



El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal con fundamento en los artículos 42 párrafo cuarto, 42C fracción I, VII y XIV y 42D de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en relación con los diversos 9 fracción VII, 31 párrafo II y 38 de su Estatuto Orgánico e incorporando elementos obtenidos por medio de la evaluación externa del Diseño, Instrumentación y Resultados de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal y los acuerdos derivados de la VI Sesión Ordinaria de 2012 de su Comité, formula las siguientes

Recomendaciones a la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del DF

Antecedentes

Atendiendo a la importancia que la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) le asigna a la Participación Ciudadana, El Comité de Evaluación y Recomendaciones (CER) del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, decidió convocar a realizar la evaluación externa de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social, teniendo en cuenta lo establecido, tanto por la mencionada LDSDF, como por la Ley de Participación Ciudadana del DF (LPCDF).

Con base en los siguientes contenidos legales:

Ley de Desarrollo Social (LDSDF) Artículo I, fracción V, y fracción XVIII, además en el artículo 4º de esta ley se establece como uno de los principios fundamentales de la Política Social: **X. 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; también en el artículo 5º establece.- La política de Desarrollo Social como acción pública y con base en los principios que la guían deberá ser impulsada con la participación de todos....**



El CER convocó a la evaluación externa *del Diseño, Instrumentación y Resultados de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.*

La evaluación tuvo como

Objetivo:

Evaluar de manera integrada el diseño, la implementación y los resultados de políticas, programas, acciones y omisiones del gobierno del Distrito Federal para el cumplimiento de sus obligaciones en la promoción y garantía de la participación ciudadana en el desarrollo social a través de canales efectivos para la intervención en las decisiones públicas.

Los componentes de esta evaluación fueron:

- 1. Los instrumentos institucionalizados para la participación ciudadana en la política social del DF.*
- 2. El funcionamiento de los programas orientados a la promoción y garantía de la participación ciudadana en el desarrollo social.*
- 3. Las agendas y las demandas de participación de los actores Sociales.*
- 4. Los desafíos de la participación ciudadana en el ámbito territorial.*

A partir de los resultados de la evaluación externa, de los estudios llevados a cabo por EVALÚADF y de la discusión del Comité de Evaluación y Recomendaciones, se formulan las siguientes:

Recomendaciones a la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social del DF

I.- Mecanismos Institucionalizados

Problema:

Se observa una gran distancia entre la normatividad sobre la participación ciudadana y la ejecución de las políticas y programas de desarrollo social, esta distancia se expresa fundamentalmente en cuanto a:



1. Inoperancia del Consejo de Desarrollo Social (CDS) por falta de convocatorias regulares a sus sesiones, en el 2008 tomó posesión el actual CDS, en 2009 sesionó sólo en dos ocasiones, ninguna en 2010 y una en 2011.
2. Inoperancia de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, en la mayoría de las delegaciones no han sido constituidos, en los pocos casos en los que están constituidos no se les convoca regularmente, la excepción es que estén constituidos y funcionen regularmente.
3. En sentido contrario, multiplicación de Consejos de Participación Ciudadana en los diversos programas, sin que exista ninguna coordinación entre los distintos consejos y que exigen esfuerzos innecesarios entre la ciudadanía que realiza prácticas participativas.
4. Lo anterior, sin ser causa única, impacta en la casi nula eficacia de los espacios institucionales de participación, por lo que las OSC han perdido el interés en los mismos como instancias eficaces de presentación de demandas y propuestas.
5. Lo anterior conduce a que los órganos de participación hayan perdido legitimidad como instancias de expresión de las demandas de la ciudadanía, la que tiende a expresarse más a través de espacios informales, en ocasiones conformados a partir de las preferencias de los decisores, con el consecuente riesgo del establecimiento de relaciones clientelares.
6. Los órganos de participación se han convertido más en órganos de deliberación de los funcionarios, toda vez que los cambios en la composición favorecen su preeminencia por encima de la representación ciudadana.¹
7. La falta de constitución y de convocatorias regulares de los instrumentos institucionalizados expresa la falta de interés de los decisores en fomentar la participación ciudadana, y a la vez también denotan la dependencia en la gestión de los espacios participativos de los funcionarios, por lo cual, a falta de interés de estos, la legislación termina siendo nulificada.
8. Habrá que reconocer que los principales problemas no son sólo de ejecución, sino que son también de diseño, particularmente en el de los órganos de participación, en tres aspectos básicos: i) escasa especificación del carácter obligatorio de la consulta; ii) composición de los órganos sin equilibrio o mayoría

¹ Un ejemplo claro lo es la actual composición del Consejo de Desarrollo Social. Su función es la de ser un órgano de participación ciudadana, mismo que en su diseño original contemplaba una mayoría de representación social, la adecuación legislativa que se hizo - con la pretensión de incorporar a este Consejo las voces de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social- derivó en que, a falta de estos, quienes asistan sean los representantes del gobierno delegacional y no los de la sociedad civil de las delegaciones.



de representantes ciudadanos; iii) carencia de espacios para algunas organizaciones de importancia, por ejemplo las comunitarias.

