

Planear el desarrollo social de la Ciudad de México

Normatividad, instrumentos y
relaciones intergubernamentales



Consejo de
Evaluación del
Desarrollo Social
del Distrito Federal
Evalúa DF

Claudia Luengas Escudero
Jogin Abreu Vera
Pedro García Cruz

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DF

PLANEAR EL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Normatividad, instrumentos y relaciones intergubernamentales

Claudia Luengas Escudero
Jogin Abreu Vera
Pedro García Cruz

México, D.F., diciembre de 2013

Contenido

Presentación	7
Introducción	11
Capítulo 1. Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública de la Ciudad de México en la planeación del desarrollo social	21
El modelo de planeación en la norma constitucional	24
En relación con la Planeación Nacional del Desarrollo	25
En relación con la Planeación del Desarrollo en la Ciudad de México	25
El modelo de planeación en la normatividad de la Ciudad de México	25
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	25
Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	26
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal	29
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	32
Leyes específicas	33
La coordinación del gobierno central con los gobiernos delegacionales en la normatividad vigente	39
Estatuto de Gobierno	39
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	39
Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	40
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal	40
Leyes específicas	41
Instrumentos de programación y presupuestación del gasto social	42
Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente	42
Ley de Planeación del Desarrollo	47
Ley de Desarrollo Social	48
Legislación específica	48
Brechas normativas	49
En cuanto al modelo de planeación del desarrollo	49
En relación con la coordinación intergubernamental	50
En relación con la participación social y ciudadana	51
En cuanto a la presupuestación del desarrollo social	52

Capítulo 2. Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública de la Ciudad de México en materia de planeación del desarrollo social	55
¿Cuál es el proceso general de las políticas públicas?	57
Problemas en el proceso de planeación-programación de las políticas públicas	59
¿Qué esquemas programático-presupuestarios contempla el modelo de planeación de la Ciudad de México?	60
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal	62
Programa de Desarrollo Social y Programas sectoriales	63
El Manual de Programación-Presupuestación	66
¿Cuáles son las metodologías de gestión programática-presupuestal a nivel central?	67
Presupuesto Basado en Resultados (PbR)	68
Transversalidad	70
Presupuesto ciudadano y participativo	70
¿Cómo se incorpora la política social en el sistema de Programación y Presupuestación?	75
Alineación de los programas sociales con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal	76
Evaluación de las políticas sociales en la Ciudad de México respecto del gasto etiquetado	79
¿Qué papel juegan los Programas Operativos Anuales en las fases de programación y presupuestación?	82
Fase de Integración por Resultados	83
Fase de Integración Financiera	84
¿Cómo se programan y presupuestan los programas sociales no establecidos en leyes específicas?	86
Disposiciones legales que regulan las adecuaciones presupuestales	87
Búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento	87
¿Cuáles son las recomendaciones de las instancias fiscalizadoras del gasto público sobre el gasto social del DF?	87
Revisión de la Cuenta Pública. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	87
¿Cómo se coordinan los mecanismos y metodologías de gestión programática presupuestaria de la Ciudad de México con el Gobierno Federal?	90

Capítulo 3. Análisis político sobre la forma en que se planea y opera la política social en las delegaciones	95
La política social de los gobiernos de la Ciudad de México 1997-2012	97
La naturaleza jurídico política de la Ciudad de México	111
El lugar de las delegaciones en la Administración Pública del Distrito Federal	113
La evolución institucional de las delegaciones en el periodo 1997-2012	117
¿Cómo se planea y presupuesta la política social en las delegaciones?	122
¿Cómo se instrumenta la política social en las delegaciones?	127
Factores políticos que explican la existencia de brechas entre planeación e instrumentación	131
Factores políticos que explican la debilidad en la articulación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y delegacional	135
Fortaleza institucional	135
Peso político del sector central	135
La correlación de fuerzas	136
Dispersión y confusión normativa e institucional	136
Ausencia de contrapesos institucionales y sociales: la participación ciudadana	137
Conclusiones y propuestas	139
Anexos	161
Anexo 1	163
Anexo 2	165
Anexo 3	170
Anexo 4	181
Anexo 5	199
Anexo 6	206

Presentación



Presentación

El presente trabajo, desarrollado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) a iniciativa del Consejero Ciudadano Dr. Manuel Canto Chac, tiene como propósito desarrollar un diagnóstico de las principales brechas existentes entre la normatividad y las prácticas en la planificación del desarrollo social en la Ciudad de México, así como proponer correctivos viables en materia de normatividad, diseño e implementación de los programas y las políticas públicas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal (GDF), y su vinculación con la sociedad civil organizada.

Para ello se integraron tres capítulos basados en investigación documental y estudios de caso, así como catorce entrevistas a servidores públicos y legisladores vinculados al gobierno de la Ciudad de México durante las administraciones 2000-2006 y 2006-2012, con el propósito de contrastar las evidencias de la investigación documental, con la experiencia de la praxis del diseño, programación y ejecución de los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social en la Ciudad de México en los últimos doce años.

El primer capítulo desarrollado por la Licenciada Claudia Luengas Escudero, quien tuvo a su cargo la coordinación general del estudio, presenta un análisis jurídico de las atribuciones de los distintos órdenes de gobierno en materia de planeación del desarrollo social, así como la identificación de brechas existentes ente el marco jurídico federal y el local que limitan la debida planeación, el diseño e instrumentación de los programas sociales en la Ciudad de México.

El segundo capítulo, a cargo de la Maestra Jogin Abreu Vera, desarrolla un análisis del funcionamiento organizacional de la administración pública central y la descentralizada, con énfasis en el proceso de programación y presupuestación de los programas sociales, a través de instrumentos y herramientas de análisis tales como: el desarrollo del ciclo de Políticas Públicas, el Presupuesto para Resultados y la implementación de los presupuestos ciudadanos y participativos.

Finalmente en el tercer capítulo a cargo del Licenciado Pedro García Cruz presenta un análisis político de la operación de los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social en la Ciudad de México, con énfasis en su ejecución en el ámbito delegacional, a través de entrevistas con servidores públicos y estudios de caso.

Lic. Claudia Luengas Escudero

Agosto de 2013

Introducción



Introducción

Lenta, pero de manera constante, América Latina va saliendo del letargo al que la sometieron las reformas que establecían la preeminencia del mercado y del autoritarismo, iniciadas en las década de los setenta y prolongadas hasta el final del Siglo XX. La política social no estuvo exenta de este letargo fue reducida por los diseños tecnocráticos a solo transferencias monetarias condicionadas a los pobres. Se pensó que toda la complejidad implicada en la construcción del desarrollo social se resolvería con el solo otorgamiento de dinero, sin atender a los otros múltiples aspectos que constituyen la pobreza, la desigualdad y la ruptura de la solidaridad social.

La gestión de la política social también disminuyó. Se ubicaba cuantitativa y geográficamente a los pobres, de acuerdo a criterios artificiosos contruidos para que una buena parte de ellos permanecieran en la penumbra, transfiriéndoles dinero periódicamente, no para salir de su condición de pobreza sino para que los gobiernos pudieran administrarla junto con la desigualdad.

En la Ciudad de México desde el primer gobierno electo, y con una fuerte participación de la sociedad civil, se inició la búsqueda de alternativas al modelo entonces dominante en los diseños de política social de la federación. Esta búsqueda compartida se plasmó en la Ley de Desarrollo Social para el DF, aprobada en marzo del 2000, en la que definió como objetivo del desarrollo social la realización de los derechos sociales de la ciudadanía, mismo que la ley concretó como *“Desarrollo Social: Es el proceso de realización de los derechos de la población”*. Posteriormente se incluyó a la política social como la estrategia para el proceso de realización plena de estos derechos, recogiendo la experiencia de las organizaciones civiles en los espacios internacionales de promoción del cumplimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Todo ello necesariamente condujo a la preocupación por la adecuada planificación del Desarrollo en general y del Desarrollo Social en particular, expresada en las leyes de Planeación del desarrollo y de Desarrollo social, ambas de la Ciudad de México. Como ocurre en la mayoría de las sociedades, no siempre lo ejecutado efectivamente por las administraciones públicas se corresponde con lo legislado, por lo que es necesario analizar la distancia entre norma y realización, así como las causas de esa distancia, para buscar congruencia entre la voluntad social expresada en las leyes y las prácticas en la gestión concreta de la política social.

La normatividad del desarrollo social de la Ciudad de México le impone a la gestión de la política social dos exigencias: 1) integralidad de la política y de sus programas, a fin que se dé su articulación y complementariedad y, con ellas, la efectividad en la atención a los derechos y necesidades de la ciudadanía; 2) la participación de esta última en todas las fases del ciclo de la política social, desde su formulación hasta su evaluación. Para ello se diseñaron instrumentos específicos, tanto para la articulación entre las diversas instituciones del desarrollo social, como para la participación de la sociedad.

Sin embargo, lo normado no siempre es ejecutado. Entre las diversas causas de la brecha entre norma y práctica se encuentran: 1) las inercias de la cultura organizacional heredada de etapas previas del gobierno de la Ciudad, 2) los probables déficits en la propia normatividad; 3) la posible pérdida del impulso innovador de la ciudadanía; 4) las condicionantes derivadas de la acción y normatividad del gobierno federal, que se pueden expresar en financiamientos, operación de programas, criterios, entre otros; y 5) la disminución del interés de los gobiernos locales en la construcción de la equidad social.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, producto de las experiencias derivadas de las evaluaciones realizadas, decidió explorar tres aspectos que a su juicio podrían interactuar y responder a una matriz común de dicha brecha: la que surge entre programación y presupuestación, y aquella hallada en las relaciones intergubernamentales entre gobierno central y las delegaciones.

Esta brecha se agudiza en la Ciudad de México por su carácter de ciudad capital y de megalópolis; ambos elementos aumentan su complejidad como *mesogobierno*, asunto que no ha recibido la debida importancia, ni en México ni en América Latina. Incluso se podría añadir, el *sui generis* estatus jurídico-político de la Ciudad, que al no tener carácter de entidad autónoma y soberana; carecer de una constitución local y un orden de gobierno local constituido con sus correspondientes elementos de contrapeso en las decisiones unipersonales; vuelve particularmente difíciles sus relaciones intergubernamentales.

Estas tendencias no son privativas de la Ciudad de México, han sido tematizadas en las ciencias de la política de diversas maneras. Una de ellas particularmente, son las *Relaciones Intergubernamentales* (RIG's), que se ocupan de la acción articulada y/o concurrente entre diversos órdenes o niveles de gobierno, tanto en sus relaciones horizontales (de la misma jerarquía) como en las verticales (de diversa jerarquía). Asimismo lo hace la *Gobernanza*, que hace referencia a la relación compleja entre gobierno y múltiples actores de la sociedad.

Ellas pueden contribuir a un diagnóstico adecuado pero, además del diagnóstico, el horizonte que se pretende es el de la construcción de correctivos viables para el mejoramiento de la planificación del desarrollo social. El horizonte de factibilidad es diverso, puede reconocer desde lo que serían ajustes de implementación de la norma, hasta ubicarse en el rediseño de la normatividad, la que tal vez tendrá que atenerse a la producida por la legislación local. Algo similar podría decirse de los recursos que supondrían y de los arreglos entre los actores políticos, es decir, puede comprender el ámbito jurídico, financiero y político. Para la construcción correctiva resulta necesario definir como criterio el de *ajustes mutuos* entre todos los ámbitos y actores.

Entre los diversos problemas que se derivan de las brechas mencionadas se pueden señalar: a) la multiplicación de leyes que abordan materias concurrentes; b) la existencia, en las leyes vigentes, de prescripciones de programas, objetivos e incluso metas que tienden a rigidizar el diseño de políticas públicas; c) el funcionamiento por debajo de la norma de las instancias de coordinación para la planificación; d) la tendencia a privilegiar la observancia de los preceptos que tienen impacto financiero en detrimento de los que no lo tienen de manera directa. Estas observaciones, derivadas de estudios previos realizados por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, requieren para la construcción de propuestas de solución serias, la sistematización de lo que ocurre con la normatividad, presupuestación y ejercicio de las relaciones intergubernamentales. Estos son los propósitos centrales del estudio realizado que se pone a disposición del público interesado.

Aunque estas tendencias son propias de América Latina y de varias partes del mundo, la particularidad de la Ciudad de México justifica la importancia de elegir los tres referentes mencionados, sintetizándolos en: 1) definición como referente fundamental de la política social el enfoque de derechos humanos, 2) necesidad de incrementar los rendimientos y la transparencia de los recursos públicos y 3) importancia de establecer relaciones de complementariedad entre diferentes órdenes de gobierno.

Ante la ausencia de enfoques que generen consensos, dada la pugna ideológica que éstos conllevan, los derechos humanos emergieron como el principal criterio de orientación de la política social, ya que son producto de los acuerdos explícitos entre los Estados nacionales. Esto no los exenta de implicaciones ideológicas, pero la dimensión que los pone en el centro de la discusión es justamente su origen consensual y de pacto formal entre los Estados.

Los Derechos Humanos no son sinónimo de leyes. Éstas las expresan, a condición de que respondan a los principios universales pactados, lo que incluso modifica la visión del mismo Estado, distinguiéndose entre el “viejo” Estado de Derecho y su actual uso:

“...según el uso alemán (Rechstaat) en el sentido de ‘estado legal’ o ‘regulado por leyes’,” mientras que el segundo sería: “...en el sentido más significativo, propio del uso italiano o francés, de un modelo de organización política caracterizado, esquemáticamente, por tres principios... a) el principio de legalidad de toda actividad del estado, es decir de su subordinación a leyes generales y abstractas... vinculadas, a su vez, al respeto a ciertas garantías fundamentales de libertad e inmunidad personales... b) el principio de publicidad de los actos... c) la sujeción a control de todas las actividades estatales, bajo la doble forma de control jurisdiccional... y de control político...”. (Ferrajoli, p.11).

Pero la centralidad del enfoque de Derechos Humanos en las políticas sociales también nos obliga a retomar la triple división reconocida entre principios, reglas y políticas, en la cual los principios expresan los valores a alcanzar, “...es el mandato nuclear de un sistema, su verdadero fundamento...” (Bandeira cit por Bucci: 10); las reglas prescriben conductas, ambos, principios y reglas se expresan en normas jurídicas, por su carácter general y abstracto, mientras que las políticas establecen objetivos que son las maneras de concretar los principios y las reglas, contrariamente a las normas que son específicas, no de carácter general, lo cual establece su diferencia por un lado, pero por otro establece su necesario vínculo:

“...la exigibilidad de un derecho aparece en las distintas fases de la organización temporal de la política pública, desde el establecimiento de la agenda, a la formulación de las alternativas, a la decisión, a la implementación de la política, la ejecución, hasta la fase final de la evaluación” (Bucci: 12).

