transparencia, accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y temporalidad.

A fin de asegurar la transparencia, eficacia, eficiencia y no discrecionalidad en el uso y otorgamiento de subsidios, apoyos y ayudas a la población, se deberán sustentar en reglas de operación, las cuales deberán:

- i. identificar con claridad, transparencia y objetividad a la población objetivo, por grupo, género y delegación;
- ii. señalar el calendario de gasto;
- iii. señalar los montos por beneficiario, o el porcentaje del costo del proyecto o acción a subsidiar o apoyar;
- iv. señalar con claridad los requisitos para el acceso a los beneficios del programa, así como los procedimientos para su verificación, los cuales deberán ser objetivos, transparentes, no discrecionales y equitativos;
- v. señalar la temporalidad, así como las circunstancias bajo las cuales se procederá a la suspensión de los beneficios;
- vi. incorporar, en su caso, acciones de corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, con el propósito de hacer patente la relevancia del apoyo y la responsabilidad social de su otorgamiento y uso;
- vii. incorporar el enfoque de equidad de género;
- viii. procurar que el procedimiento para el acceso y cumplimiento de los requisitos por parte de la población beneficiaria, no le representen a esta una elevada dificultad y costo en su cumplimiento, cuidando en todo momento, la objetividad, confiabilidad y veracidad de la información;
- ix. procurar que el procedimiento y mecanismo para el otorgamiento de los beneficios sea el medio más eficaz y eficiente y, de ser posible, permita que otras acciones puedan ser canalizadas a traves de este;

x. garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo;

xi. especificar los indicadores que permitan la evaluación del cumplimiento de sus objetivos, su desempeño e impacto en la población beneficiaria, así como el costo administrativo de su operación;

xii. obligarse a publicar el padrón de beneficiarios. En el caso de que no cuenten con dicho padrón, deberán manejarse mediante convocatoria abierta, la cual deberá publicarse en la gaceta y en periódicos de amplia circulación y en las oficinas del gobierno, y en ningún caso se podrán etiquetar o predeterminedar.

Podrán otorgarse subsidios, apoyos o ayudas a personas físicas o morales individuales, siempre que medie autorización previa del titular de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades, en la que se justifique la procedencia del otorgamiento.

Los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades que ejerzan recursos por los conceptos a que se refiere este artículo, deberán crear un padrón único de beneficiarios de los programas sociales cuya ejecución este a su cargo.

ARTICULO 502 A. las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán someter a la opinión de una comisión interdependencial, la creación de programas que tengan por objeto otorgar subsidios y ayudas a la población, y que cumplan con los requisitos a que se refiere el artículo anterior. De igual forma, deberán someter a su opinión, cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los criterios de selección de beneficiarios, montos o porcentajes de subsidio o ayuda, y selección de delegación o zonas dentro de estas.

Los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades elaborarán y someterán a la opinión de la comisión interdependencial, las reglas de operación de los programas observando los requisitos a que se refiere el artículo anterior. Asimismo, enviarán a la asamblea, para sus comentarios, sus propuestas de reglas de operación.

Para iniciar la operación del programa, además de obtener la opinión de la comisión intersecretarial, se deberá realizar su registro ante la secretaria, la cual emitirá su dictamen de impacto presupuestario, previo a la publicación en la gaceta oficial del distrito federal de las reglas de operación.

Las reglas de operación de los programas sociales por los que se otorguen los subsidios, apoyos o ayudas a que se refiere el artículo 501 deberán ser publicadas en la gaceta del diario oficial del distrito federal a más tardar el 31 de enero. Una vez publicadas las reglas de operación no se podrán realizar modificaciones a las mismas, salvo en los casos en que se presenten circunstancias extraordinarias y sean debidamente acreditadas ante la comisión interdependencial.

ARTICULO 502 C. la secretaria deberá coordinar el estudio de las características y necesidades de los programas de beneficio social, a cargo de las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades, con el propósito de establecer el mecanismo o instrumento mas adecuado para el otorgamiento y ejercicio del beneficio o ayuda, por parte de los beneficiarios.

Dicho estudio deberá resaltar las ventajas y facilidades para los beneficiarios, así como los ahorros a favor de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades que tengan bajo su manejo los programas de subsidios y apoyos, en el procedimiento de entrega y ejercicio del beneficio.

Se deberá informar a la asamblea de los resultados de tal estudio a mas tardar el 30 de junio, el cual contendrá, además, el plan de acción, los tiempos y metas, los cuales procuraran no exceder el ejercicio fiscal 2008.

Estos tres últimos artículos muestran como la Secretaría de Finanzas resulta central para la definición de algunos aspectos de la Política Social. Determinando criterios distintos a los que se establecen en la Ley de Desarrollo Social para la elaboración de los programas sociales. Ejemplo de esto son:

“los subsidios, apoyos y ayudas, deberán sujetarse a solidaridad social, equidad de género, transparencia, accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y temporalidad”.

Lo anterior se confirma si se consulta el Acuerdo que crea la Comisión Interdependencial en donde se puede observar como ésta tiene atribuciones que la hacen la instancia que determina aquellos programas que se llevarán a cabo, dejando

de lado a la Comisión Interinstitucional y a la Secretaría de Desarrollo Social como el centro de la Política Social del Distrito Federal.