Todo lo anterior expresa que, si bien hay un claro criterio de orientación hacia la participación ciudadana, no existe una política consecuente con el ordenamiento legal de fomento y promoción de la participación ciudadana en el desarrollo social.

Las recomendaciones que presentamos a continuación pretenden contribuir a la generación de una política integral de participación ciudadana, tienen presente la coyuntura actual de proximidad de la conclusión del período gubernamental, por lo que se plantean procesos de deliberación que permitan al próximo período de gobierno realizar los cambios recomendados, consideramos que aún si se realizarán las adecuaciones legislativas que propusiéramos, estas podrían correr la misma suerte de incumplimiento que la legislación actual ante la falta de un acuerdo político de fondo. Es por ello que nuestra primera recomendación atiende ambas situaciones.

Recomendación PC01/2012

Al Jefe de Gobierno, en su carácter de Presidente del Consejo de Desarrollo Social.

Al Secretario de Desarrollo Social, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo Social.

Convocar al Consejo de Desarrollo Social a que inicie un proceso de debate entre sus miembros, y de estos con la sociedad, a fin de proponer al próximo gobierno de la Ciudad una política de fomento de la participación ciudadana, la que deberá hacerse explícita a través de un documento rector, a fin que sea diseñada por el próximo Ejecutivo del GDF a la par que el diseño del Programa de Desarrollo Social 2013 - 2018.

El proceso de debate aportará elementos para encontrar soluciones a los problemas de una agenda que al menos contendrá los siguientes aspectos:



1.1.- La obligatoriedad de presentación y discusión ante el Consejo de Desarrollo social de:

- i) Presupuesto anual para el desarrollo social;
- ii) *Criterios de Ejecución* del Programa de Desarrollo Social (anuales).
- iii) Reglas de operación (RO) de los programas; en las que se establezcan los criterios de participación social en las diferentes etapas del diseño, implementación y evaluación, en cada uno de ellos. En las RO deberán quedar formalmente expresados los criterios de participación y los indicadores de medición correspondientes

1.2. La generación de instrumentos, procedimentales y presupuestarios, que hagan efectiva la obligatoriedad de la *Participación Ciudadana* en las decisiones en los distintos planos establecidos por la Ley y Programa de Desarrollo Social.

1.3.- Establecimiento de criterios para la participación en el CDS de los CDDS, entre los que podrían estar:

- i) Los representantes de los CDDS tendrán que ser electos por él mismo y no podrán ser funcionarios;
- ii) En los CDDS sólo participarán con voto los funcionarios expresamente señalados en la legislación.

1.4.- El diseño y desarrollo de un programa de capacitación sobre Participación Ciudadana (con el auxilio de la EAPDF) obligatorio para todos los funcionarios del área de Desarrollo Social (en los términos en que lo define la Ley).

1.5.- El diseño de espacios para el intercambio de experiencias entre promotores de participación para compartir los avances y complicaciones que tiene el ejercicio de la participación ciudadana.

1.6 El diseño de campañas informativas y la elaboración de materiales que contribuyan a que las instituciones y los ciudadanos hagan efectiva la participación ciudadana, estos materiales podrían ser para tres niveles: i) para el personal de instituciones direcciones y puestos medios; para promotores (como actores intermediarios de la participación) y iii) para todo el público.

Plazo: Septiembre de 2012



En tanto que se estructura el proceso de elaboración de una propuesta de política para la participación ciudadana es necesario tomar algunas medidas de carácter inmediato, con apego a la LDSDF y a la LPCDF, por ello se formula la siguiente recomendación.

Recomendación PC02/2012

Al Jefe de Gobierno, en su carácter de Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

Al Secretario de Desarrollo Social, en su carácter de Secretario Ejecutivo de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

Convocar a la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, para que en cumplimiento del art. 23, frac I de la Ley de Desarrollo Social,² establezca las estrategias para en lo inmediato diseñar los lineamientos para impulsar la Participación Ciudadana. Entre los anteriores deberán estar los lineamientos que sustenten la operación de los consejos (tanto el CDS como los consejos delegacionales), así como las variables e indicadores tendientes a la evaluación de estos mecanismos de participación.