Podemos ubicar entonces a los Derechos Humanos en el nivel de los principios que, como tales, orientan cada una de las fases de las políticas y se constituyen en su referente. Son los medios para la *exigibilidad* de los derechos, misma categoría que se distingue del proceso judicial, denominado *justiciabilidad*, por medio del cual:

“...una autoridad del Estado –o de una organización intergubernamental- es competente para recibir reclamos por violaciones y determinar las sanciones y las reparaciones correspondientes. *Si esa autoridad es un juez o un tribunal entonces se habla de la justiciabilidad del derecho...* (De Roux y Ramírez 2004:16. Subrayado propio).

A diferencia de lo anterior se entiende por exigibilidad:

“...un proceso sociopolítico en el que a través de mecanismos diversos, uno de los cuales es el judicial, se exige a los estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos... es el uso del poder político de la sociedad para exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones que por derecho le corresponden” (Canto 2004: 256)

Ubicados en este ámbito de la discusión internacional sobre los derechos y las normas, los hallazgos del trabajo adquieren una dimensión de gran importancia, puesto que como lo señala Claudia Luengas en este libro, en la legislación de la Ciudad se tiende a confundir entre los principios, reglas y políticas, por ejemplo:

En los diferentes ordenamientos se establece en forma a veces muy general y en ocasiones muy específica o detallada, la elaboración de diversos programas específicos que lo mismo pueden referirse a la realización de actividades institucionales como al otorgamiento de prestaciones puntuales y concretas. En algunas ocasiones los programas únicamente se enuncian y en otras son definidos al detalle en su contenido y alcances.¹

Lo anterior se manifiesta en la tendencia a convertir programas de desarrollo social en leyes.

En este libro se aborda otra tendencia preocupante: la coexistencia de diversos modelos de planificación del desarrollo social, por un lado el modelo establecido en la Ley de Planeación del Desarrollo, en el cual:

El esquema para la planeación del desarrollo previsto por la Ley es de naturaleza sectorial ya que los titulares de las dependencias participan en la elaboración, control y evaluación del Programa General en las materias de su competencia y coordinan las actividades que en materia de planeación les corresponda en su ramo.²

Paralelamente, la Ley de Desarrollo Social en aras de ser congruente con el principio de integralidad establece un modelo que...

...rebaso el esquema sectorial establecido en la Ley de Planeación al establecer la planeación del desarrollo social como una actividad que debe ser asumida por la administración pública de forma transversal. De esta manera establece una primera diferencia al conceder al Programa de Desarrollo Social naturaleza no sectorial sino especial.

A lo cual corresponde un instrumento de articulación interinstitucional y adicionalmente señala que la evaluación estará a cargo de un órgano independiente, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social.

...el Reglamento Interior de la Administración Pública regula la constitución de siete gabinetes, cuyo objeto es en sus funciones generales similar al Comité de Planeación y a la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social aún cuando cada una de estas dos últimas instancias están dotadas de atribuciones y funciones específicas.³

Existe una tercera constatación en el trabajo que se viene comentado: la proliferación de leyes en materia de desarrollo social; se han promulgado más de sesenta, lo que dificulta el apego estricto a la norma. Adicionalmente y en conjunto con ello, la sobreposición de modelos de planeación y la rigidización de programas al convertirlos en leyes, se han convertido en los tres obstáculos principales que obstruyen la capacidad creativa de las acciones públicas derivadas de los valores y las conductas que, de manera pionera, estableció la legislación social de la Ciudad de México.

Otro aspecto de atención en el debate internacional es el de la utilización de los recursos públicos. En la dinámica de los últimos años, estos se han visto como el instrumento central de control de la administración pública, lo que ha desembocado en la preeminencia de las dependencias financieras por encima de las demás dependencias gubernamentales. Jogin Abreu señala en este libro en relación al estudio de los procesos de presupuestación:

...la concentración de poder de decisión sobre las políticas públicas en la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México. La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos se hace a través de negociaciones, ajustes y convalidación de los programas y proyectos de las dependencias y entidades, con base a las normas y lineamientos

¹ Luengas Escudero, Claudia. *Capítulo 1. Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública del Distrito Federal en la planeación del desarrollo social*. Página 16 de este libro.

² *Ídem*.

³ *Ibidem*.

dictados por la propia Secretaría de Finanzas. La concentración de estas facultades tan importantes hace que esta Secretaría intervenga en dos etapas del proceso de planeación pública: no solo financia, sino diseña las políticas públicas. Lo cual entre otras consecuencias origina que: En los hechos, los instrumentos más importantes de planeación son el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, los cuales son discutidos cada ejercicio fiscal. Los criterios y análisis técnicos de mediano plazo se trasladan a un segundo plano y en ocasiones se trastocan los objetivos del plan original, imponiéndose una visión de muy corto plazo.⁴

Lo anterior también pone en contradicción la posibilidad de planificar en el medio y largo plazos con las exigencias de control de corto plazo. Incluso la introducción de estrategias innovadoras en la formulación presupuestal, como lo es el Presupuesto para Resultados (PpR), inmerso en una polémica intensa e interesante, acrean dificultades que urge tomar en cuenta.

Algunos autores, como Uña (2011), advierten sobre las necesarias precauciones en la definición del ámbito de aplicación del Presupuesto basado en Resultados. Consideran que este enfoque tiene mayor aplicación en el ciclo presupuestario de instituciones que brindan bienes y servicios mixtos y/o preferentes (Ejemplos; raciones alimentarias, prestaciones médicas directas, transferencias condicionadas de ingresos), y menor utilidad en instituciones que proveen los llamados “bienes públicos puros” (Ejemplos, relaciones diplomáticas, defensa, administración del gobierno), donde la relación costo/beneficio de establecer indicadores de desempeño asociados a asignaciones presupuestarias no resulta tan obvia. A lo cual hay que añadir que el PpR requiere que se establezcan con claridad “productos”, siendo mayor su dificultad para apoyar procesos.

Otro aspecto cuya observación es particularmente importante es el de los procesos de implantación de esta estrategia de presupuestación, al respecto se ha señalado que:

...toda nueva regla, como lo es el PpR, propone un cambio sobre el equilibrio institucional preexistente. Su efecto sobre el proceso presupuestario dependerá en última instancia de cómo altere las interrelaciones de esta multiplicidad de actores... [ante ello] Procesos presupuestarios donde los actores tienen incentivos para cooperar y favorecer políticas a largo plazo son procesos presupuestarios que se caracterizan por favorecer la estabilidad, la adaptabilidad, la eficiencia y la efectividad del gasto público. (Filc y Scartascini: 172).

Lo anterior lleva a preguntarnos por las adaptaciones realizadas para la implantación del PpR en la Ciudad de México. Jogin Abreu pone de manifiesto que:

Los problemas de alineación y planeación estratégica de los programas sociales del DF y la operación de los mismos es un problema relevante. Una de las principales carencias en ese sentido es la falta de claridad en la definición de objetivos en búsqueda de incidir directamente en la población objetivo. Al respecto, es muy importante hacer notar que el DF se distingue de la Federación y de otros estados al buscar la universalización de los derechos sociales (versus una política social focalizada), lo cual constituye una de sus más grandes fortalezas. La existencia de deficiencias en la planeación estratégica y en la capacitación de funcionarios en torno a este tema resulta una amenaza directa a una política social universal.⁵

En el presente libro se pone de manifiesto que los problemas de implantación no sólo derivan de la falta de destreza en los procedimientos organizacionales, sino que pueden estar relacionados con cierta resistencia, de operadores y de tomadores de decisiones, a los criterios de orientación de las políticas y del propio proceso de presupuestación, así:

⁴ Abreu Vera, Jogin. *Capítulo 2. Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública del Distrito Federal en materia de planeación del desarrollo social*. Página 49 de este mismo libro.

⁵ *Ídem*. Página 90.

...la transversalización constituye un elemento central en la política social de la entidad. A pesar de que los derechos humanos y el enfoque de género buscan estar presentes en la planeación, administración y operación de la política social, es importante que trascienda del discurso para integrarse plenamente a los ejercicios de planeación, tanto en la fase de operacionalización como de implementación. La ausencia de matrices de evaluación que consideren una efectiva aplicación de los ejes transversales mencionados (aun cuando estén incluidos en la normatividad) constituye un desafío latente para la administración pública local.

Evidentemente la manera de detectar los déficits en la planeación y en la presupuestación, es a través de la evaluación. Para ello la legislación de desarrollo social y la de Presupuesto y Gasto Eficiente establecen y reconocen, respectivamente, la función que cumple Evalúa DF como órgano público descentralizado y ciudadano, sin embargo:

Uno de los principales obstáculos de llevar a cabo estas evaluaciones es la insuficiencia presupuestal. Si bien puede existir interés por evaluar un programa social de determinada dependencia, este debe estar sujeto a la aprobación presupuestal y a la convocatoria pública para la elaboración del estudio. Estas limitaciones tienen como efecto una posible desvinculación de la gestión programática con el impacto cuantitativo y cualitativo de los programas vistos desde la sociedad civil, debilitando el vínculo entre sociedad y acción gubernamental.

Otro elemento explorado fue el de las relaciones intergubernamentales, específicamente, la existente entre el gobierno central y las delegaciones. Toda relación intergubernamental tiene una fuerte carga política, la que se da entre estas dos instancias gubernativas demanda una mayor comprensión de su trayectoria. Pedro García, el autor del estudio correspondiente, hace un largo recorrido por los derroteros políticos de la Ciudad, en donde se pueden encontrar muchos factores que explican su situación actual. Una de ellas es la debilidad de los gobiernos de las delegaciones en comparación con los municipios:

A diferencia del GDF, los gobiernos delegacionales no han podido avanzar en el proceso de construcción de su independencia, porque no tienen ingresos propios ni suficientes para resolver los problemas de su demarcación; no tienen capacidad para atender la demanda ciudadana; no tienen autonomía financiera; no pueden contratar deuda; no tienen bajo su mando la seguridad pública de su demarcación; no tienen bajo su control la procuración de justicia; no tienen facultades reglamentarias, como sí las tienen los municipios a través de sus cabildos; y carecen de la infraestructura orgánica, humana y financiera para diseñar y ejecutar verdaderas políticas públicas.

El análisis de la relación entre el gobierno central y las delegaciones en la Ciudad de México, no puede realizarse al margen de las grandes discusiones que se dieron en el último cuarto del siglo XX sobre la descentralización del gobierno, parece estar más tensionada por la discusión contemporánea en torno de la gobernanza, sobre todo aquella que pone el énfasis en la gobernanza multinivel. Se sabe que ya no es posible identificar a la Nación con las instituciones estatales, el concepto de soberanía ya no puede ser fundamento de la idea de un sólo tomador de decisiones. Las distintas formas de agregación social demandan participar en las decisiones con vías nuevas de representación social y el federalismo parece ser visto cada vez más como un mecanismo de limitación del poder político que de engrandecimiento de la Nación. El reto del presente es pasar a otro modelo, cómo orientar este tránsito de atribuciones y de suplencia circunstancial de los que aún no puedan asumir las funciones que les correspondan es un reto asociado. Si para la tradición europea el problema central era la relación entre nación y estado, para la norteamericana era el equilibrio de poderes, la tensión principal en el surgimiento del federalismo latinoamericano consiste en que:

...la forma de gobierno existente no garantiza una adecuada gobernabilidad del país, pues no es capaz de proyectar a las provincias o estados hacia un horizonte más amplio ni dar vida a mecanismos institucionales aptos para que las instancias del gobierno general lleguen efectivamente a todos los puntos del estado y para que, viceversa, las instancias de las regiones o provincias sean adecuadamente representadas por el gobierno general. (Carmagnani: 401).

Por su parte la Unión Europea, en la búsqueda de reducir la complejidad de las contemporáneas relaciones gubernamentales, resolvió llevar las decisiones al nivel de gobierno al alcance de la mano del ciudadano. Como se señala en la parte declarativa del Tratado de la Unión *“Resueltos a continuar el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos”*.

La preocupación actual en torno de la gobernanza surge al constatar que el ejercicio del gobierno, entendido como la voluntad de un solo decisor, es ya cosa del pasado. La acción pública hay que pensarla como un entramado de diferentes órdenes de gobierno, pero también de interacciones entre diversos actores, públicos y privados, las decisiones corresponden al acuerdo entre múltiples actores, ninguno de los cuales puede determinarlas por sí sólo, por lo que los procesos decisionales dependen del acuerdo y la interacción entre varios de ellos

...que tienen intereses contradictorios, pero que son lo suficientes independientes entre sí para que ninguno pueda imponer una solución por sí sólo, y a la vez son lo suficientemente dependientes como para que todos pierdan si no se encuentra alguna solución (P. Scmitter, citado por: Chevalier, Jacques: 207).

La falta de discusión sobre el gobierno local en la Ciudad de México ha mantenido en la penumbra analítica situaciones como el hecho de que entre ambos se desarrollan relaciones competitivas en vez de complementarias, siendo un síntoma de algo que ocurre más en el fondo:

... la brecha entre normatividad y hechura de las políticas sociales delegacionales, pues éstas terminan siendo producto de prácticas inerciales, acuerdos de los gobiernos delegacionales con grupos y líderes territoriales, modos de hacer programas heredados del viejo régimen y las diversas propuestas de los tomadores de decisiones.

Globalmente se podría decir que el liderazgo en la innovación de las políticas de desarrollo social que durante varios años había tenido la Ciudad de México enfrenta actualmente varios retos, entre los que destacan el atesoramiento de las enseñanzas de sus propias experiencias a fin de abrir un nuevo ciclo de estrategias de desarrollo social. Para ello seguramente se tendrá que adecuar su marco normativo a favor de una mayor congruencia, mediante la armonización en función de los referentes más avanzados presentes ya en la legislación -que reclaman una mayor integralidad entre la visión del desarrollo social como proceso de cumplimiento de los derechos universales y las normas para la planificación-, las instituciones capaces de darle integralidad a la función pública; los procedimientos de programación y presupuestación; y las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno. Todo ello entendido como un proceso de reformulación de las relaciones entre gobierno y sociedad que hoy demandan una mayor participación ciudadana en las políticas públicas en general pero mucho más, en las sociales. Ello resulta ineludible, ya no sólo como un asunto de congruencia democrática, sino también como una exigencia de eficacia de la acción pública.

Capítulo I

Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública de la Ciudad de México en la planeación del desarrollo social

Claudia Luengas Escudero



Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública de la Ciudad de México en la planeación del desarrollo social

Introducción

En este trabajo se realiza una revisión integral del marco jurídico de actuación de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de planeación del desarrollo social, la definición de presupuestos y el papel de las delegaciones en dicho proceso. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal por conducto del Consejero Ciudadano Manuel Canto Chac coordinó los trabajos de investigación, análisis y redacción final del documento, con el propósito de identificar las posibles brechas que existen entre la normatividad y las prácticas administrativas en estas materias y proponer alternativas y en su caso, posibles correctivos.

Para estos efectos se elaboró un diagnóstico inicial que refleja de manera puntual los esquemas previstos por la normatividad vigente para el reconocimiento de los derechos sociales y el andamiaje institucional que la misma normatividad ha establecido para llevar a cabo la planeación, programación, coordinación intergubernamental y participación social y ciudadana en el proceso de planeación y presupuestación del desarrollo social. Para esto, se retomó y profundizó el estudio realizado anteriormente para Evalúa DF por la suscrita denominado “Análisis Propositivo de la Normatividad del Distrito Federal en Materia de Desarrollo Social”.