PRIMERO. Se crea la Comisión Interdependencial de Programas Sociales para el otorgamiento de subsidios, apoyos y ayudas a la Población del Distrito Federal con el objeto de:

I. Emitir opinión para permitir la creación de los Programas que tengan por objeto otorgar subsidios, apoyos y ayudas a la Población; y que sean sometidos para su consideración por las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades;

II. Emitir opinión para permitir cualquier modificación en el alcance o modalidades de los Programas, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los criterios de selección de beneficiarios, montos o porcentajes de subsidios, apoyos o ayudas y selección de delegación o zonas dentro de éstas; que pongan a su consideración las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades;

III. Emitir opinión para la autorización de las reglas de operación de los Programas que sometan a su consideración los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades;

IV. Emitir opinión para autorizar el inicio de operación de cualquier Programa, para con posterioridad remitir la consulta a la Secretaría de Finanzas para que emita dictamen de impacto presupuestario, previo a la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de las reglas de operación; y

V. Emitir ratificación de los Programas de subsidios, apoyos y ayudas que tengan en operación las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, para llevar a cabo enseguida los procedimientos que señala el artículo 502 A del Código Financiero del Distrito Federal, a más tardar el 28 de febrero de cada año.

De lo anterior resulta que parece confirmarse el desplazamiento en la coordinación de la política social, lo que explica que muchas delegaciones prefieran elaborar sus reglas de operación con base en el código financiero y no en la LDSDF, y que la Comisión Interdependencial sea la instancia que – con base en criterios costo /beneficio- norme la implementación de los programas, con lo cual la articulación pretendida en la legislación a través de la

Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social se vea obstaculizada en la práctica.

2.2 LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

2.2.1. *La Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social* (Comisión en adelante). Como se señaló en la primera parte de este informe, la Comisión es el principal organismo de articulación previsto en la legislación, para conocer las apreciaciones sobre su funcionamiento realizamos entrevistas a los funcionarios de las diversas dependencias que la integran; en estas entrevistas encontramos lo siguiente:

- i) Para todos es conocida la existencia de la Comisión;
- ii) No obstante lo anterior la mayoría desconoce su funcionamiento y sus resultados;
- iii) Se le valora como una instancia necesaria, sin embargo se señala que las reuniones son esporádicas y formales, sin que se discuta en ellas la integración de la política social.
- iv) La información que se genera no llega a los distintos funcionarios, sino que se restringe su circulación, en el caso de las Delegaciones, al Jefe Delegacional y a quien lo representa en ella.
- v) Se percibe un desplazamiento en sus funciones de coordinación de la política social por la Comisión Interdependencial, que cuenta con los mismos participantes pero centrada en lo financiero.
- vi) Los vínculos horizontales entre las distintas dependencias se dan a partir de coordinaciones específicas para acciones concretas y no a través de mecanismos sistémicos diseñados por la Comisión.

Las percepciones anteriores se refuerzan con algunos otros datos recabados: la Comisión sólo se ha reunido cinco veces desde su creación, y si bien ha tenido aportaciones importantes a la planificación del desarrollo social, como su participación en el Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012, en los documentos de las últimas reuniones se percibe una agenda centrada en los aspectos procedimentales, con espacio prácticamente nulo para la discusión técnica y sustantiva. El oscilar entre el aporte sustantivo y los aspectos rutinarios no le ha permitido la orientación, que por Ley le corresponde, a las acciones de los gobiernos delegacionales en la planificación del desarrollo social. Este aparente vacío ha sido cubierto, como ocurre en la mayor parte de las administraciones públicas, por el área de finanzas.

Es a través de los controles financieros como se da una incipiente integración de las acciones de desarrollo social, así está ocurriendo con la conformación de la mencionada *Comisión Interdependencial*, quien al parecer de los entrevistados es la instancia que aprobará las reglas de operación, teniéndose dudas sobre si los criterios que utilizará serán compatibles con los señalados en la planeación del desarrollo social o si se reducirán al costo – beneficio, netamente financiero.

Para los diversos actores intervinientes -gobierno central, delegaciones, organismos descentralizados- y para los funcionarios que participaron en el grupo focal, está claro que el instrumento de planificación por excelencia es el POA y que existe una inversión de pasos lógicos, primero se da la presupuestación y luego la planeación:

“... en la definición general de las políticas la que marca la pauta es la Secretaría de Finanzas sobre el resto de las secretarías que operamos los programas, ... yo creo que tiene que acortarse esa brecha y efectivamente darle el giro, poner por delante la política y luego decir vamos a sostenerla con los recursos, pero pasa un poco al revés, ¿cuánto tengo y qué hago... hasta donde me alcanza? Y eso tiene que ver justamente con esta creación, creo que

es sintomática esta creación de la nueva Comisión Interdependencial construida a propósito de un artículo del código financiero que es el 502 y que esta comisión prácticamente se instala de la misma manera que la Comisión Interinstitucional, con los mismos actores...”

2.2.2. *El Programa de Desarrollo Social* (PDS en adelante). Este otro instrumento previsto en la legislación para la articulación de la política social tiene también amplia aceptación entre los funcionarios del GDF. Se le percibe como un documento que establece un rumbo y prioridades claros, sin embargo no se es muy optimista en cuanto a su factibilidad de realización, entre las razones se encuentran, de acuerdo a los entrevistados:

- i) La falta de procedimientos para hacer la mediación entre los propósitos y la gestión de los programas específicos;
- ii) La sustitución del propio PDS por los procedimientos administrativos y los formatos diseñados por el área de finanzas;
- iii) La delegación, consecuente con lo anterior, en los funcionarios de las instancias administrativas del llenado de los formatos y, por tanto, de la interpretación de los propósitos de la planificación.