Plazo: julio de 2012

Recomendación PC03/2012

Al Secretario de Desarrollo Social y a la Directora General de Inmujeres-DF

Reformular, con la participación de Organizaciones Civiles, el diseño y funcionamiento del Programa de Coinversión Social, para transformarlo en un espacio de las organizaciones civiles para la interlocución, deliberación e incidencia en el ciclo de la política pública, a fin que rebase su desempeño como sólo un mecanismo de financiamiento.

² **Artículo 23.-** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer el marco global de planeación y operación del Desarrollo Social, precisando las políticas y lineamientos básicos; (LDSDF)



Este rediseño debe contemplar los siguientes aspectos:

3.1.- Una estrategia para el incremento de los recursos destinados al Programa de Coinversión Social para ampliar tanto la cobertura como el monto de recursos aportados a los proyectos, así como su transferencia oportuna, con el objeto de dar cumplimiento a la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal y su reglamento,

3.2.- Fortalecer las capacidades de incidencia de las organizaciones civiles y avanzar en el efectivo reconocimiento de sus acciones como objeto de interés público. En el diseño del Programa Operativo Anual 2013 deberá reflejarse el incremento presupuestal y la nueva prioridad del Programa de Coinversión Social.

3.3.- Establecer con claridad la prohibición de condicionar la participación de organizaciones civiles en las convocatorias a programas a que estas tomen cursos impartidos por las instituciones públicas convocantes. Esta recomendación no afecta los cursos de capacitación que se puedan impartir, lo que se evitará es que tal participación sea obligatoria y que la misma se convierta en prerrequisito para la aceptación de propuestas.

Plazo: Septiembre 2012.

Recomendación PC04/2012

Al Jefe de Gobierno

Detener la caída en los montos de los recursos aprobados para todos los programas directamente dirigidos al fomento de la participación ciudadana, tales como: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Programa de Coinversión Social, Mejoramiento de Vivienda, entre otros, a fin que recuperen su sentido original de un piso mínimo de financiamiento para cada proyecto. Para ello deberá incluirse un monto presupuestal suficiente en el Programa Operativo Anual de 2013.

Plazo: Septiembre 2012.



II. Participación no institucionalizada

Problema:

En el período de la evaluación se observó un alejamiento notable entre las organizaciones civiles y sociales con las instancias gubernamentales, salvo casos excepcionales asociados a decisiones específicas, que se tradujo en un retroceso importante en el plano de la interlocución y la colaboración entre ambos. El campo de acción de las organizaciones civiles se redujo significativamente, la eficacia política de sus acciones se hizo difusa y, por tanto, el impacto de su trabajo fue más limitado.

En todo ello intervinieron factores tales como: a) el cambio de orientación en la política gubernamental que implicó, por una parte, el establecimiento de una relación preferencial con otros actores (organizaciones territoriales y población en general), y el desplazamiento de la relación con las OC's a un segundo plano, y, por otra parte, la desaparición de uno de los canales de intermediación que habían dado mayor consistencia a esta relación (la interlocución directa con funcionarios), b) disminución en el gobierno de aliados institucionales (funcionarios) receptivos al trabajo de los organismos civiles y afines a sus planteamientos, y c) la existencia de importantes déficits en la institucionalización de las instancias y mecanismos de participación ciudadana, así como la falta de reglas claras para su vigencia y operatividad, lo que pudo derivar en su manejo discrecional.

Asimismo, se considera que la nueva *Ley de Participación Ciudadana* es insuficiente para contener la experiencia, capacidad de propuesta e incidencia de las organizaciones sociales que existen en la Ciudad. La LPC no contempla las formas de organización múltiples que en ella existen.

Recomendación PC05/2012

Al Secretario de Desarrollo Social

Incorporar dentro del Objetivo central de la Subsecretaría de Participación Ciudadana la tarea de enlazar directamente al Gobierno del Distrito Federal con las diversas organizaciones civiles y sociales; para ello deberá diseñar un



mecanismo *ex profeso* para la interlocución y deliberación en torno a las problemáticas, temáticas y sectores en los que trabajan estos organismos.

Plazo: Septiembre 2012

Recomendación PC06/2012

Al Secretario de Desarrollo Social

Instruir al Subsecretario de Participación Ciudadana para que convoque a la ciudadanía organizada y no organizada a un proceso de balance y generación de propuestas en torno a los contenidos de la actual Ley de Participación Ciudadana, con la finalidad de elaborar un proyecto de reformas, que incorpore, entre otros aspectos, el reconocimiento a las diversas formas organizativas existentes en la Ciudad; así como contemplar la armonización entre ésta, y las leyes atinentes tales como la Ley de Planeación, Desarrollo Social, Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones Civiles, entre otras, como fundamento normativo para el diseño de una política transversal de Participación Ciudadana.

Plazo: Septiembre 2012