Adicionalmente los investigadores; Jogin Abreu Vera y Pedro García Cruz identificaron y estudiaron los componentes institucionales que inciden en los procesos de programación del gasto social en el ámbito delegacional y en las instancias centralizadas de la administración pública respectivamente.

Para determinar las brechas existentes entre la normatividad en vigor y las prácticas actuales en los procesos de planeación, instrumentación y programación y presupuestación de políticas y programas de desarrollo social, se entrevistó a catorce servidores públicos identificados como actores clave en los procesos referidos. Esto permitió tener un acercamiento a la práctica concreta y a la visión particular de los funcionarios que en los hechos instrumentan la política social del gobierno de la Ciudad.

El informe que a continuación se presenta contrasta la experiencia práctica y la visión particular de quienes llevan a cabo o inciden en los procesos de planeación y presupuestación del gasto social con las disposiciones normativas que en teoría rigen la actuación de los servidores públicos en estas materias. Este trabajo de sistematización intenta servir como insumo para proponer correctivos viables a quienes asuman estas responsabilidades.

Antecedentes

A partir del cambio de régimen en la Ciudad de México, la Ciudad ha desarrollado un sistema normativo que aspira a institucionalizar, entre otros aspectos, un modelo de planeación del desarrollo en general y del desarrollo social en particular en el que el gobierno es concebido como garante de derechos universales. En este sentido, la normatividad que regula el ámbito de actuación de la autoridad en materia de desarrollo social, está planteada en términos de derechos de los ciudadanos que se ejercen, entre otros, a través de la instrumentación de políticas y programas de desarrollo social de la administración pública.

El esquema que ha seguido el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de la Ciudad de México, pasa por la consignación de éstos en ordenamientos legales específicos; el establecimiento de las obligaciones y atribuciones de los órganos de la administración pública tendientes a garantizar al ciudadano el goce y disfrute de los derechos consignados; y el diseño de mecanismos para la participación social y ciudadana tanto en el diseño de las políticas y programas públicos como en su seguimiento y evaluación.

En los diferentes ordenamientos, se han consignado instrumentos y mecanismos que procuran asegurar la debida coordinación intergubernamental, así como, la adecuada y suficiente presupuestación de las políticas y programas de desarrollo social establecidos en las leyes.

En materia de programación y presupuestación del gasto social, en la administración 2006- 2012, se realizaron importantes innovaciones normativas al plasmar en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal una serie de previsiones para introducir la transversalización en materia de equidad de género y derechos humanos, así como el Presupuesto por Resultados (PpR), concebido como una estrategia para asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de demandas a satisfacer, y también por la evaluación periódica que se haga de su ejecución con base en diversos indicadores.

Por lo que toca a las Delegaciones, las normas jurídicas específicas han dotado a los órganos político-administrativos de atribuciones y responsabilidades en las materias que constituyen sus respectivos objetos y en ocasiones incorporan a sus titulares en las instancias de coordinación intergubernamental y de participación social y ciudadana que instauran. De esta manera, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México han visto aumentadas sus responsabilidades sin que esto haya sido acompañado de una profesionalización y adecuación en su personal, en sus estructuras organizacionales y en sus asignaciones presupuestales.

El modelo de planeación en la norma constitucional

En relación con la Planeación Nacional del Desarrollo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como responsabilidad de orden público la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.⁶

La norma constitucional instituye como documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática al Plan Nacional de Desarrollo. La Ley de Planeación Federal reserva la categoría de “plan” al referido Plan Nacional de Desarrollo y en consecuencia, sus instrumentos derivados del mismo son denominados “programas”.

⁶ Artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las acciones derivadas del Plan y de los programas de planeación del desarrollo son materia de coordinación con las entidades de la República y de concertación e inducción con los sectores social y privado. De esta manera, el esquema de planeación previsto en la norma constitucional es en esencia una responsabilidad del titular del ejecutivo, quien tiene la obligación de su conducción en todas sus etapas.

Las entidades federativas han organizado a nivel local sus propios sistemas de planeación del desarrollo en el cual se reproduce el esquema que la Constitución establece para ser aplicado a nivel federal.

En relación con la Planeación del Desarrollo en la Ciudad de México

En concordancia, la misma Constitución al diseñar el régimen de facultades de los órganos de Gobierno de la Ciudad de México facultó a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de planeación del desarrollo.⁷

En su BASE SEGUNDA, el texto Constitucional señala como facultades explícitas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las Leyes que expida la Asamblea Legislativa mediante reglamentos, decretos y acuerdos.

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos perfila para el Distrito Federal un esquema correlativo al federal, en el que la planeación del desarrollo se considera una responsabilidad de orden público en la que concurren el órgano legislativo de la Ciudad a efecto de expedir las disposiciones de carácter general que regulen las actividades gubernamentales en esta materia, y el órgano ejecutivo, quien tiene a su cargo la conducción administrativa del sistema de planeación en su conjunto.

El modelo de planeación en la normatividad de la Ciudad de México

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

En esta materia, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal reproduce las atribuciones que en materia de planeación del desarrollo, en general, y desarrollo social, en particular confiere la Constitución a los órganos de gobierno legislativo y ejecutivo de la Ciudad. Adicionalmente, en su artículo 12, refiere los principios estratégicos a los que se sujetará la organización política y administrativa de la Ciudad de México, siendo la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la ciudad uno de éstos.

El artículo 118 del Estatuto abunda en este tema al establecer que la planeación del desarrollo es una materia que deberá tomarse en cuenta para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad.

En los términos apuntados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecen que la planeación del desarrollo es una actividad obligatoria de los órganos del gobierno, siendo facultad del órgano legislativo la expedición de los ordenamientos legales correspondientes y siendo atribución del órgano ejecutivo proveer en la esfera administrativa su exacta observancia. La planeación del Desarrollo territorial, económico y social de la ciudad es uno de los principios estratégicos a los que debe sujetarse su organización política y administrativa.

⁷ Artículo 122, Base Primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

El sistema de planeación de la Ciudad de México está consignado en la Ley de Planeación del Desarrollo. En este ordenamiento se confiere al Jefe de Gobierno la conducción y coordinación de la planeación dándosele la atribución de aprobar tanto el Programa General como los Programas Sectoriales, Delegacionales y Parciales.

Para ejercer las atribuciones de conducción y coordinación del proceso de planeación del Jefe de Gobierno, la Ley prevé la instalación del Comité de Planeación, cuerpo integrado por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.⁸ Se prevé la participación de los titulares de las delegaciones en los términos que determine el Reglamento y la de los titulares de los órganos desconcentrados y de las entidades cuando expresamente lo determine el Jefe de Gobierno.

Comité de planeación	Integración	Atribuciones
<p>Artículo 20 de la LPDF. A través del Comité de Planeación, el Jefe de Gobierno ejerce la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo en la Ciudad de México.</p> <p>Es presidido por el Jefe de Gobierno quien eventualmente designará el servidor público que lo sustituya.</p>	<p>a) Se integra por los titulares de las dependencias de la APDF.</p> <p>b) Los titulares de los órganos político-administrativos participarán en el Comité de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento de la Ley.</p> <p>c) Los titulares de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades podrán participar en el Comité cuando, expresamente, lo determine el Jefe de Gobierno.</p>	<p>I. Proyectar y coordinar las actividades de planeación del desarrollo del DF;</p> <p>II. Dictar las políticas y lineamientos generales en materia de planeación en las distintas etapas del proceso;</p> <p>III. Coordinar las acciones que se desarrollarán con el Consejo de Planeación en las distintas etapas del proceso de planeación;</p> <p>IV. Elaborar el proyecto de Programa General, procurando su congruencia con la planeación del desarrollo nacional y metropolitano;</p> <p>V. General, procurando su congruencia con la planeación del desarrollo nacional y metropolitano;</p> <p>VI. Determinar los programas que se deriven de los aspectos prioritarios para el desarrollo de la entidad;</p> <p>VII. Revisar y opinar sobre el proyecto del Programa Operativo de la AP;</p> <p>VIII. Analizar y opinar sobre los programas de inversión contenidos en los anteproyectos de presupuestos de egresos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la APDF;</p> <p>IX. Vigilar el seguimiento y ejecución del PGD considerando las propuestas del Consejo de Planeación;</p> <p>X. Vigilar el seguimiento y ejecución del PGD considerando las propuestas del Consejo de Planeación;</p> <p>XI. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del PGD y programas en coordinación con las unidades responsables en esta materia y proponer las correcciones correspondientes;</p> <p>XII. Analizar las propuestas de coordinación con la federación, estados y municipios, que formule el Jefe de Gobierno en materia de planeación;</p> <p>XIII. Elaborar diagnósticos, fijar prioridades y diseñar las estrategias que ordenen las acciones para la aplicación de los recursos;</p> <p>XIII. Concertar convenios en materia de planeación con organismos e institutos de investigación públicos o privados así como con instituciones científicas o de educación superior;</p> <p>XIV. Apoyar técnicamente a las dependencias, entidades y órganos político administrativos que lo soliciten;</p> <p>XV. Recoger a través de los mecanismos de participación ciudadana las propuestas, puntos de vista y opiniones de los ciudadanos sobre el PGD, los programas y los programas delegacionales.</p>

⁸ Ver artículo 20 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

El esquema para la planeación del desarrollo previsto por la Ley es de naturaleza sectorial ya que los titulares de las dependencias participan en la elaboración, control y evaluación del Programa General en las materias de su competencia y coordinan las actividades que en materia de planeación les corresponda en su ramo.

En este sentido, tienen a su cargo la elaboración de los programas sectoriales, así como, los respectivos programas operativos anuales y los anteproyectos de presupuesto de egresos. En congruencia con esta responsabilidad, les toca también evaluar y controlar la ejecución de los programas y proponer en su caso las modificaciones que procedan.

Del Programa General de Desarrollo se derivan también los programas especiales, relativos a temas que requieran atención especial o en los que intervienen dos o más dependencias. Los programas institucionales, que desagregan en objetivos y metas las políticas a aplicar por los sectoriales; y los programas delegacionales, que contienen las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial, de los que a su vez se derivan los programas parciales, deben guardar la debida congruencia con el Programa General de Desarrollo.

Se concibe el desarrollo de la Ciudad en torno a tres ejes rectores: desarrollo económico, social y ordenamiento territorial (desarrollo urbano). Estas son las tres vertientes que deben ser abordadas en la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal en tanto instrumento rector de la planeación del desarrollo de la Ciudad.

La planeación del desarrollo es planteada como un sistema que se lleva a cabo en cuatro etapas sucesivas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

La participación social y ciudadana se implementa a través de la figura del Consejo de Planeación del Desarrollo, integrado como una instancia permanente para la participación social en materia de planeación por cinco consejeros nombrados por el Jefe de Gobierno.

Consejo de planeación	Integración	Atribuciones
<p>Instancia permanente para la participación social en materia de planeación. Artículo 54 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal</p>	<p>El Consejo de Planeación se constituye por cinco ciudadanos que cuenten con experiencia en la materia, gocen de buena reputación social como personas respetables de estudio o de trabajo y no ejerzan alguna función pública. Serán nombrados por el Jefe de Gobierno previa ratificación de la Asamblea. Además se integrarán al Consejo de Planeación representantes de las distintas organizaciones sociales y de ciudadanos en los términos que deberá definir el Reglamento Interno del Consejo.</p>	<p>I. Participar en coordinación con el Comité de Planeación en las diversas etapas del proceso de planeación; II. Intervenir en las reuniones del Comité de Planeación en los términos que determine el Reglamento; III. Participar en la vigilancia y evaluación del Programa General y los programas; IV. Analizar, discutir y elaborar las propuestas sobre la modificación o corrección de desviaciones en la ejecución del Programa General y los programas. V. Promover la participación de la comunidad, grupos sociales y ciudadanos en la planeación; VI. Recoger las opiniones y demandas de los ciudadanos que sustentarán las propuestas para elaborar, actualizar, ejecutar y evaluar el Programa General y los programas; VII. Analizar, seleccionar y desarrollar las propuestas que serán remitidas al Comité de Planeación para su incorporación en el Programa General y los programas, y VIII. Analizar, seleccionar y desarrollar las propuestas que serán remitidas al Comité de Planeación para su incorporación en el Programa General y los Programas, y IX. Coadyuvar con el Comité de Planeación en la realización de los foros de consulta pública.</p>

El Consejo de Planeación deberá aprobar su Reglamento Interno en el que establecerá su funcionamiento y estructura orgánica, además de realizar sus propias actividades con los recursos y medios que le proporcionará el Comité de Planeación.

Como mecanismos de participación social la Ley establece la consulta pública, el control y la evaluación así como la inducción y la concertación.

En los términos de la Ley de Planeación, la presupuestación de los programas y acciones específicas derivadas del Programa General se instrumenta a través de los Programas Operativos que anualmente elaboran las dependencias y entidades para determinar sus presupuestos anuales.

En este sentido, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal es el ordenamiento que regula de manera general la planeación del desarrollo en el Distrito Federal en sus tres vertientes, desarrollo económico, social y urbano, en todas sus fases: elaboración, instrumentación, evaluación y control.

En el esquema previsto en la Ley de Planeación del Desarrollo no existe una estructura administrativa especializada que de manera centralizada coordine y de seguimiento a las diferentes etapas de la planeación, quedando estas actividades a cargo de los servidores públicos adscritos a las diferentes dependencias, entidades y delegaciones. Como se indicó anteriormente, el espacio de coordinación interdependencial que prevé la Ley es el Comité de Planeación.

La evaluación del proceso de planeación se incorpora como un subsistema del proceso de planeación, en el cual se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución del Programa General y los Programas Delegacionales y está relacionado con el subsistema de control que llevan a cabo las acciones administrativas necesarias para revisar de manera sistemática su ejecución.

Corresponde a la Contraloría General definir los criterios para el control, seguimiento y vigilancia de los objetivos y prioridades del Programa General; las medidas necesarias para los programas y los programas delegacionales; realizando la corrección de posibles desviaciones en su ejecución.

No se ha constituido una instancia centralizada con facultades para controlar y evaluar las políticas y programas que derivan del Programa General de Desarrollo, quedando esta obligación encomendada a los titulares de las dependencias⁹ correspondiéndoles también el vigilar que las entidades paraestatales y los órganos desconcentrados de su sector realicen la evaluación y control de aquellos de mediano plazo que les corresponda.

En este sentido, el Jefe de Gobierno como responsable de la conducción del proceso de planeación está expresamente facultado para crear las unidades de apoyo que considere necesarias en materia de planeación del desarrollo para el mejor cumplimiento de sus obligaciones.

⁹ La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal prevé en su artículo 9º, las atribuciones que, en materia de planeación, les corresponderán a los titulares de las dependencias.