Parece entonces que los diseños establecidos en la LDSDF no han sido suficientes para lograr la integralidad de la política social, para hacer frente a este problema los funcionarios entrevistados mencionan las siguientes propuestas:

- 1) Que la *Comisión Interinstitucional* asuma su papel de conducción de la política social del DF, desarrollando las atribuciones que la Ley de otorga para la planificación, implementación y evaluación de la política social, subordinando a esa función a las instancias financieras.

- 2) Acortar la brecha entre planificación y presupuestación, traduciendo la preminencia de la primera en un instrumento que tenga el poder que actualmente posee el POA el cual, en los hechos, se convierte en instrumento rector de la planificación.
- 3) Se considera que un aspecto que podría desatar procesos tendientes a la recuperación del papel rector LDSDF y del PDS en el desarrollo social sería un eficaz enfoque de la evaluación.

2.2.3. *Las Relaciones Intergubernamentales.* Las brechas que se perciben en la articulación de la política social se agravan cuando se considera las RIG's a nivel vertical, en este caso entre Gobierno Central (GC en adelante) y Delegaciones, de acuerdo a los entrevistados:

- i) El vínculo principal que se percibe entre el GC y Delegaciones es el presupuesto, las relaciones se dan con base en su elaboración y ejercicio;
- ii) Otro vínculo que algunas Delegaciones refirieron es el apoyo logístico que éstas proporcionan en la implementación de los programas del GC, aunque hubo alguna Delegación que expresó que –para evitar la posible capitalización en imagen política- ni siquiera en casos extremos –como en el reparto de útiles escolares- el GC pide apoyo a la Delegación;
- iii) La relación inversa –intervención del GC en programas delegacionales- parece ser inexistente;
- iv) Reiteradamente aparece la queja, tanto de funcionarios del GC como de las Delegaciones, de falta de comunicación;
- v) Tampoco en el proceso de la planificación se da el vínculo entre GC y Delegaciones, entre otras razones, por la inexistencia de Programas de Desarrollo Social Delegacionales (PDSD) en la mayoría de las Delegaciones, las que no perciben la importancia de tener su PSDS, al parecer sólo tres Delegaciones lo han

elaborado. Aún en aquellos casos en los que sí existen los PDDS ocurre que, cuando el gobierno delegacional es de distinto origen partidario que el de la Ciudad, los objetivos generales y los programas de ejecución previstos guardan una relación casi nula con el PDS.

En suma, hay falta de comprensión de la relación de complementariedad entre el GC y las Delegaciones, la duplicidad que aparece en algunos programas nos indica que la tendencia predominante es la de relaciones competitivas. Es curioso que cuando se les preguntaba a los encargados de desarrollo social en las delegaciones sobre la relación de competencia o complementariedad entre los programas delegacionales y los del GC, las respuestas fueron en su mayoría “complementarias” (12 de 14), cuando se les preguntaba el por qué de esta apreciación las razones dadas resultaron de lo más contradictorias: algunos dijeron que son complementarias porque se replican los programas del GC en las delegaciones, otros consideran que existe complementariedad porque los programas de ambos gobierno se dirigen a los mismos sectores de población, otros más afirman la complementariedad en razón que los programas de unos y otro van a diferentes sectores de población, sólo en uno de los casos excepcionales se reconoció que hay una competencia entre los programas derivada de que se dirigen a los mismos grupos con los mismos objetivos, reconociéndose en ello una motivación de reconocimiento político por parte de los funcionarios de los diferentes gobiernos.

En el análisis efectuado de las reglas de operación salta a la vista que hay algunos programas abiertamente competitivos, como lo son los de becas para adultos mayores o los de atención a madres solteras. En el fondo lo que parece es que no existe una visión del sentido y de la necesidad de realizar acciones concertadas entre GC y Delegaciones.

Hay la percepción en los funcionarios delegacionales de una relación de dependencia entre Delegación y GC, cuya razón principal se ubica en el ámbito presupuestal, que da lugar, en la perspectiva de las Delegaciones, a que la cobertura y alcances de los programas del GC sean mayores que los de los propios. Esto denota con claridad una percepción de competencia y no de complementariedad. Ante la pregunta de si la autoridad delegacional frente a la del gobierno central es mayor, igual o menor (que supone un falso dilema, la introdujimos como reactivo para captar la percepción de los funcionarios delegacionales), de las respuestas válidas 4 no respondieron con claridad, 2 dijeron que es igual, 2 que es mayor y 6 que es menor. Las razones de quienes consideran que es mayor la autoridad delegacional se basan en el mayor conocimiento y aceptación entre la población que consideran tener; las razones de quienes consideran que es menor la autoridad delegacional tienen que ver mayoritariamente con cuestiones presupuestarias y de circulación de información; por su parte quienes adujeron la igualdad entre ambos gobiernos basaron su afirmación en la consideración que las atribuciones son distintas y por tanto complementarias.