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal rebasa el esquema sectorial establecido en la Ley de Planeación al establecerla como una actividad que debe ser asumida por la administración pública de forma transversal. De esta manera establece una primera diferencia al conceder al Programa de Desarrollo Social naturaleza no sectorial sino especial. En términos de la Ley de Planeación, su elaboración corresponde al Comité de Planeación y no a la Secretaría de Desarrollo Social, debiendo ser aprobado al igual que todos los demás programas por el Jefe de Gobierno. Sin embargo, la Ley de Desarrollo Social establece que la función de elaboración corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.

Para la coordinación interinstitucional en materia de desarrollo social la Ley de Desarrollo Social establece una Comisión Interinstitucional presidida por el Jefe de Gobierno en la que intervienen la Secretaría de Desarrollo Social encargada de la coordinación ejecutiva y los titulares de Gobierno, Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Obras y Servicios, Salud, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Finanzas, Medio Ambiente, Trabajo y Fomento al Empleo, el Procurador Social y el Director General del DIF-DF. Participan también los 16 Jefes Delegacionales pudiendo el Jefe de Gobierno invitar a otros titulares o servidores públicos a participar, así como, a organizaciones de la sociedad civil cuando se atiendan asuntos relacionados con las actividades de que de antemano realizan:

Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social	Integración	Atribuciones
<p>Artículo 21 de la Ley de Desarrollo Social Es el organismo encargado de la coordinación de las acciones entre los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal.</p> <p>Debe reunirse trimestralmente para evaluar y fortalecer los mecanismos de coordinación del desarrollo social.</p>	<p>I. Jefe de Gobierno quien preside; II. Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la coordinación ejecutiva y sustituye al Jefe de Gobierno en sus ausencias; III. Titulares de las Secretarías de: Gobierno; Desarrollo Urbano y Vivienda; Desarrollo Económico; Obras y Servicios; Salud; Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; Finanzas; Medio Ambiente; Trabajo y fomento al Empleo; Procurador Social y el Director General del Sistema DIF-DF; Titulares de las delegaciones quienes IV. pueden ser suplidos por los Directores Generales de Desarrollo Social; V. El Jefe de Gobierno puede invitar a otros titulares o servidores públicos de la Administración a participar; VI. Cuando se atiendan asuntos relacionados con la colaboración y corresponsabilidad de la sociedad organizada se invitará a las sesiones a las organizaciones involucradas.</p>	<p>I. Establecer el marco global de planeación y operación del desarrollo social precisando las políticas y lineamientos básicos; II. Definir los criterios de coordinación operativa entre funcionarios y titulares de la Administración Pública y las Delegaciones; Coordinar la implementación y las acciones derivadas de los programas; III. Valorar el proceso de planeación y la ejecución de los programas y subprogramas sociales; IV. Valorar conjuntamente con los responsables de la ejecución de los programas sociales el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades de estos; V. Crear las subcomisiones que considere necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones; VI. Emitir la convocatoria pública dirigida a las personas interesadas en conformar el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación; VII. Elegir por mayoría absoluta a las personas que integrarán el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación y proponerlas al Jefe de Gobierno para su designación; VIII. Proponer al Jefe de Gobierno al Consejero sustituto en caso de ausencia o renuncia de algún integrante del Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación para completar el período por el que hubiese sido designado;</p>

Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social	Integración	Atribuciones
		IX. Solicitar al Consejo de Evaluación, a los órganos desconcentrados, dependencias, delegaciones y entidades de la Administración la información que estime conveniente para resolver en definitiva respecto de las recomendaciones controvertidas que sean sometidas a su consideración, y X. Resolver en forma definitiva e inatacable las recomendaciones controvertidas que emita el Consejo de Evaluación para lo cual contará con un plazo máximo de 20 días hábiles después de que tenga conocimiento de la controversia.

La constitución de la Comisión Interinstitucional, con las facultades y atribuciones que se depositan en ella, constituye un segundo punto de diferenciación con el esquema establecido por la Ley de Planeación; ya que a partir de su instalación, la coordinación intergubernamental en materia de desarrollo social ya no se lleva a cabo en el seno del Comité de Planeación, sino en la Comisión Interinstitucional que aún cuando está dotada con facultades específicas, tiene en general atribuciones similares al Comité de Planeación, pero restringidos al plano del desarrollo social.

En este espacio de coordinación intergubernamental se incorpora la participación de los titulares de la Procuraduría Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF, así como de los Jefes Delegacionales, a quienes la norma concede el mismo nivel de participación que a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada. De esta manera se advierte otra diferencia cualitativa en relación con el Comité de Planeación en el que intervienen como titulares únicamente los pertenecientes a las dependencias, como líder de sector, mientras que la intervención de los Jefes Delegacionales queda sujeta a las disposiciones que al respecto establezca el reglamento de la Ley y la intervención de los titulares de las dependencias y entidades, por tratarse de organismos sectorizados, está sujeta a la invitación expresa del Jefe de Gobierno.

En relación con los programas, la Ley de Desarrollo Social introduce la figura de programas específicos (de desarrollo social) siendo una categoría a la vez diversa y complementaria a las establecidas en la Ley de Planeación del Desarrollo, además de consignar con detalle reglas para su elaboración y procedencia. No se establecen en la Ley las reglas para la aprobación de estos programas, siendo definidas por la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, sólo en lo que concierne a programas que impliquen transferencias monetarias. Lo anterior, constituye una tercera particularidad que marca una diferencia entre los procesos de planeación del desarrollo en general y del desarrollo social en particular.

La Ley de Desarrollo Social marca un avance cualitativo en lo que respecta a la evaluación de los programas de desarrollo social frente a los demás programas al constituir el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social como un organismo descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión. Este Consejo, emite los lineamientos para las evaluaciones internas de los programas sociales que realizan las dependencias, entidades y delegaciones encargadas de su ejecución y por la otra, lleva a cabo evaluaciones externas no solo de los programas sino también de las políticas sociales instrumentadas por la administración pública en su conjunto, pudiendo emitir recomendaciones vinculantes para efectos correctivos. En este sentido, se puede apuntar otro punto que marca una diferencia importante entre el tratamiento administrativo de los programas de desarrollo social y los demás programas de desarrollo.

En relación a la participación social y ciudadana, la Ley de Desarrollo Social incorpora un organismo colegiado diverso al Consejo de Planeación previsto en la Ley de Planeación del Desarrollo. El Consejo de Desarrollo Social es instituido como un órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre el gobierno y la sociedad; está presidido por el Jefe de Gobierno e integrado además por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social como Secretario Técnico, titulares de las dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo social y representantes de la Asamblea Legislativa, de organizaciones civiles y sociales, IAPs, instituciones académicas de educación superior y un representante de cada uno de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social. Cabe mencionar que los Consejos Delegacionales deben constituirse en cada una de las demarcaciones territoriales y constituyen el vínculo entre las autoridades delegacionales y la sociedad en materia de desarrollo social.

Existen también dos cuerpos colegiados que se integran para la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana, en materia primero de planeación del desarrollo en general¹⁰ y en desarrollo social.¹¹ Esto sin perjuicio de que siendo el desarrollo social uno de sus ejes, el Comité de Planeación y el Consejo de Desarrollo Social tienen las atribuciones que la Ley de Planeación les confiere en materia de desarrollo en general pero también en planeación del desarrollo social.

Como mecanismos de participación social, la Ley de Desarrollo Social instituye los convenios de colaboración, la constitución de fondos, los programas de coinversión y de asistencia y financiamiento a organizaciones civiles. De esta manera, se amplía este rubro en relación con los mecanismos establecidos en la Ley de Planeación.

En esta Ley se encomienda el diseño y conducción de la política social en la Ciudad de México al Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales en su ámbito territorial, lo que es congruente con el esquema de planeación establecido en la Ley de Planeación del Desarrollo, en cuyos términos la planeación es una actividad conducida por el órgano ejecutivo.

El Programa de Desarrollo Social y los Programas Delegacionales de Desarrollo Social deben ser elaborados aplicando de manera supletoria la Ley de Planeación, pero sujetándose a la normatividad que para estos efectos señala el propio ordenamiento que introduce lineamientos específicos para la elaboración y operación de los programas de desarrollo social llevados a cabo por la administración pública.

La Ley de Desarrollo Social establece un esquema por el cual la planeación ya no se instrumenta de manera sectorial, sino que es concebida como una actividad de naturaleza transversal en la que convergen en el marco de sus atribuciones las diferentes dependencias y entidades de la administración pública. Esta concepción es retomada y ratificada en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2006-2012 y parece consolidarse como la tendencia predominante en los procesos de planeación del desarrollo, aunque no así de la programación del gasto correspondiente como se verá más adelante.

¹⁰ El Comité de Planeación y el Consejo de Planeación establecidos en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

¹¹ La Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social y el Consejo de Desarrollo Social en los términos de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

El concepto de planeación del desarrollo como actividad básica y fundamental de la Administración Pública es ratificado en La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, correspondiendo al Jefe de Gobierno ejercer, en su carácter de titular de la Administración Pública, todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos en esta materia.

Por su parte, en el artículo 6º la Ley Orgánica de la Administración Pública se ordena a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública tanto centralizada como paraestatal, conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades determinen el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los programas que deriven de éste y los que establezca el Jefe de Gobierno.

En este sentido, los titulares de las dependencias y entidades tienen como una atribución de carácter general planear, programar, organizar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les corresponden además de apoyar al Jefe de Gobierno en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo en las entidades paraestatales agrupadas en su subsector, siempre en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Para la debida coordinación entre los órganos que integran la administración pública y en ejercicio de la atribución que el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal otorga al Jefe de Gobierno, el Capítulo III del Reglamento Interior de la Administración Pública estipula la integración y funcionamiento de los gabinetes, estableciendo en su artículo 10 que para su mejor funcionamiento la Administración Pública se integra con los siguientes gabinetes permanentes:

- I. De Gobierno y Seguridad Pública, integrado por las Secretarías del Gobierno, Seguridad pública, Protección Civil, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y la Autoridad del Centro Histórico.
- II. De Desarrollo Económico Sustentable, integrado por las Secretarías de Desarrollo Económico, Trabajo y fomento al Empleo y Turismo.
- III. De Equidad y Desarrollo Social, formado por la Secretaría de Desarrollo Social, Salud, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, el Instituto de las Mujeres y la Procuraduría Social.
- IV. De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, integrado por las Secretarías de Educación, Cultura y el Instituto de Ciencia y Tecnología.
- V. De Nuevo Orden Urbano y Desarrollo Sustentable, formado por las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda Medio Ambiente, Obras y Servicios y Transportes y Vialidad.
- VI. De Gestión Pública Eficaz, integrado por la Secretaría de Finanzas, la Oficialía Mayor y la Contraloría General, y
- VII. De Protección Civil, que lo forman las Secretarías de Protección Civil, Gobierno, Desarrollo Urbano y vivienda, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Desarrollo Social, Salud, Seguridad Pública, Heroico Cuerpo de Bomberos, Sistema de Transporte Colectivo Metro y la Procuraduría Social.

El objeto de los gabinetes está señalado en el Artículo 12 del Reglamento siendo éste la planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal así como los demás programas que deriven de éste y los que establezca el Jefe de Gobierno.

De esta manera, el Reglamento Interior de la Administración Pública regula la constitución de siete gabinetes, cuyo objeto es en sus funciones generales similar al Comité de Planeación y a la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, aún cuando cada una de estas dos últimas instancias están dotadas de atribuciones y funciones específicas.

En materia de planeación del desarrollo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal define un esquema por el cual corresponde originalmente el Jefe de Gobierno ejercer todas las facultades administrativas en materia de planeación del desarrollo en general y del desarrollo social en particular establecidas por la normatividad aplicable a la Ciudad de México, mismas que son distribuidas sectorialmente entre las dependencias centralizadas cuyos titulares tienen a su cargo los procesos de planeación de los órganos administrativos que les están adscritos estando todos ellos supeditados jerárquicamente al titular del órgano ejecutivo.

La coordinación intergubernamental para la planeación del desarrollo se lleva a cabo en el seno de los gabinetes conformados en los términos del Reglamento Interior, constituyendo un tercer espacio de coordinación intergubernamental con atribuciones planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación de la actividad gubernamental según se define entre otros, en el Programa General de Desarrollo.

Leyes específicas

Proliferación de leyes que consignan derechos y programas sociales

Además de la Ley de Planeación del Desarrollo y la Ley de Desarrollo Social, que en la materia que nos ocupa pueden ser consideradas como leyes marco, fueron revisados más de sesenta ordenamientos relacionados con el desarrollo social o urbano, o bien con los derechos sociales de los habitantes de la Ciudad. Casi la totalidad de estas leyes define los diferentes aspectos del desarrollo en términos de derechos de los ciudadanos muchas de ellas prohíben expresamente limitar o condicionar su ejercicio.¹²

En los diferentes ordenamientos se conmina, la elaboración de diversos programas específicos que lo mismo pueden referirse a la realización de actividades institucionales como al otorgamiento de prestaciones puntuales y concretas. En algunas ocasiones los programas únicamente se enuncian y en otras son definidos al detalle en su contenido y alcances.

Relación de programas identificados:

- 1.- Programa Sectorial Ambiental
- 2.- Programa de Ordenamiento Ecológico

¹² Ver Anexo 1.

- 3.- Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos
- 4.- Programa General y Subprogramas de Cosecha de Agua de Lluvia
- 5.- Programa General Para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
- 6.- Programa para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito en el DF
- 7.- Plan de Bibliotecas del Distrito Federal
- 8.- Programa Rural de la Ciudad de México
- 9.- Programa de Desarrollo Social
- 10.- Programa General de Desarrollo Urbano
- 11.- Programa del Deporte del Distrito Federal
- 12.- Programa de Fomento, Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano en el DF
- 13.- Programa General de Fomento Cooperativo
- 14.- Programa de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal
- 15.- Programa de Fomento Económico del Distrito Federal
- 16.- Plan Global de Fomento a la Lectura del Gobierno del Distrito Federal
- 17.- Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres
- 18.- Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Juventud del Distrito Federal
- 19.- Programa de Protección a las Niñas y Niños del Distrito Federal
- 20.- Programa (Plan) de Acción Climática de la Ciudad de México
- 21.- Programa de Población del Distrito Federal
- 22.- Seguro de Desempleo
- 23.- Programa de Salud del Distrito Federal
- 24.- Programa de Salud Mental para el Distrito Federal
- 25.- Programa de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal
- 26.- Programa para la seguridad alimentaria (y nutricional) para el Distrito Federal. Establecido en la ley como permanente
- 27.- Programa Sectorial de Turismo del Distrito Federal
- 28.- Programa de Vivienda del Distrito Federal. Programa Anual de Vivienda
- 29.- Programa de Derechos Humanos
- 30.- Programa General de Protección Civil
- 31.- Programa para la Atención Integral del Cáncer de Mama
- 32.- Programa General para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas Distrito Federal
- 33.- Programa para la Integración al Desarrollo de las personas con Discapacidad en el Distrito Federal
- 34.- Programa del Distrito Federal para la Prevención y Tratamiento de la Obesidad y de los Trastornos Alimenticios
- 35.- Programa de VIH-Sida de la Ciudad de México de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal
- 36.- Programa General para la Prevención y Atención de la Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal
- 37.- Programa Local de Competitividad
- 38.- Programa Para Prevenir la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil

Al estar plasmados en ordenamientos legales, los programas enunciados pasan a ser de naturaleza obligatoria para el órgano ejecutivo. Los contenidos y alcances ya no son definidos en el seno del Consejo de Planeación o de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo ; sino que debido a la instrumentación de los programas establecidos en las diferentes leyes, el ejecutivo se ve mandatado a instalar para el seguimiento y control de los programas

aquellos órganos colegiados que las mismas leyes estipulan. Por lo anterior, en estos casos, tanto el Consejo de Planeación como el Consejo de Desarrollo Social dejan de fungir como mecanismos de participación social y ciudadana.