La percepción presentada en el párrafo anterior parece que se relaciona también con la identidad de los funcionarios delegacionales de desarrollo social; de las entrevistas derivamos que las personas responsables de estas áreas se asumen más como operadores de programas que como implementadores y menos aún como diseñadores de políticas. Asumen su tarea como la de gestores/operadores políticos-administrativos de actividades, por lo cual las tareas de planeación, presupuestación y evaluación se le ve no como un proceso unitario, sino como tareas administrativas vinculadas a la planeación de actividades, el manejo del presupuesto se le ubica sólo en relación a las metas institucionales y, a su vez, a la evaluación como la que da cuenta de la ejecución adecuada del presupuesto y el solo cumplimiento de metas. Por lo cual se carece de conocimiento, destreza y capacidad teórico-metodológica para el diseño e implementación de políticas en las etapas de diagnóstico, agenda, diseño, implementación y evaluación. De hecho se confunde evaluación con valoración y con cumplimiento de metas programadas.

2.3. PLANEACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y EVALUACIÓN

A partir de los resultados de las entrevistas y del Grupo Focal, podemos aseverar que es deficiente el diseño institucional para realizar las tareas de planeación, presupuestación y evaluación de políticas, ya que estas tareas se asumen como responsabilidad del área administrativa y financiera, la cual se restringe a reportar el cumplimiento de las metas y el ejercicio del gasto; por lo general no existen áreas encargadas de planeación y evaluación que se orienten por indicadores sociales para la valoración de la eficiencia, eficacia e impacto de las políticas. De otra manera: no se mide los cambios sociales que se alcanzan con la implementación de los programas.

Aunque los entrevistados mencionaron reiteradamente la importancia de la planeación y la evaluación de los programas, al parecer la administración pública local –situación que se agudiza en las delegaciones- no cuenta con el personal especializado ni con los instrumentos para realizar la evaluación interna de los programas, suele quedarse en la sola integración de informes para las comparencias de los jefes delegacionales y la rendición de cuentas, en ellos aportan sólo los datos del número de beneficiarios y los recursos destinados; se carece de información que permita la medición del impacto de los programas y del análisis de su eficiencia y su eficacia, así como de los cambios en los aspectos sociales, comunitarios, familiares o personales de los beneficiarios de los programas.

La tarea de evaluación se asume como una tarea extra y no integrada al quehacer de los funcionarios públicos, por lo cual se supone que se debe realizar por alguien externo a la estructura que opera los programas. No se percibe la necesidad de la capacitación y de la elaboración de un sistema de gestión interna, con los criterios de eficiencia y eficacia, más allá del sólo cumplimiento de metas.

Se percibe que los ejecutores de los programas tienen la convicción que como la labor que realizan requiere de un fuerte compromiso, la tecnificación de la gestión no resulta necesaria.

A la falta de coordinación entre las áreas de desarrollo social delegacional y del Distrito Federal se suma la escasa valoración que los funcionarios del gobierno central manifiestan sobre el trabajo de los funcionarios delegacionales, con lo cual la percepción que manifestaron en otra parte de las entrevistas (supra) de que las acciones de GC y Delegaciones son complementarias carecen de sustento en la práctica. Tampoco las áreas delegacionales de desarrollo social propician la coordinación con sus pares del gobierno central, las acciones de ambos no se retroalimentan, ni se coordinan, ni –por tanto- son complementarias.

Cuando a la falta de coordinación se le añade –lo que no parece ser infrecuente- la realización de acciones con una perspectiva clientelar, la consecuencia necesaria es que se incrementan las tensiones y la competencia política entre los funcionarios de estos dos niveles, en consecuencia, los destinatarios son percibidos como objetos de los programas y las acciones, más que como sujetos de derechos, que deben ser garantizados con esas acciones. De manera elocuente lo expresaba un funcionario en el grupo focal:

“...son, como dos gobiernos en la misma Ciudad, como un monstruo con dos cabezas, creo que efectivamente las lógicas de cómo funcionan uno y otro pasan por las condiciones políticas de ambos...”

A continuación analizaremos con más detalle, por separado, el proceso de planificación de las Delegaciones y del Gobierno Central.

2.3.1 PLANIFICACIÓN EN LAS DELEGACIONES

Planeación

En la planeación que realizan los gobiernos de las Delegaciones se encuentra una diversidad de dinámicas; las instancias para llevarla a cabo varían significativamente, en algunos casos son los responsables de cada área o incluso de cada programa quienes la realizan, en otros la planificación es realizada por el Personal de Estructura; el instrumento por excelencia es el Programa Operativo Anual (POA), el seguimiento de la ejecución se concentra fundamentalmente en la entrega mensual del informe de avance de metas. Como se ha dicho en secciones anteriores: predomina la intención de cumplir metas, más que la pretensión de cumplir objetivos.

El propio personal que realiza la planeación reconoce que no es especialista en la materia, el referente fundamental al planear es lo planificado y presupuestado en los ejercicios anteriores. En muy pocos casos se da el apoyo en agentes externos, suelen no apoyarse en Organizaciones de la Sociedad Civil para realizar esta tarea, algunas de las excepciones se dan en materia de Equidad y Violencia Familiar.

Es frecuente que el diagnóstico sea sustituido por la percepción que tienen los responsables de la planificación que “*conocen los problemas de la delegación*”, supuesto empírico para el que no utilizan ningún método de validación.

Diagnóstico

En general, hay ausencia de diagnósticos, los reportes de seguimiento es el instrumento que utilizan para la planeación y evaluación:

“Un diagnóstico como tal no, cada área maneja un reporte quincenal de los resultados de cada actividad que genere un egreso con cargo al presupuesto por lo que se acreditan metas y tienen que reflejar el avance de las metas”.