Adicionalmente, en un gran número de las normas revisadas, se estipula la obligación del Jefe de Gobierno de incluir en el proyecto de presupuesto anualmente remitido a la Asamblea Legislativa, las previsiones necesarias para cubrir los costos originados por la ejecución de los programas que en las mismas se consignan. De manera que además de acotar las facultades del Jefe de Gobierno en materia de coordinación y conducción del proceso de planeación, se asegura la presupuestación del gasto público pues el financiamiento de los programas-ley debe contemplarse de manera suficiente en los presupuestos anuales con carácter obligatorio.

Mecanismos de coordinación intergubernamental y participación social y ciudadana previstos en las leyes

Por mandato expreso de los ordenamientos legales ya enunciados, se crean alrededor de 50 cuerpos colegiados, con funciones de coordinación intergubernamental y participación social y ciudadana con atribuciones diversas en materia de incidencia, control y evaluación.

Ley	Programa	Mecanismo
Ley Ambiental del Distrito Federal	Programa Sectorial Ambiental Programa de Ordenamiento Ecológico	Consejo Rector Ciudadano
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal		Coordinación Interinstitucional Red de Información Violencia contra las Mujeres
Ley de Asistencia e Integración Social Para El Distrito Federal	No establece un Programa pero si el derecho de los usuarios a los servicios y programas de asistencia e integración social	Consejo de Asistencia e Integración Social
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar	Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar	Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
Ley de Atención y Apoyo a Las Víctimas del Delito para el Distrito Federal	Programa para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito en el Distrito Federal	Consejo de Atención y Apoyo para las Víctimas del Delito en el Distrito Federal
Ley de Bibliotecas del Distrito Federal	Plan de Bibliotecas del Distrito Federal	
Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal		Consejo de Colaboración de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal
Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal	Programa Rural de la Ciudad de México	Consejo Rural de la Ciudad de México
Ley De Desarrollo Social para el Distrito Federal	Programa de Desarrollo Social	Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social

Planear el desarrollo social de la Ciudad de México

Normatividad, instrumentos y relaciones intergubernamentales

Ley	Programa	Mecanismo
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Consejo de Desarrollo Social Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable Comisión Mixta de Mobiliario Urbano Comisión de Nomenclatura del Distrito Federal Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento de Distrito Federal Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano Comité Técnico de Áreas de Gestión Estratégica
Ley de Educación del Distrito Federal		Consejo de Educación del Distrito Federal (o de la Ciudad de México) Consejo Escolar de Plantel Consejo Zonal de Educación Consejo Delegacional de Educación
Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal	Programa del Deporte del Distrito Federal	Consejo del Deporte del Distrito Federal
Ley de Fomento al Cine Mexicano en el Distrito Federal	Programa de Fomento, Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano en el Distrito Federal	Comité Técnico del Fideicomiso de Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano en el Distrito Federal
Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal	Programa General de Fomento Cooperativo del Distrito Federal	Consejo Consultivo de fomento Cooperativo del Distrito Federal
Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal	Programa de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal	Consejo de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal Consejo de la Crónica de la Ciudad de México
Ley de Fomento para el Desarrollo Económico de la Ciudad de México	Programa de Fomento Económico del Distrito Federal	Consejo de Fomento Económico del Distrito Federal
Ley de Fomento para la Lectura y el Libro del Distrito Federal	Plan Global de Fomento a la Lectura del Gobierno del Distrito Federal	Consejo de Fomento a la Lectura y el Libro del Distrito Federal
Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal	Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Hacia las Mujeres	Sistema para la Igualdad Sustantiva Entre Mujeres y hombres del Distrito Federal
Ley de Interculturalidad y Movilidad Humana en el Distrito Federal		Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana
Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal	Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Juventud del Distrito Federal	Consejo de carácter consultivo del Instituto de la Juventud del Distrito Federal
Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal	Programa de Protección a las Niñas y los Niños del Distrito Federal	Consejo Promotor de los Derechos de los Niños y las Niñas en el Distrito Federal

Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública del Distrito Federal en la planeación del desarrollo social

Ley	Programa	Mecanismo
Ley De Los Derechos De Las Personas Adultas Mayores En El Distrito Federal		Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal	Programa (Plan) de Acción Climática de la Ciudad de México	Comisión Interinstitucional de Cambio Climático
Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal Programas Delegacionales, Sectoriales, Especiales, Parciales, Institucionales y Operativos Anuales.	Comité de Planeación Consejo de Planeación Comité Mixto de Planeación
Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población del Distrito Federal	Programa de Población del Distrito Federal	Consejo de Población del Distrito Federal
Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal	Seguro de Desempleo	Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal
Ley de Salud del Distrito Federal	Programa de Salud del Distrito Federal	Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal Consejo de Salud del Distrito Federal Comité Científico de Vigilancia Epidemiológica y Sanitaria de la Ciudad de México
Ley de Salud Mental del Distrito Federal	Programa de Salud Mental para el Distrito Federal	Consejo de Salud Mental del Distrito Federal
Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal	Programa General de Salvaguarda	Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal
Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal	Programa (integral) para la Seguridad Alimentaria (y nutricional) para el Distrito Federal	Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal
Ley de Turismo del Distrito Federal	Programa Sectorial de Turismo del Distrito Federal	Comisión Ejecutiva de Turismo Consejo Consultivo de Turismo
Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México		Consejo Económico y Social de la Ciudad de México
Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal	Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres	Consejo Consultivo Ciudadano
Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa
Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal	Programa General de Protección Civil	Consejo de Protección Civil del Distrito Federal

Planear el desarrollo social de la Ciudad de México

Normatividad, instrumentos y relaciones intergubernamentales

Ley	Programa	Mecanismo
Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal	Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama del Distrito Federal	Comité Técnico de Evaluación y Seguimiento del Programa de Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal
Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal	Programa General para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal	Consejo Interdependencial como mecanismo de seguimiento del Programa General
Ley para La Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal	Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal	Consejo Consultivo del Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad
Ley de Prevención y Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal	Programa del Distrito Federal para la Prevención y Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios	Consejo para la Prevención y la Atención Integral de los Trastornos Alimenticios del Distrito Federal
Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal		Asamblea Consultiva del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México
Ley que crea El Consejo para la Prevención y la Atención del VIH-Sida del Distrito Federal	Programa de VIH-SIDA de la Ciudad de México de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal	Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-SIDA en el Distrito Federal
Ley para La Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal	Programa General para la Prevención y Atención de la Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal	Observatorio
Ley para prevenir y erradicar la trata de Personas en el Distrito Federal	Programa para Prevenir la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil	Comisión Interinstitucional
Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en el Distrito Federal	Programa Local de Competitividad	Consejo Local para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

De manera paralela, los Consejos Ciudadanos que deben ser electos en cada colonia, barrio o pueblo en los términos de la Ley de Participación Ciudadana, tienen facultades para dar seguimiento y evaluar las políticas y programas públicos que se instrumentan en sus respectivos ámbitos territoriales, de actuación y competencia.

La coordinación del gobierno central con los gobiernos delegacionales en la normatividad vigente

Estatuto de Gobierno

El Estatuto de Gobierno en su artículo 115 señala como atribución de los órganos centrales la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación de la planeación del desarrollo del Distrito Federal y la determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general.

Las delegaciones por su parte tienen atribuciones dentro de sus jurisdicciones en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva.

Cabe mencionar que el marco de actuación de las delegaciones, tanto normativa, política y presupuestal se ha ido fortaleciendo conforme estos órganos han pasado de ser desconcentrados con titulares designados por el Jefe de Gobierno¹³ a organismos cuyos titulares son electos por sufragio universal. No obstante, si bien conservan su naturaleza jurídica con carácter político administrativo, adscritos formalmente a la Secretaría de Gobierno, esta evolución se describe de manera detallada en el apartado del presente estudio relativo a las Delegaciones.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública confiere a las delegaciones autonomía funcional en acciones de gobierno, ejerciendo sus atribuciones en materia de planeación y presupuestación del desarrollo en forma concurrente con los órganos centrales de la administración. En este sentido, es una responsabilidad de los titulares de las dependencias gubernamentales coordinarse con los titulares de los Órganos Político Administrativos para el mejor desempeño de sus respectivas actividades.¹⁴

Los Órganos Político-Administrativos en cada demarcación territorial, comúnmente denominados Delegaciones Políticas, cuentan en los términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁵ con autonomía funcional en acciones de Gobierno y dotados de diversas facultades y atribuciones.¹⁶

Aún cuando se especifica que los titulares de los órganos político administrativos elaboren e instrumenten programas de desarrollo social, la cual se encuentra implícita en la fracción XLVIII de dicho artículo: “formular los Programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto”. En el capítulo relativo a Programación y Presupuestación, se analizarán los programas de desarrollo social que junto con sus respectivos Programas Operativos Anuales (POAs) determinan el contenido y los alcances de los anteproyectos de presupuesto.

¹³ Con la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹⁴ Artículo 26, fracción II del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

¹⁵ Ver Anexo 2.

¹⁶ De conformidad con lo ordenado en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

La planeación del desarrollo en el ámbito delegacional tiene como instrumentos rectores el Programa Delegacional de Desarrollo y el Programa Delegacional de Desarrollo Social.

Según establece la Ley de Planeación, el Programa Delegacional es elaborado por el Jefe Delegacional con apoyo del Comité Mixto de Planeación y debe contener las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales. El Programa Delegacional debe ser enviado al Jefe de Gobierno, quien los remite a la Asamblea Legislativa para su examen y opinión. Es facultad del Jefe de Gobierno aprobar los programas delegacionales y debe publicarlos el 30 de abril del año de su aprobación.

De las estrategias establecidas en los programas delegacionales derivan los programas parciales que son aplicables en zonas específicas de la demarcación que requieran un tratamiento especial por sus características económicas, sociales o territoriales. Estos programas también deben ser aprobados por el Jefe de Gobierno.

Los Jefes Delegacionales participan en el Comité de Planeación del Desarrollo en los términos que determine el reglamento, cuya publicación está pendiente.

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal

Por su parte la Ley de Desarrollo Social establece como una atribución del Jefe Delegacional elaborar el programa de desarrollo social de la demarcación de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Planeación del Desarrollo. Toda vez que, la elaboración del programa delegacional de desarrollo está referenciado directamente con la Ley de Planeación, debe entenderse que los programas delegacionales de desarrollo social han de ser aprobados por el Jefe de Gobierno según el artículo 7º Fracción III de la Ley de Planeación, quien habrá de remitirlos a la Asamblea Legislativa para su conocimiento y opinión, los Jefes Delegacionales participan como integrantes de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social que a su vez tiene como una de sus atribuciones específicas definir los criterios de coordinación operativa entre funcionarios y titulares de la Administración Pública y las delegaciones en materia de planeación del desarrollo social.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene a su cargo coordinar con las delegaciones las materias y acciones de desarrollo social comunes a toda la Ciudad de México.

Atribuciones de los jefes delegacionales en términos de la Ley de planeación del desarrollo	Atribuciones de los jefes delegacionales en términos de la Ley de desarrollo social
<p>I. Coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación,</p> <p>II. Presidir su respectivo Comité Mixto de Planeación y representarlo ante las distintas autoridades públicas;</p> <p>III. Participar en la elaboración del Programa General;</p> <p>IV. Participar en la integración del Comité de Planeación;</p> <p>V. Remitir al Jefe de Gobierno el proyecto de Programa Delegacional de su demarcación territorial;</p> <p>VI. Dictar las medidas administrativas que se requieran para el cumplimiento de su respectivo programa;</p> <p>VII. Formular los anteproyectos de presupuesto de egresos de acuerdo con los objetivos del programa delegacional y en su caso, de los programas parciales que de él se deriven, incorporando los programas de inversión para ejecutarse en su demarcación con base en las prioridades establecidas por el Comité Mixto de Planeación;</p> <p>VIII. Controlar y evaluar la ejecución del programa delegacional y en su caso de los programas parciales que de él se deriven;</p> <p>IX. Informar al Jefe de Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional y en su caso, de los programas parciales que de él se deriven;</p> <p>X. Remitir al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia.</p>	<p>I. Promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo social;</p> <p>II. Elaborar el programa de desarrollo social de la delegación de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;</p> <p>III. Realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de desarrollo social;</p> <p>IV. Formular la prospectiva de los problemas de desarrollo social así como la propuesta de probables soluciones;</p> <p>V. Recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones con objeto de que sean contemplados en el Programa de Desarrollo Social;</p> <p>VI. Remitir a la Administración las propuestas, sugerencias o denuncias de su competencia en materia de desarrollo social;</p> <p>VII. Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo social;</p> <p>VIII. Mantener informada a la población y a la Secretaría, acerca de los logros, avances y alternativas, así como de los problemas y soluciones de desarrollo social;</p> <p>IX. Realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social;</p> <p>X. Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo, de conformidad con los lineamientos, la normatividad y modelos de atención básicos que establezca la Secretaría dentro del ámbito de su competencia, y</p> <p>XI. Instalar y coordinar el funcionamiento del Consejo Delegacional de Desarrollo Social</p>

Leyes específicas

En los ordenamientos específicos que consagran derechos sociales, se contempla la elaboración de al menos doce programas delegacionales y la mayoría incorporan a las delegaciones como integrantes de los cuerpos colegiados de coordinación y participación social que establecen para el seguimiento y evaluación de dichos programas.

A nivel delegacional, es aplicable la observación que se hace respecto de la planeación del desarrollo central, en el sentido de que su conducción y la del desarrollo social fue intervenida por el órgano legislativo local que definió la procedencia de instrumentar los programas consignados en estas leyes, al tiempo que determinó en algunos casos su contenido y alcances, restando incidencia a los Comités Mixtos de Planeación y a los Comités Delegacionales de Desarrollo Social en esta materia.

- 1.- Programa Delegacional de Desarrollo Social
- 2.- Programa Delegacional de Desarrollo Rural Sustentable
- 3.- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano
- 4.- Programa Delegacional de Fomento, Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano
- 5.- Programa Delegacional de Fomento y Desarrollo Cultural
- 6.- Programa Delegacional de Fomento Económico
- 7.- Planes Y Programas Delegacionales en Materia de Cambio Climático y Acción Climática
- 8.- Programa Delegacional de Población
- 9.- Programa Delegacional de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico (Integrado al Programa Delegacional de Desarrollo)
- 10.- Subprograma Delegacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
- 11.- Programa Delegacional de Turismo
- 12.- Programa Delegacional de Protección Civil

Otro aspecto a considerar en materia de coordinación entre los órganos de gobierno central y delegacional es la multiplicación de espacios colegiados de coordinación y participación ciudadana establecidos en los diferentes ordenamientos legales. El elevado número de estos espacios nos obliga a cuestionarnos sobre la posibilidad real de instalarlos y garantizar su funcionamiento efectivo en los términos que la normatividad los concibe.¹⁷

Instrumentos de programación y presupuestación del gasto social

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente

La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente regula las acciones en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera; control y evaluación de los ingresos y egresos públicos de las dependencias, entidades, delegaciones, desconcentrados, órganos autónomos y órganos de gobierno del Distrito Federal.

En términos generales, el gasto público de la Ciudad de México se basa en el Presupuesto de Egresos aprobado anualmente por la Asamblea Legislativa. Los calendarios de presupuesto de los entes públicos deben ser aprobados por la Secretaría de Finanzas de forma anual con base mensual.

Esta Ley establece la obligación para todas las unidades ejecutoras de gasto público de incorporar programas que promuevan la igualdad de género y que se reflejen en sus presupuestos, así como, de incluir un enfoque de derechos humanos en la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados.

La programación y presupuestación del gasto público debe comprender entre otras, las actividades que deben realizar los entes públicos para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades metas y resultados anuales derivados del Programa General realizándose con apoyo en los anteproyectos que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades para cada ejercicio fiscal con base en las políticas del Programa General de Desarrollo y los programas sectoriales establecidos en la Ley de Planeación, entre otros.

¹⁷ Ver Anexo 3.

El presupuesto de las Delegaciones se asigna tomando en cuenta los criterios de: población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. El presupuesto de las delegaciones debe ser suficiente para cubrir la operación de los servicios públicos que prestan, así como, el mantenimiento y conservación de su infraestructura. En caso de que se otorguen recursos adicionales, deben ser orientados preferentemente a la ampliación de la infraestructura y acciones de seguridad pública.¹⁸

Los programas sociales de las delegaciones deben coordinarse con el sector central para unificar padrones de beneficiarios y evitar su duplicidad a fin de maximizar su impacto económico y social.

El Programa Operativo debe contener las líneas programáticas, objetivos específicos, acciones, metas y prioridades que se desprendan de sus programas para la realización de los objetivos globales del desarrollo; y como los indicadores de desempleo, se basa en el contenido de los programas sectoriales, delegacionales, institucionales y especiales cuya vigencia es de tres años.

Los entes públicos elaboran Programas Operativos Anuales para la Ejecución del Programa General de Desarrollo y de los programas sectoriales e institucionales debiendo presentar los indicadores que serán utilizados para su evaluación.

De esta manera, la ley de Presupuesto y Gasto Eficiente introduce un modelo de programación acorde con la prevista en la Ley de Planeación del Desarrollo, y refleja un esquema de naturaleza sectorial en la que las políticas, programas y acciones de desarrollo tienen financiamiento en presupuestos anuales elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades encargadas de su instrumentación. En este sentido, las entidades de la APDF deben presentar sus Programas Operativos Anuales debiendo vigilar su congruencia con los programas sectoriales para su aprobación por parte del Jefe de Gobierno.

Las delegaciones deben elaborar sus Programas Operativos Anuales como base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto. El artículo 34 del ordenamiento en comento mandata a los comités Mixtos de Planeación de las Delegaciones a vigilar que la elaboración de los POAs delegacionales sea congruente con la planeación y programación previas; que se ajusten al presupuesto aprobado por la asamblea y que su aplicación se realice conforme a las disposiciones legales en vigor.

La Ley también prevé la posibilidad del otorgamiento de subsidios, donativos, apoyos y ayudas, estableciendo reglas para su procedencia, siempre que los entes públicos cuenten con suficiencia presupuestal para ello y sujetándose a criterios de solidaridad social, equidad de género, transparencia, accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y temporalidad.

En estos términos, no necesariamente constituyen acciones derivadas de los Programas Sectoriales, Institucionales o Delegacionales de Desarrollo en general o de Desarrollo Social en particular. La programación de su financiamiento no necesariamente debe incorporarse a los Programas Operativos Anuales, pues depende de la suficiencia presupuestal del ente público.

Estos subsidios, donativos, apoyos y ayudas parecerían ser acciones otorgadas en circunstancias extraordinarias o de emergencia, y así está previsto en algunos casos, en los cuales su otorgamiento por ser excepcional solo

¹⁸ Ver caso INMUJERES Anexos 4 y 5.

requiere de la autorización previa del titular de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones o Entidades en las que se justifique la procedencia del otorgamiento.

Sin embargo, también reciben el tratamiento de programas, y al efecto, el artículo 97 de la Ley de Presupuestos y Gasto Eficiente establece la obligación de sustentarlos en reglas de operación, con el fin de asegurar la transparencia, eficacia, eficiencia y no discrecionalidad en su uso y otorgamiento.

Estas Reglas de operación, según señala el artículo 97 de la Ley, 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 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 ésta 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 través de éste;
- 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, y
- 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 predeterminar.

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.

Del propio texto legal se desprende que normativamente, los entes públicos están facultados para otorgar aquellos que constituyen programas paralelos, adicionales o no contemplados en los programas Sectoriales, Institucionales o Delegacionales, en los cuales la procedencia no pasa por el dictamen de los órganos de planeación establecido pues únicamente se requiere la autorización previa del titular de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación o Entidad y cuya presupuestación no necesariamente está prevista o incluida en los Programas Operativos Anuales sino que está determinada por la suficiencia presupuestal del ente público que pretenda su otorgamiento.

En forma concurrente, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente introduce una innovación relevante al incorporar como categorías jurídicas y por lo tanto obligatorias para los entes públicos, el Presupuesto por Resultados y la Transversalización en materia de igualdad entre mujeres, y hombres y en materia de Derechos Humanos.

El Presupuesto por Resultados (PpR), se define como la estrategia para asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de demandas a satisfacer, así como, por la evaluación periódica que se haga de su ejecución con base en indicadores. Esta categoría representa un punto de quiebre en las tendencias inerciales que prevalecen en el proceso de presupuestación del gasto al introducir variables de observación obligatoria para la asignación de recursos con la responsabilidad implícita para las instancias ejecutoras de gasto de definir objetivos e identificar demandas a satisfacer y, por supuesto, realizar evaluaciones periódicas de la ejecución de los programas con base en indicadores. Lo anterior cobra especial relevancia al analizar las entrevistas realizadas a los actores considerados como clave en el proceso de planeación y programación del gasto social, pues de manera generalizada expresaron como un reto la falta de indicadores claros y precisos para la evaluación del impacto de los programas sociales de cuya ejecución eran responsables.

La transversalización por su parte, está definida por el artículo 10 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente en los términos que a continuación se señalan:

La Administración Pública impulsará la igualdad entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados a través de las unidades ejecutoras del gasto.

Será obligatorio para todas las Unidades Responsables del Gasto, la inclusión de programas orientados a promover la igualdad de género en sus presupuestos anuales, considerando directamente atender las necesidades de las mujeres, así como, a generar un impacto diferenciado de género. Para tal efecto, deberán considerar lo siguiente:

- I. Incorporar el enfoque de género y reflejarlo en los indicadores para resultados de los programas bajo su responsabilidad;
- II. Identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, diferenciada por sexo y grupo de edad en los indicadores para resultados y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda;
- III. Fomentar el enfoque de género en el diseño y la ejecución de programas en los que, aún cuando no estén dirigidos a mitigar o solventar desigualdades de género, se puede identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres;
- IV. En los programas bajo su responsabilidad, establecer o consolidar las metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con enfoque de género;
- V. Aplicar este enfoque en las evaluaciones de los programas, con los criterios que emitan el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y el Consejo de Evaluación;
- VI. Incluir en sus programas y campañas de comunicación social contenidos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género, y de roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación, observando lo dispuesto por el artículo 83, fracción I de la Ley. El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal coadyuvará con las Unidades Responsables del Gasto en el contenido de estos programas y campañas, y
- VII. Elaborar diagnósticos sobre la situación de las mujeres en los distintos ámbitos de su competencia.

La Secretaría, en coordinación con el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, y con base en la información que proporcionen las Unidades Responsables del Gasto, remitirá a la Comisión de Equidad de Género de la Asamblea, un informe trimestral de los avances financieros y programáticos de las actividades institucionales conteni-

das en el Anexo a que refiera el Reglamento, a más tardar a los 45 días naturales de concluido el trimestre que corresponda. Dicho informe deberá contener las oportunidades de mejora que realice el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, en cuanto al impacto de las actividades mencionadas.

Las Unidades Responsables del Gasto promoverán acciones para ejecutar el Programa contenido en la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.

El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, en coordinación con la Secretaría podrá emitir recomendaciones a la Administración Pública sobre las oportunidades de mejora en materia de presupuesto con perspectiva de género, así como los programas y acciones encaminadas a disminuir las brechas de igualdad entre mujeres y hombres.

Por su parte, el Artículo 11 del mismo ordenamiento legal define los términos en que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades ejecutoras del gasto incluirán el enfoque de derechos humanos en la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados, y al efecto establece lo siguiente:

“Con la finalidad de cumplir con el programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, será obligatorio para todas las Unidades Responsables de Gasto, la inclusión del enfoque de derechos humanos en la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados”.

Asimismo, deberán integrar en sus anteproyectos de Presupuesto de Egresos, recursos para el eficaz cumplimiento de sus objetivos y metas del programa de derechos humanos del Distrito Federal, para tal efecto, deberán considerar lo siguiente:

- I. La realización y el seguimiento de las acciones encaminadas a mejorar los proyectos y los programas de gobierno en materia de desarrollo humano y régimen democrático;
- II. Que las políticas públicas en materia presupuestal, se sustenten en un enfoque de derechos humanos;
- III. Que los servidores públicos, en la aplicación de los programas, asignación de recursos y evaluación de los resultados, consideren los principios de no discriminación e igualdad.

La introducción de los conceptos de *presupuesto basado en resultados* y de *transversalización en materia de igualdad entre mujeres y hombres* y de *Derechos Humanos* es, sin duda, el avance más significativo que se produjo en la presente administración, constituyendo un instrumento real, efectivo y contundente para el impulso de políticas, programas y acciones en materia de igualdad de género y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Como se aprecia en de las entrevistas realizadas, estos dos conceptos aún están en proceso de apropiación por parte de los servidores públicos encargados de su instrumentación y presentan brechas considerables que serán un reto para futuras administraciones.

Similar consideración se puede hacer respecto de la oportunidad que significa la obligatoriedad de la transversalización y de la programación con base en resultados para organizaciones de la sociedad civil interesadas en incidir en políticas y programas públicos. Aun cuando los instrumentos analizados se refieren exclusivamente a las materias de igualdad entre mujeres y hombres y las derivadas del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, la sociedad civil debe apropiarse de estas herramientas y convertirlas en palanca, para impulsar y evaluar desde sus ámbitos específicos de actuación, el avance de la agenda de las mujeres y de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Ley de Planeación del Desarrollo

El presupuesto para la instrumentación de los Programas de Desarrollo previstos en la Ley de Planeación se lleva a cabo a partir de la elaboración de los denominados Programas de Corto Plazo, previstos en el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley de Planeación, que en términos del artículo 40, son el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales.

El Programa Operativo se refiere a la actividad de la Administración Pública en su conjunto, tiene una vigencia de tres años, y en él se cuantifican los objetivos y metas previstos en el Programa General de Desarrollo y los Programas Sectoriales, Delegacionales, Institucionales y Especiales para la asignación de los recursos.

Según lo establece el artículo 42 de la Ley, el Programa Operativo debe contener:

- I. Las líneas programáticas, objetivos específicos, acciones, metas y prioridades que se desprendan de los programas de manera integral;
- II. El conjunto de acciones con las que se materializarán las líneas programáticas en las vertientes obligatoria, coordinada, concertada e inducida, que contribuyan a lograr la meta establecida en el plazo señalado; y
- III. Los responsables directos de la ejecución de acciones y en su caso, las corresponsabilidades que se establezcan.

Este mismo ordenamiento prevé que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades que tengan a su cargo la ejecución del Programa General, los Programas de mediano plazo y los programas delegacionales, elaboren Programas Operativos Anuales que serán la base para la elaboración de sus presupuestos anuales.

Así se consolida en el plano presupuestal, el esquema sectorial que para la planeación del desarrollo define la Ley.

En las Delegaciones, los POAs deben ser elaborados con la supervisión de los Comités Mixtos, que vigilarán su congruencia con la planeación y programación previas y que su aplicación se realice conforme a la normatividad vigente.

Por así establecerlo el artículo 46 de la Ley, los Programas Operativos Anuales deben contener:

- I. Las líneas programáticas de los programas de mediano plazo, según corresponda;
- II. Las metas particulares para el año correspondiente y su calendarización trimestral, así como las acciones que de ellas deriven especificando su aplicación territorial;
- III. Las acciones que serán objeto de coordinación con la federación, otras entidades federativas o municipios, así como de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Como se advierte, existe una concordancia normativa entre las previsiones para la programación de los programas de desarrollo establecidas por la Ley de Planeación del Desarrollo y la consignada en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, refiriéndose ambas a un esquema de planeación del desarrollo de naturaleza sectorial en el cual el gasto es programado anualmente por cada dependencia, órgano desconcentrado o entidad.

Ley de Desarrollo Social

En materia de presupuestación, la Ley de Desarrollo Social refleja el esquema de planeación transversal que perfila para la conducción de esta política.

En primer término, en su artículo 9º, establece como una atribución del Jefe de Gobierno incluir anualmente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social y de los Programas Delegacionales en la materia.

En esta materia, se confiere a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de elaborar los Criterios de Ejecución del Programa, junto con el programa Operativo Anual en el ámbito de su competencia, así como; coordinar el desarrollo de las políticas, programas y acciones, con las demás dependencias de la Administración y con los habitantes de la Ciudad de México.

Los Criterios de Ejecución del Programa de Desarrollo Social son en los términos de la Ley, el documento con que se especifican anualmente las estrategias para alcanzar sus objetivos y constituyen la base para la ejecución y control presupuestario del gasto público destinado al Desarrollo Social, el cual se ejercerá de conformidad con lo establecido en el Código Financiero¹⁹ y el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal aplicable al ejercicio fiscal que corresponda.

El contenido de los Criterios de Ejecución del Programa de Desarrollo Social están establecidos en el artículo 30 de la Ley y es el siguiente:

- I. El gasto público destinado al Desarrollo Social, procurando que mantenga siempre incrementos reales;
- II. Las prioridades en materia de Desarrollo Social; así como, las condiciones mínimas en las áreas de educación, salud, nutrición, trabajo, protección social e infraestructura social básica, que requieren los habitantes del Distrito Federal;
- III. Los objetivos, que se pretenden alcanzar en cada una de las acciones para el Desarrollo Social, y
- IV. El monto del gasto que se ejercerá en cada una de las acciones para el Desarrollo Social.