La mayoría parte de los propios resultados de implementación de los programas:

“Los resultados que arroja la implementación de los programas en el año, con ello comparamos si se tiene que aumentar, mantener o quitar los programas”.

Los diagnósticos utilizados son específicos e inmediatos; no comparten diagnósticos con otras dependencias del GDF.

Evaluación

Más que evaluación de programas lo que se realiza es el seguimiento del cumplimiento de Metas. En algunos casos se han realizado sondeos para captar la percepción de las y los destinatarios de los programas, hay una tendencia a considerar que las personas destinatarias están satisfechas con lo que se les ofrece, sin instrumentos de validación. En las entrevistas realizadas no apareció la noción de evaluación de impacto.

Interrogados los responsables sobre las causas por las que no realizan evaluaciones las respuestas más frecuentes fueron: “...*No se cuenta con los recursos*” y “...*se hacen evaluaciones limitadas*”.

Sistematización de la Información

Sobre la sistematización de la Información los funcionarios delegacionales consideran que es una tarea que realiza el área de finanzas; nuevamente aparecen los informes de cumplimiento de metas como el instrumento único para sistematizar la información:

“No todos los programas tienen un seguimiento, sólo los que generan un gasto de recursos, muy sistematizados, muy evaluados y supervisados”.

En algunos casos, se plantea que no hay sistematización de la información porque no hay evaluaciones realizadas.

2.3.2. ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Planeación

Al igual que en la Delegaciones, las Dependencias de la Administración Central y Organismos descentralizados hacen uso del POA como herramienta básica para la planeación; asimismo, se evidencia una diversidad de metodologías

que van desde la planeación estratégica con apoyo de agentes externos, hasta las reuniones semanales de seguimiento del cumplimiento de la Metas.

Sólo la Secretaría de Salud lleva a cabo su planeación a partir de un diagnóstico concreto.

Las Dependencias manifiestan que no hay recursos destinados para esta tarea:

“No hay partidas especiales, se va sacando del presupuesto conforme a las necesidades”.

La información que se maneja en la planeación es la obtenida de reportes de cumplimiento de metas.

Frente a la pregunta de ¿cada cuándo planean?, las respuestas oscilan desde “*anualmente*” hasta “*frecuentemente*”.

Aunque la mayoría de las Dependencias dice contar con personal especializado para llevar a cabo la planeación, hay coincidencia en considerar:

“No se tiene un área específica para este rubro [aunque es] necesario para definir mejores estrategias”.

En cuanto a los problemas que se tiene para realizar la planeación se señalaron:

- 1. La falta de recursos y la incompatibilidad entre conceptos del POA y el plan estratégico que manejan*
- 2. La ausencia de una cultura encaminada en este sentido, la falta de recursos para poder contratar a un equipo de trabajo dedicado específicamente a esta actividad.*
- 3. Capacidades insuficientes para cubrir las necesidades del 100% de la población que busca los servicios*
- 4. Al no existir un área específica para dicha tarea consideran que no se cumple con una planeación adecuada de las acciones que realiza la secretaría*

Resulta relevante constatar que la mayoría de las dependencias no ubica incentivos para realizar la planeación con mayor detalle y seguimiento, asimismo, destacan que no hay sanciones en esta materia.

Presupuestación

Hay una percepción clara del establecimiento del presupuesto de “arriba hacia abajo” donde la Secretaría de Finanzas, el jefe de Gobierno y la Asamblea legislativa son los que determinan los montos.

Una vez en las dependencias, a través del POA se determinan los programas a implementar. Cada área da cuenta de sus requerimientos a la Administración quien designa los recursos. Sólo se presentó un caso en el que se elabora *“Haciendo un empate entre el POA y la planeación estratégica”*.

En general, esta tarea se realiza anualmente y dura aproximadamente dos meses.

En la fase de Presupuestación se mencionaron los siguientes problemas y limitantes:

1. Las restricciones del presupuesto, ya que como administración pública tiene su propia normatividad y disposiciones internas lo que no permite que se lleven a cabo políticas flexibles.
2. La falta de recursos.
3. La conflictividad que lle a tener la relación entre el gobierno federal y el de la Ciudad.
4. La incompatibilidad entre conceptos del POA y el plan estratégico que manejan
5. Las limitaciones tienen que ver con el tiempo del proceso presupuestal, ya que éste puede tardar de 4 a 5 meses en ejecutarse y la Secretaría depende del tiempo para realizar las tareas, y por lo tanto esto atrasa la ejecución de las mismas

6. La ausencia de una cultura de presupuestación y la falta de recursos para poder contratar a un equipo de trabajo dedicado específicamente a esta actividad.

7. La falta de capacidad del área administrativa para llevar a cabo la tarea de presupuestación

8. Las limitaciones que crea el presupuesto del Gobierno Central que incorpora muchas restricciones.

Evaluación

Un dato significativo es que la mayoría de las dependencias consideran que son las Contralorías, interna y del GDF, las responsables de llevar a cabo esta actividad. Para algunas, el Consejo de Desarrollo Social y el Gabinete de Desarrollo Social son instancias de evaluación externa.

Sólo en algunas dependencias de gobierno, en las que hay acercamiento con Organizaciones Civiles, se aplican metodologías participativas para evaluar el quehacer.