Por su parte, todos los programas sociales deben contar con Reglas de Operación (RO), en las que se debe de incluir su programación presupuestal.

Legislación específica

No se señalan en las diversas leyes que consignan derechos sociales y/o que establecen programas específicos, referencias a la inclusión de provisiones presupuestales en los Programas Operativos Anuales de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones o Entidades. Sin embargo, en este sentido deben de considerarse aplicables las reglas generales que para la presupuestación del gasto público establece la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente.

¹⁹ Hoy Código Fiscal o en su caso Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente.

En un porcentaje alto de estos ordenamientos se establece la obligación del Jefe de Gobierno y, en su caso de los Jefes Delegacionales, de incluir en el proyecto de presupuesto que se remite anualmente a la Asamblea Legislativa para su aprobación, las partidas necesarias para cubrir las erogaciones derivadas de los programas en los mismos establecidas.

Brechas normativas

En cuanto al modelo de planeación del desarrollo

La planeación del desarrollo en general y del desarrollo social en particular fue inicialmente concebida desde la norma constitucional como un proceso conducido por el titular del poder ejecutivo.²⁰ La Ley de Planeación del Desarrollo y la Ley Orgánica de la Administración Pública ambas del Distrito Federal consolidan este esquema al definir el marco normativo de actuación tanto del Jefe de Gobierno como de los Jefes Delegacionales, a quienes se confiere la facultad de conducir los procesos de planeación, en la promulgación de un número importante de leyes relacionadas con los derechos sociales de los habitantes de la Ciudad,²¹ en las cuales se definen de manera general o muy detallada más de 30 programas sociales, se acota de manera importante la atribución del ejecutivo local para conducir el proceso de planeación en lo que toca a la definición de políticas y programas de desarrollo social, pues el órgano legislativo ya las definió estableciendo el contenido y los alcances de los programas más relevantes que en materia de desarrollo debe ejecutar la administración pública. De igual manera, se ve limitada la incidencia social y ciudadana en la definición de estas políticas y programas que ya están definidos en las leyes.

Se puede apuntar entonces una tendencia en el sentido de trasladar la definición de políticas y programas de desarrollo social del órgano ejecutivo al legislativo. Esta situación rigidiza y refuerza la tendencia predominante de llevar a cabo el proceso de presupuestación gubernamental de manera inercial y en cierta medida contradice la transversalización presupuestaria establecida en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, ya que en general, los programas establecidos en la normatividad como obligatorios y universales son fondeados presupuestalmente, con base en las asignaciones que les fueron etiquetadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Sin embargo, es interesante advertir que desde la visión de la titular del Inmujeres,²² esta rigidez puede otorgarle a estos programas estabilidad e institucionalidad, permitiendo a las instancias ejecutoras profesionalizar a los servidores públicos encargados de su ejecución.

a) Originalmente, el proceso de planeación del desarrollo fue concebido como una actividad que la administración pública debía realizar sectorialmente. Así, la Ley de Planeación mandata a las dependencias a elaborar los programas sectoriales de los que pueden derivar programas institucionales. Sin embargo, este esquema parece superado normativamente, ya que la Ley de Desarrollo Social plasma un modelo en el cual la planeación del desarrollo social es de naturaleza transversal, y en él prevé la participación de diversas dependencias y entidades administrativas.

²⁰ Órgano ejecutivo de carácter local en el caso del Distrito Federal. A

²¹ I menos 54 específicas.

²² Ver Anexos 1 y 4.

El propio Programa de Desarrollo Social es definido como un programa de naturaleza especial porque está concebido en términos transversales. Con la introducción en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de las categorías de transversalización y presupuesto basado en resultados, se profundiza esta brecha entre una sectorización poco flexible de una planeación, programación y ejecución de políticas y programas sociales que toca de manera transversal a diferentes dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones.

b) En materia de evaluación, tratándose de la planeación del desarrollo en general no existe una instancia ni están previstos mecanismos específicos que de manera centralizada evalúen los programas.

Para la evaluación del desarrollo social, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social existe como un organismo descentralizado dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, encargado de realizar la evaluación externa de las políticas y programas de desarrollo social que lleve a cabo la administración pública. Aun cuando existe la obligación normativa de hacer evaluaciones internas de los programas de desarrollo social que ejecuten todos los entes públicos, las áreas administrativas encargadas de esta ejecución no cuentan con personal especializado en la materia. Como se advierte en las entrevistas realizadas, se acusa como un déficit importante la falta de recursos para capacitar al personal, lo que se agrava por la inestabilidad laboral de los servidores públicos que realizan estas funciones, situación que empeora en el caso de las delegaciones en donde la rotación se da de manera trianual.

c) De los servidores públicos entrevistados existe coincidencia en la percepción en el sentido de que, salvo el caso de los programas establecidos en ordenamientos legales, los programas sociales son elaborados sin que exista un diagnóstico claro y preciso de las necesidades sociales que los originan y surgen respondiendo más a emergencias, improvisaciones e incluso “ocurrencias” de los funcionarios que los promueven que a necesidades prioritarias a atender.

En relación con la coordinación intergubernamental

a) Existen tres mecanismos colegiados con atribuciones generales de coordinación intergubernamental en materia de planeación; el Comité de Planeación del Desarrollo establecido en la Ley de Planeación; la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social prevista en la Ley de Desarrollo Social, y el Gabinete de Equidad y Desarrollo Social, cuya existencia deriva del Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Todos estos mecanismos están presididos por el Jefe de Gobierno y, aún cuando están dotados de atribuciones específicas y en su conformación participan de manera diferenciadas dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública, tienen en común el hecho de estar concebidos como los mecanismos de coordinación del órgano ejecutivo para la planeación, diseño y evaluación de políticas y acciones gubernamentales en materia de desarrollo en general y desarrollo social en particular.

La existencia de instancias de coordinación intergubernamental para la planeación y programación del desarrollo social es percibida como positiva por todos los actores entrevistados; sin embargo, las percepciones sobre la funcionalidad y efectividad de su funcionamiento son muy desiguales.²³ En todo caso, es necesario repensar la estructura de coordinación administrativa para determinar si los Consejos y Comités en los términos determinados por las leyes y con las atribuciones asignadas son los mecanismos más adecuados para cumplir con estos objetivos.

²³ Ver anexos 1, 4 y 5.

b) Aunque Desarrollo Social es uno de los ejes del desarrollo de la Ciudad de México, el Comité de Planeación tiene facultades en esta materia que se duplican o reproducen de manera paralela en la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

c) Existe un número significativo de leyes que plasman derechos y programas específicos de desarrollo social. En muchas se consigna la instalación de comisiones, consejos y comités, en cuya integración participan dependencias y entidades públicas; representantes de los sectores social y privado; e incluso de otros órganos de gobierno local y de organismos autónomos, algunos de los cuales incluso deben instalarse a nivel delegacional.

Esta proliferación de instancias colegiadas de coordinación intergubernamental y de participación social y ciudadana debe ser objeto de análisis y evaluación, pues pareciera ser, que su abundancia repercute negativamente en su instalación real y en su eficacia.

En relación con la participación social y ciudadana

a) La Ley de Planeación del Desarrollo establece como mecanismo de participación social y ciudadana al Consejo de Planeación. Por su parte la Ley de Desarrollo Social instituye al Consejo de Desarrollo Social para estos mismos fines, pero en relación con las políticas y programas de desarrollo social. De esta manera, normativamente existen dos instancias de participación social y ciudadana con atribuciones en materia de desarrollo y desarrollo social. Aquí cabe observar, que el desarrollo social está considerado por la Ley de Planeación como una de las vertientes de la planeación del desarrollo, por lo que el Consejo de Planeación debería conocer de sus políticas y programas al mismo tiempo que el Consejo de Desarrollo Social.

b) En las aquí denominadas leyes específicas también proliferan los espacios colegiados en cuya integración se contempla la participación de representantes de la sociedad civil, académicos, expertos, OSCs, agrupaciones gremiales, etc. El gran número de instancias de participación social y ciudadana hace pensar en la necesidad de evaluar su eficacia como verdaderos mecanismos de incidencia social en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas y programas de desarrollo social.

c) La participación ciudadana también está regulada en la Ley de Participación Ciudadana, que establece un esquema de participación de naturaleza territorial, por el cual, las diferentes colonias, barrios y pueblos asentados en la Ciudad de México eligen de manera directa representantes²⁴ con facultades de representación vecinal y con atribuciones para incidir en el diseño de políticas y programas de desarrollo social que se realicen en sus ámbitos territoriales. Estas instancias de participación ciudadana también tienen facultades para llevar a cabo la evaluación de estas políticas y programas, en tanto se aplican o ejecutan en las colonias, barrios o pueblos que representan.

d) El presupuesto participativo y la transversalización presupuestal son herramientas de las que aún no se ha apropiado cabalmente la sociedad civil para incidir y evaluar las políticas, programas y acciones de la administración pública.

²⁴ Comités ciudadanos.

e) Los servidores públicos entrevistados coincidieron en la necesidad de profundizar y efficientar los mecanismos de participación ciudadana previstos en la normatividad. Aún cuando se refieren casos exitosos de incidencia y participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas y programas de desarrollo social²⁵ así como de incidencia efectiva en órganos colegiados,²⁶ la participación social y ciudadana todavía no es un elemento determinante en las actividades de desarrollo social que se realizan desde la Administración Pública.

En cuanto a la presupuestación del desarrollo social

a) Si bien la Ley de Desarrollo Social introduce un esquema por el cual el desarrollo social es concebido como una actividad de naturaleza transversal, el modelo de programación del gasto plasmado en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente se integra sectorialmente con base en los Programas Operativos Anuales que deben elaborar las dependencias y entidades de la administración pública y que son la base de sus proyectos de presupuesto. En este sentido, la ley de Presupuesto y Gasto Eficiente es congruente con el modelo de planeación previsto en la Ley de Planeación del Desarrollo y no instituye esquemas de programación diferentes para el caso de programas especiales, en cuya instrumentación concurren diversas dependencias y entidades de la administración pública.

b) La Ley de Desarrollo Social señala como instrumento para la programación del gasto los Criterios de Ejecución del Programa de Desarrollo Social. Al ser de naturaleza especial, las distintas dependencias y entidades deben incorporar sectorialmente las previsiones de gasto en sus Programas Operativos Anuales para elaborar posteriormente sus anteproyectos de presupuesto. Entonces tenemos que aún cuando la planeación del desarrollo social se concibe transversalmente, su presupuestación debe programarse de manera sectorial.

c) La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente introduce un apartado por el cual se faculta a los entes públicos a llevar a cabo programas que impliquen subsidios, apoyos o transferencias y que en sí, reciben el tratamiento de programas, cuya procedencia solo está determinada por la aprobación que de ellos haga el titular de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad ejecutante y por la suficiencia presupuestal del ente público para cubrir el monto de las erogaciones que se generen con motivo de su instrumentación.

Estos programas, cuyo rasgo característico es que consisten en subsidios, apoyos o transferencias de recursos, deben contar con sus respectivas reglas de operación y reunir los requisitos que la propia Ley establece para su procedencia. Se trata de verdaderos programas, pues el otorgamiento de subsidios, apoyos y ayudas que se otorgan de manera excepcional no está sujeta a los requisitos que la Ley ni requieren de la elaboración de las reglas de operación que sí son indispensables en el caso anterior.

De esta manera, se abre la posibilidad de que los entes públicos instrumenten este tipo de programas que, en los términos en que están regulados en la Ley, no necesariamente deben estar considerados en los Programas de mediano plazo (sectoriales, institucionales o delegacionales); aunque no hay impedimento para que sí lo estén, y su instrumentación es procedente si es autorizada por el titular del ente ejecutante y existe la suficiencia presupuestal necesaria.

²⁵ Ver Anexos 1 y 3.

²⁶ Ver Anexo 4.

d) La introducción de la transversalización y el presupuesto basado en resultados; como categorías obligatorias para la presupuestación del gasto, representa un avance cualitativo de gran trascendencia que encuentra un obstáculo importante en la rigidez que plantea la presupuestación en los términos establecidos en las normas jurídicas analizadas. Esto porque al menos en materia de igualdad de género y del Programa de Derechos Humanos, se establece la obligación de asignar gasto a acciones específicas sujetas a evaluación. Esta innovación no ha permeado lo suficiente en el rígido esquema de presupuestación sectorial e inercial prevaleciente.

Capítulo II

Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública de la Ciudad de México en materia de planeación del desarrollo social

Jogin Abreu Vera



Análisis del marco jurídico de actuación de la administración pública de la Ciudad de México en materia de planeación del desarrollo social

¿Cuál es el proceso general de las políticas públicas?

Es conveniente distinguir entre políticas públicas y políticas gubernamentales. Mientras que las primeras están orientadas a resolver problemas públicos a partir de la existencia de intereses públicos, las segundas contemplan todas las acciones de gobierno. Ejea Mendoza sustenta que las políticas públicas subrayan precisamente el carácter público de las políticas, donde público no equivale a gubernamental, ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado donde los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades para definir las necesidades comunes y convenir en objetivos y estrategias para satisfacerlas.²⁷

De acuerdo con Valenti Bazua, la política de gobierno designa la estrategia de acción del gobernante en turno para resolver los problemas que la autoridad pública considera pertinentes. Las políticas de gobierno no necesariamente resuelven un problema público o atiende intereses públicos;²⁸ de hecho, podrían dirigirse a intereses privados. En contraste las políticas de estado, son aquellas que involucra al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución.²⁹

Es prudente rescatar lo que Noël Roth dice que NO es una política pública:

Una política pública NO es una ley o una institución, el Estado, o un funcionario... Es un conjunto de elementos y un proceso. No hay política exitosa sin recursos adecuados (Plan de desarrollo es sólo la formulación de una política...). Política pública es Ideas + instituciones + recursos. La ley es el esqueleto o el ADN de una política pública.³⁰

Existen múltiples conceptos sobre políticas públicas. La mayor parte de ellos comparte una base contemporánea de análisis de la cosa pública como resultado de múltiples interacciones de actores sociales e instituciones públicas en diferentes fases.

²⁷ Guillermo Ejea Mendoza. *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, página 4.

²⁸ Fernando Bazua, Giovanna Valenti. *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1995, página 52.