Con relación a las metodologías de evaluación se tiene claro el manejo de metas, pero no de indicadores:

“(...) se realizan actividades como talleres, jornadas, eventos, reuniones con los beneficiarios, trabajos de las diferentes coordinaciones discutiendo documentos para redefinir los nuevos lineamientos de operación y las modalidades; se tienen elementos cuantitativos como cuántas unidades, recursos, transferencias adecuadas”.

Respecto a las condiciones para realizar evaluaciones, mencionan:

“Se cuentan con recursos para estudios e investigaciones no para esta tarea específica”.

Respecto a los tiempos para llevar a cabo la evaluación, éstos tienden también a mostrar una gran variación, sin embargo, permea un alto grado de pragmatismo:

“No hay un momento específico las evaluaciones son más bien reportes, y se entregan resultados en el mes de agosto antes de que el Jefe de gobierno dé su informe y a fin de año se hace otra”.

Respecto a la capacidad por parte del personal para llevar a cabo evaluaciones, hay quienes consideran que sí existe, mientras que otros manifiestan que no, en lo que sí todos coinciden es en la necesidad de contar con apoyo técnico para llevar a cabo las tareas de capacitación.

Se considera que realizar evaluaciones permitiría incorporar mejoras en los programas y obtener mayor impacto mediático, sin embargo, éstas no se realizan y de eso no se sigue ninguna sanción.

2.4 LA PARTICIPACIÓN

El balance general que se puede hacer sobre la participación ciudadana en la política social de la Ciudad es que queda muy por debajo de lo prescrito en la normatividad. En las Delegaciones para la gran mayoría de los funcionarios la participación se reduce a la emisión de demandas y opiniones por parte de la ciudadanía, por lo general centrada en los recorridos del Jefe Delegacional, pero incluso la existencia de mecanismos para la captación de la opinión resulta bastante restringida, cuando se interrogaba en las entrevistas sobre los mecanismos participativos sólo tres delegaciones pudieron hacer referencia concreta a los mecanismos existentes.

En muy pocos casos existe una verdadera interacción con las organizaciones de la sociedad civil, lo cual no es independiente –sino consecuencia necesaria– de la falta de planeación y la ausencia de políticas puesto que al centrarse el desarrollo social en actividades de promoción y asistencia –sin directrices

sólidas- hay muy poco margen para discusiones sustantivas con las diversas formas organizativas de la sociedad, quienes se conforman con pedir y observar y, si acaso, con opinar.

Ciertamente que es necesario distinguir entre lo que ocurre en las Delegaciones y lo que ocurre con las agencias del gobierno central, en estas últimas la participación –si bien tiene diversas restricciones- tiende a estar más definida, en muchos casos como consecuencia de lo que señala la legislación, en otros casos por la iniciativa de los responsables de las agencias gubernamentales. La gran mayoría cuentan con Consejos Consultivos en los que hay representación ciudadana, mayoritariamente de organizaciones civiles, (de siete consultadas seis contaban con consejos de participación).

Seguramente que la mayor propensión de las OC's a ocupar los espacios que tienen que ver con las políticas de toda la Ciudad, y también a la mayor capacidad para presionar a ese nivel, da lugar a que con las agencias del gobierno central haya mayor interacción.

En las delegaciones la situación es más adversa. Los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social –en los pocos casos que existen- se asumen más bien como meras instancias formales que no deciden ni inciden en las acciones de gobierno, por lo cual la participación de las organizaciones civiles en estos espacios, es más de carácter testimonial y analítico. Los escasos instrumentos participativos carecen de instrumentos reales que modifiquen políticas, programas y acciones de gobierno, la participación en la evaluación resulta casi imposible.

Se carece de espacios y mecanismos de participación ciudadana que vinculen y evalúen la gestión y los programas sociales, ya que los instrumentos existentes son sólo para levantar demandas y quejas de beneficiarios o de

excluidos, más que para construir reales opciones de evaluación (no valoración) e indicadores para establecer la eficiencia y eficacia de los mismos en manos de los ciudadanos.

En términos de la relación con organizaciones civiles, nueve dependencias manifestaron tener relaciones sólo formales o muy restringidas, dos reconocieron no tenerlas y tres manifestaron que mantenían buenas relaciones.

Se da también una proliferación de consejos –cuya naturaleza no está definida, su conformación responde a la pretensión de cumplir con la normatividad existente, como un requisito más, a los que terminan por dejar de asistir la representación de las organizaciones civiles. En muy pocos casos hay representación de organizaciones sociales, las IAP's no suelen diferenciarse de las civiles, y las empresariales no participan como tales, sólo en algunos casos han sido invitados líderes empresariales a título personal, no se registra presencia de las entidades académicas. Con lo anterior los consejos se vuelven reuniones de funcionarios para cubrir aspectos procedimentales establecidos en la normatividad.

El Consejo de Desarrollo Social tampoco parece cumplir sus propósitos, de hecho desde que tomaron posesión los nuevos consejeros – aproximadamente ocho meses atrás del momento de levantar la información en el segundo semestre de 2008- sólo se ha reunido en dos ocasiones. La agenda abordada, según las entrevistas realizadas a los consejeros, no ha sido satisfactoria para la representación civil. Ha habido un cambio en su composición; el sentido de la LDSDF implicaba una paridad entre funcionarios y representantes de la sociedad civil, sin embargo, en la medida en que los CDDS –aún en el caso de los que no existen- son representados por los funcionarios delegacionales, se da una ruptura de la pretendida paridad y también una distorsión de su sentido de ser instancia de vinculación del gobierno con la sociedad, convirtiéndose en una reunión mayoritaría de funcionarios.

Si bien la AP ha hecho poco por la participación ciudadana, la demanda participativa también se ha visto disminuida, como lo demuestra el escaso uso de los instrumentos no sujetos a decisión gubernamental, esto es un asunto que parece estar mucho más en el fondo, tiene que ver con los procesos de transformación en el ámbito nacional e incluso latinoamericano, en los que el cambio de prioridades de las agencias de cooperación ha debilitado significativamente la capacidad de las OC's para influir en las políticas públicas.

Un punto que llama mucho la atención es la casi total ausencia de representación de organizaciones sociales (se entiende por civiles aquellas que promueven derechos de terceros y por sociales las que promueven los derechos de los propios agremiados), si bien la LDSDF establece con claridad esta distinción y abre espacios para que ambas puedan estar representadas en los Consejos, lo cierto es que la representación se reduce a las OC's (salvo algunas excepciones), esto puede estar denotando dos probables consecuencias:

- 1) Que la política social del DF aún no logra involucrar los intereses de las organizaciones sociales, lo que tendría que ver con la orientación de la propia política,
- 2) Que es necesario hacer adecuaciones a fin que –particularmente en los Consejos Delegacionales- puedan estar representadas organizaciones tan importantes como las territoriales.

No está de más señalar que no se manifiestan formas de participación de carácter individual, mecanismos que quedan abiertos a la participación de los ciudadanos en lo individual, como por ejemplo la iniciativa en materia de programas y proyectos, no se tiene referencia que en alguna ocasión alguien hubiera intentado utilizarlos.

Lo relacionado con las actitudes de los participantes en los Consejos, al igual que las opiniones de los beneficiarios de los programas, son temas que se dejaron pendientes para la segunda etapa de este diagnóstico.

2.5 LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES.

Uno de los principales problemas para la inclusión de la perspectiva de derechos en los procesos de evaluación es la construcción de categorías e indicadores que permitan percibir la progresividad en su cumplimiento. Con el fin de avanzar en esta discusión, en el marco del presente diagnóstico, se realizaron reuniones con expertos y con dirigentes sociales vinculados a dos derechos que consideramos sumamente relevantes por el escaso desarrollo de su discusión en nuestro país: el derecho al trabajo y el derecho a la vivienda.

Con el fin de desarrollar los diálogos entre expertos y militantes de organizaciones que realizan acciones sobre el trabajo y la vivienda se elaboraron documentos base para la discusión, con ellos se efectuaron los intercambios de información y argumentos. A continuación se señalan algunas de las principales sugerencias expresadas en esas reuniones, sugerencias que serán punto de partida para posteriores sistematizaciones de información y elaboración de propuestas.

En cuanto al **Derecho al trabajo**, se sugirió:

- 1) Incorporar en la discusión el tema del trabajo informal y de las garantías laborales de quienes están en esa situación.
- 2) Hacer un balance de las capacidades reales y los ámbitos en los que el GDF puede hacer algo para la garantía y el ejercicio de este derecho.
- 3) Realizar sistematizaciones que ubiquen las acciones específicas que sea posible realizar para inhibir la discriminación en el ámbito laboral.

- 4) Elaborar propuestas para regular los despidos legales por razones económicas.
- 5) Ubicar como un asunto estratégico y, por tanto, poner especial atención en la inspección del trabajo, incorporando el análisis de los diversos modelos existentes de inspección del trabajo.
- 6) Incorporar en las evaluaciones una visión integral en la evaluación que tenga en cuenta diseño de políticas, sus procesos y los impactos que generan.
- 7) Incorporar el análisis de la transparencia y el acceso a la información en materia laboral.
- 8) Ubicar el análisis del trabajo como un área de oportunidad para la profundización de la perspectiva de la política social en la Ciudad.
- 9) Analizar la factibilidad que la evaluación pueda generar impulso al Diálogo Social en la Ciudad.
- 10) Seguimiento de las decisiones presupuestales de la ALDF y su impacto en el ámbito laboral.
- 11) Analizar el desempeño del GDF como patrón, así como la seguridad social de los empleados del GDF
- 12) Propiciar la vinculación con la academia y la sociedad civil en el diseño de estrategias del Consejo de Evaluación.

En torno al **Derecho a la Vivienda**:

- 1) Revisar con el mayor detalle posible el concepto “déficit de vivienda”.
- 2) Poner especial atención en la carencia de una política para regularizar el uso de suelo
- 3) Analizar la posibilidad de realizar un inventario de inmuebles vacíos
- 4) Analizar la factibilidad de elaborar medidas para eliminar las especulaciones

5) Fomentar una visión metropolitana

↳ Analizar la factibilidad de incrementos presupuestales para la política de vivienda, así como también el incremento del subsidio federal

- 7) Fomentar mayor participación ciudadana en el proceso de la política de vivienda.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Inercias. La Ciudad de México ha cargado sobre sus espaldas el peso de décadas de falta de democracia en la elección de sus autoridades, cuyas consecuencias repercuten al presente; si bien se ha iniciado el proceso de innovación y puesta al día es aún largo el camino por recorrer. Es por ello que en las conclusiones de este diagnóstico se pone el énfasis más en lo que falta que en lo ya realizado.
2. Tendencias innovadoras en la política social. No puede desconocerse que la innovación en la política social se da en un contexto, nacional e internacional, hegemonizado por la concepción que la reduce al “combate a la pobreza” y a la “igualdad de oportunidades”. Esta concepción deja de lado tanto la experiencia acumulada en la construcción de tejido social, como la fundamentación en los derechos sociales de toda persona. En la legislación social de la Ciudad de México se han dado avances de importancia, pioneros en el país, sin embargo una de las principales restricciones se deriva de su deficitaria implantación en los procedimientos y las prácticas de la administración pública de la Ciudad, que aún no alcanza a configurar su diseño y su cultura organizacional acorde con la legislación en materia social.
3. Avances en el ámbito legislativo. Existen criterios de orientación sólidos, (de los cuales en este diagnóstico exploramos sólo la realización de algunos principios), instrumentos para la integración y la planificación de la política social, instrumentos para la participación de la sociedad en las diversas fases del ciclo de la política social, todos estos instrumentos tienen aún pendientes los procesos de la Administración Pública que desarrollen sus alcances, en tanto están sujetos a diversas restricciones.

4. Restricciones. Estas aparecen en diversos ámbitos de la vida pública:

- a) En el político, tal vez la necesidad más acuciante, y a la vez la de solución más lejana, sea la realización de la Reforma Política que complete el proceso de democratización de la Ciudad, un asunto de particular preocupación cuando se asume el criterio de Integralidad que guió este diagnóstico es lo limitado del ordenamiento normativo de las Relaciones Intergubernamentales Gobierno Central – Delegaciones. Es mucho lo que se deja de aprovechar por la falta de relaciones complementarias, y es mucho lo que se retrocede por el desarrollo de relaciones competitivas. La ambigüedad en la relación entre “órganos desconcentrados” con gobiernos electos También en las relaciones horizontales hay signos de preocupación, el principal de ellos es la tendencia a sustituir la normatividad y las funciones integradoras de las instancias de desarrollo social por las de las áreas financieras;
- b) En el ámbito administrativo. Las prácticas de la administración pública encargada de lo social, si bien comprenden actitudes de entrega personal a la realización de los objetivos, también están plagadas de inercias provenientes de décadas atrás, de rutinización de procesos gerenciales y de incongruencia con la normatividad, pareciera como si la complejidad de la práctica cotidiana compitiera con el mandato innovador de la legislación;
- c) En el ámbito participativo. Da la impresión que también se ha experimentado una pérdida del impulso innovador de las organizaciones de la sociedad, los espacios construidos para la vinculación del gobierno con la sociedad han venido refuncionalizándose hacia la articulación gobierno – gobierno, con la mirada observante de la sociedad, pero con pérdida de intervención en los procesos decisorios, sin avanzar en la

incorporación de nuevas formas de agregación social, necesarias para la generación de consensos efectivos.

5. Las alternativas:

- i) En lo normativo: es difícil pensar que en el corto plazo se opere una reforma de fondo –toda vez que el nivel de acuerdos que requiere rebasa los acuerdos políticos en el ámbito de la Ciudad- pero ello no impide que se puedan dar pasos para avanzar hacia ella, en lo inmediato es posible avanzar en la tarea de completar la dimensión normativa existente por medio de la revisión y adecuación de reglamentos, lineamientos, reglas de operación, etc, que tengan la virtud de darle concretización a aspectos presentes en la legislación que están a la espera del diseño de instrumentos adecuados;
- ii) En lo administrativo. El problema es siempre cómo empezar un proceso de reforma, son múltiples los factores intervinientes: rutinización de procesos, falta de adecuaciones técnicas, carencia de recursos, inercias en la cultura organizacional, entre muchos otros; en este caso habrá que pensar que el dispositivo que corresponde al *Consejo de Evaluación* es poner énfasis en los procesos evaluatorios en algunos aspectos prioritarios de la gestión de lo social, en sentido amplio, más en concreto, a) en la articulación y mejoramiento, vertical y horizontal, de las RIG's y, b) en la recuperación y realización de las funciones de planificación y control de gestión de las entidades encargadas de la política social⁷; es bastante habitual que se hable de la capacitación, reconociendo los límites de esta tarea, no puede menos que enfatizarse la importancia que EvalúaDF maximice su aporte en esta área;

⁷Una vez entregada la primera versión de este diagnóstico nos enteramos del Decreto que da por concluidas las funciones de la Comisión Interdependencial. No tuvimos la oportunidad de analizar los alcances y limitaciones de esta medida. Consideramos que el desafío principal sigue siendo concretizar la manera en que la Comisión Interinstitucional puede asumir todas las atribuciones que en la materia le confiere la LDSDF.

- iii) En lo político. El reto básico es la reformulación del pacto sociedad – gobierno para recuperar el impulso innovador de las organizaciones de la sociedad, lo que puede iniciarse con la recuperación del sentido y composición de los órganos de participación ciudadana y con su rediseño funcional, a fin de propiciar la incorporación de formas de agregación social que hasta ahora han estado al margen y de poner la capacidad decisoria de la representación social a la altura que establece la legislación..
6. Tal vez el reto principal esté en continuar desarrollando el criterio de orientación que hace más avanzada a la legislación social del DF: el enfoque de derechos sociales de la población, lo que es fundamental para contender con las rutinizaciones burocráticas que sustituyen una concepción de sujetos de derechos por población a ser asistida o votantes potenciales a ser convencidos. La evaluación orientada por derechos puede contribuir al aporte de criterios e indicadores que se incorporen en la planificación.

Diciembre de 2008