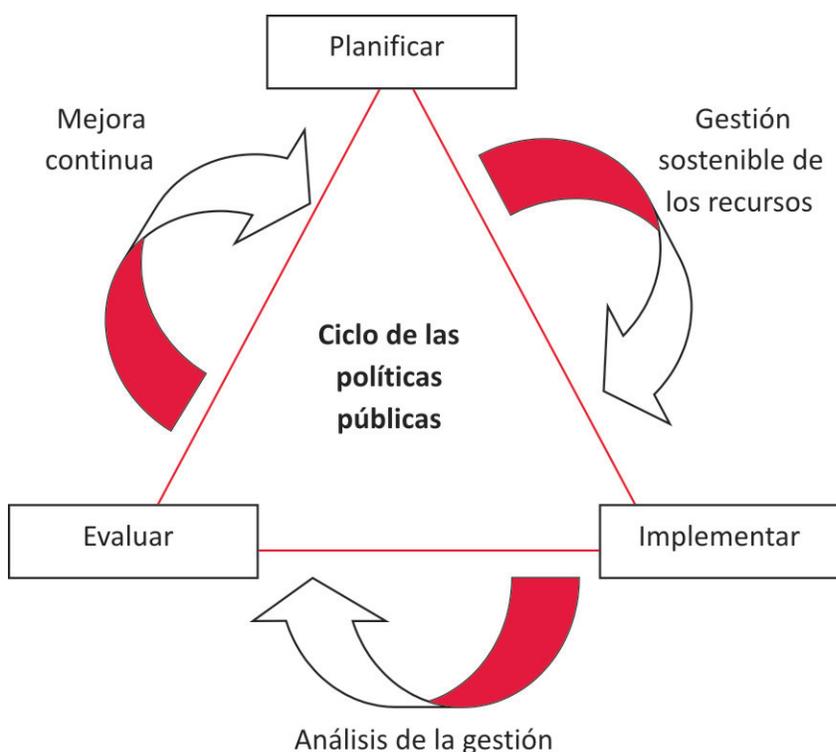
²⁹ Eugenio Lahera, *Política y políticas públicas*, CEPAL, Chile, 2004, página 11.

³⁰ André Noël Roth, *Op. Cit.*, página 7.

El politólogo Harold D. Lasswell estableció en los años sesenta las etapas que había de tener el ciclo de toda política pública (Laswell, 1964). Su teoría, plenamente vigente, establece que cualquier política ha de partir de la planeación y una vez implementadas, deben evaluarse los resultados para ser el punto de partida de un nuevo ciclo.

La propuesta de Lasswell consta de procesos de planeación, implementación y evaluación. Entre la fase de planeación e implementación media la gestión sostenible de los recursos; para transitar de la implementación a la evaluación, es necesario un proceso de análisis de mejora de la gestión para volver a la fase de planeación.

Ciclo de las Políticas Públicas de Lasswell



La interpretación actual del enfoque de las políticas públicas no se limita al análisis de su arquitectura, sino al ciclo de gestación, realización, evaluación, comunicación, corrección y aprendizaje. La cambiante complejidad del entramado social ha precisado la necesidad de contar con elementos de control y seguimiento de las políticas públicas, que dista de ser un mero reflejo de necesidades que son tomadas en cuenta en la decisión pública, para convertirse en parte del proceso de mejora continua y reajuste de prioridades.

La política pública está inmersa en un *continuum* de evaluación que por una parte refleja las problemáticas inherentes a su desenvolvimiento, y por otra, devela nuevas necesidades conforme avanza el proceso de política.

El criterio que permite validar el éxito de una política pública reside en la articulación del proceso técnico con las demandas sociales, a través de un proceso político democrático.

El enfoque actual de políticas públicas, entendidas como el comportamiento general del Estado, es producto de las relaciones de poder que existen dentro del Estado y en la sociedad. En ambos espacios existen sectores, visiones y proyectos que logran imponerse sobre los demás, no necesariamente por ser mayoritarios. Al hacerlo, el Estado toma postura y se comporta favorablemente a esos sectores, visiones y proyectos.

En este sentido, una de las principales aportaciones del enfoque actual es la no neutralidad de las políticas públicas. Todas las políticas públicas suponen proyectos de sociedad y un modo de relacionarse de las personas, pueblos y sectores con el Estado. Entre las diferencias más importantes se encuentran:

- La no subordinación de las políticas a la economía sino al bienestar de las personas y pueblos.
- Privilegio a la participación de los sectores estructuralmente discriminados por ser las principales víctimas de violación a sus derechos, como consecuencia de su posición subordinada en las relaciones de poder en el Estado y la sociedad.
- Planteamiento de un proceso de democratización permanente de la sociedad y el Estado en los ámbitos político, socioeconómico y cultural.³¹

Los nuevos enfoques de políticas públicas proponen un equilibrio entre autonomía estatal y autonomía social ante la toma de decisiones. También, un equilibrio en las capacidades de un Estado efectivo y una sociedad fuerte, controladora y capacitada para actuar, resolver problemas y defender sus derechos (Ejea, 2006).

Problemas en el proceso de planeación-programación de las políticas públicas

Un primer problema en el ciclo de las políticas públicas es la sexenalidad. De acuerdo con Vázquez Colmenares, debido a que se definen reglas para la planeación a seis años y sin embargo, el ejercicio del gasto, su seguimiento, las auditorías y la evaluación de programas se realiza, por mandato de ley, en forma anual.³² En otras palabras, los servidores públicos sólo tienen incentivos para rendir cuentas en documentos anuales al término de cada ejercicio fiscal, mientras que los instrumentos de planeación de mayor temporalidad a 12 meses -Programa General de Desarrollo, Programa Sectorial, Programa Operativo o Plurianual, etcétera-, sólo tienen fuerza discursiva expresada en informes políticos.

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno se basa en una negociación político-presupuestaria. Los intereses que prevalecen lo hacen más en una lógica del presupuesto anual, que en una visión de desarrollo regional de largo plazo.

Un segundo problema de planeación es la desarticulación entre los tres órdenes de gobierno. La planeación local no necesariamente está alineada a la visión nacional del Plan Nacional de Desarrollo; los objetivos y estrategias locales no necesariamente son congruentes y concretan los ejes de política y las estrategias del PND. En la práctica la relación Federación- Estados se reduce a las decisiones que toma la Federación a través de los programas en las entidades federativas que reciben recursos de la Federación.

³¹ Antonio J. González Plessman. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización*. Programa Andino de Derechos Humanos, Ecuador, 2010, páginas 3 y 4.

³² Pedro Vázquez Colmenares. *La Planeación, el Presupuesto y las Políticas Públicas*, en *Los Grandes Problemas de México*, XIII Políticas Públicas, José Luis Méndez, (coordinador), El Colegio de México, México, DF, página 201.

Un tercer obstáculo es la concentración de poder de decisión sobre las políticas públicas en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos se hace a través de negociaciones, ajustes y convalidación de los programas y proyectos de las dependencias y entidades, con base a las normas y lineamientos dictados por la propia Secretaría de Finanzas. La concentración de estas facultades tan importantes hace que esta Secretaría intervenga en dos etapas del proceso de planeación pública: no solo financia, sino diseña las políticas públicas. *“En los hechos, la presupuestación del gasto se convierte en un filtro para las políticas públicas, ya que es en ese proceso donde se definen prioridades con base en datos históricos y calendarios, sin considerar hasta hoy la medición basada en los resultados alcanzados, o bien la solidez con la que se hayan proyectado las metas por alcanzar y los beneficios sociales esperados”*.³³

Un cuarto obstáculo de la planeación pública son los escasos mecanismos de participación social. La voz de la ciudadanía no se incorpora de manera efectiva en el diseño de las políticas públicas *“Es una realidad que el ciudadano no se vea reflejado en los planes del gobierno donde se presenta el país que todos queremos, por lo que, en términos de planeación, la población no participa y tampoco respalda la ruta”*.³⁴

En los hechos, los instrumentos más importantes de planeación son el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, los cuales son discutidos cada ejercicio fiscal. Los criterios y análisis técnicos de mediano plazo se trasladan a un segundo plano y en ocasiones se trastocan los objetivos del plan original, imponiéndose una visión de muy corto plazo.

Finalmente, tanto en el DF como el resto del país, no ha logrado consolidar un mecanismo de planeación que vincule objetivos de distintos órdenes de gobierno, de diferentes niveles jerárquicos y de distintos instrumentos de política pública. Los objetivos del Programa General de Desarrollo, los Programas sectoriales, el Presupuesto federal, el Presupuesto del DF y los presupuestos delegacionales, no guardan una relación clara. La falta de medidas e instrumentos de articulación que den viabilidad al desarrollo del país y la ciudad en el mediano y largo plazo han: (1) impedido establecer prioridades claras y consensuadas, (2) inhibido la identificación de la Ciudadanía con las prioridades del presupuesto público e (3) influido negativamente en el financiamiento de políticas públicas.

¿Qué esquemas programático-presupuestarios contempla el modelo de planeación de la Ciudad de México?

Los objetivos y procesos de programación de la Política Social del Distrito Federal se definen en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (LPGEDF) y su reglamento, en la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en su reglamento, así como en los documentos rectores de programación: El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), el Programa de Política Social (PPS) y el Manual de Programación y Presupuestación (MPP) que se emite para cada ejercicio fiscal.

La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, en su artículo 2, establece varias definiciones de Programación de jerarquía escalonada:

³³ Pedro Vásquez Colmenares, *Op.cit.*

³⁴ *Ídem.*

<p>Programa General: Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. Documento rector que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico y del ordenamiento territorial</p>		
	<p>Programa Operativo: Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal referente a su actividad conjunta y que cuantifica los objetivos, metas, programas, resultados y programas delegacionales para la asignación de recursos presupuestales</p>	
		<p>Programa Operativo Anual: Documento que sirve de base para la integración de los Anteproyectos de Presupuesto anuales de las propias Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades</p>

La Secretaría de Finanzas y la Contraloría son las dependencias responsables de establecer programas, políticas y directrices para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública (Artículo 9 LPGEDF), con base a los siguientes criterios:

1. Enfoque de equidad de género y derechos humanos
2. Modernización y mejora en la prestación de los servicios públicos
3. Productividad en el desempeño de las funciones de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades
4. Reducción de gastos de operación

Un primer señalamiento sobre la LPGEDF, es que no define, ni hace referencia a la función jerárquica de los Programas Sectoriales y Especiales sobre los Programas Operativos de la Administración Pública y sobre los Programas Operativos Anuales.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) establece la Agenda y Rumbo de la administración pública del Distrito Federal. Por un lado, el PGDDF alinea la planeación, programación y presupuestación de las dependencias de gobierno y por otro lado, indica los parámetros de evaluación del desempeño de la gestión pública.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 está organizado en siete ejes estratégicos, de los cuales se desprenden las Líneas de Política de los programas sectoriales y especiales. Así mismo, a partir de un diagnóstico por eje, define los objetivos y estrategias a desarrollar por las dependencias.

Los siete ejes del Programa General de Desarrollo 2007-2012 son:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes
2. Equidad
3. Seguridad y justicia expedita
4. Economía competitiva e incluyente
5. Intenso movimiento cultural
6. Desarrollo sustentable y de largo plazo
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos

El PGDDF indica que los 7 ejes programáticos deben incorporar tres perspectivas transversales para la realización de sus líneas de política pública:

1. Equidad de género
2. Ciencia y tecnología
3. Desarrollo de la vida pública en la ciudad

El PGDDF hace un énfasis particular en la eficacia y el alcance de los ejes programáticos, a través de una dimensión financiera, para la eficacia y otra metropolitana, para el alcance.

En particular, el eje de Equidad establece cuatro estrategias de desarrollo social:

1. La equidad como principio rector de todos los programas y acciones de gobierno para abatir la desigualdad y lograr el desarrollo social. En ese sentido, el PGDF manifiesta la necesaria transformación de la planeación sectorial, hacia una planeación transversal, intersectorial e integral de largo plazo.
2. La exigibilidad de los derechos sociales a través de los programas sociales.
3. La evaluación del desarrollo social y de los recursos destinados a la política social.
4. La focalización del gasto social en las unidades territoriales más marginadas y hacia la atención particular de grupos en situación de vulnerabilidad (adultos mayores, población indígena, infantes, jóvenes, mujeres y personas con discapacidad).

Posteriormente a las Estrategias, se enlistan los Objetivos y las Líneas de Política que deben seguir las políticas de gobierno.

Programa de Desarrollo Social y Programas sectoriales

El Programa de Desarrollo Social es un programa especial, que concreta las líneas de política definidas en el PGDDF relacionadas con el desarrollo social, a través de la participación conjunta de varias dependencias, entidades y jefaturas delegacionales que integran la Comisión interinstitucional de Desarrollo Social.

Para la elaboración del Programa de Desarrollo Social 2007-2012, se tomaron en cuenta la opinión de las dependencias que conforman la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, a grupos sociales, organizaciones civiles y académico/as especializado/as en desarrollo social, a través de foros, talleres y consultas.

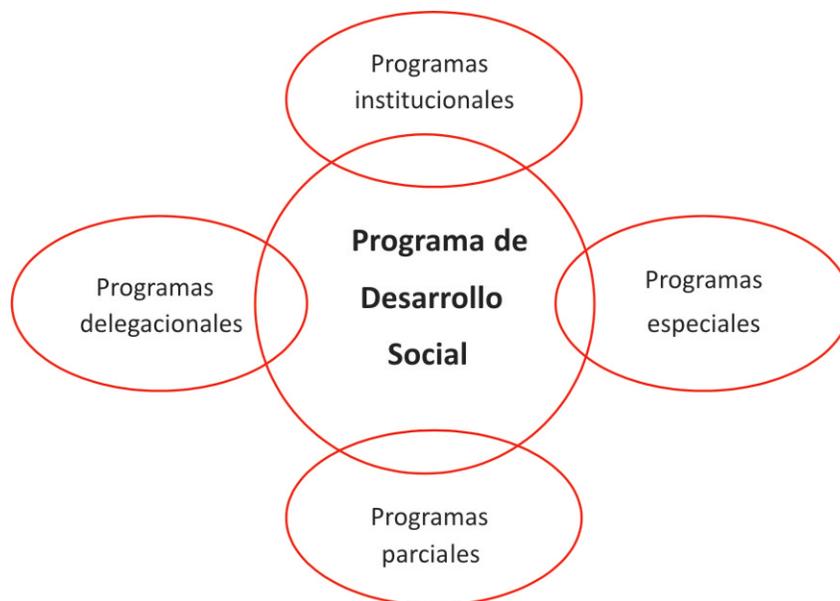
La visión de largo plazo del Programa es construir un Estado social de derechos en la Ciudad de México, a través de la conjunción articulada de políticas, programas y acciones. El PDS se fundamenta en la indivisibilidad de los derechos humanos para enfatizar que la política social es una sola y de carácter transversal en el conjunto de la administración pública del Distrito Federal.

De aquí que el Objetivo General del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal sea:

“Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México” (PDSDF, 2007-2012).

De acuerdo con su propia descripción, el PDS es un Programa rector, estratégico, intersectorial, transversal y pluriterritorial. Es el marco general para conformar programas institucionales, especiales, delegacionales y parciales, que a su vez son el marco de planeación del desarrollo social de la ciudad.

Marco de la planeación del desarrollo social en la Ciudad de México



El PDS abarca programas:

Transversales:

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

Sectoriales:

- a. Salud
- b. Educación
- c. Vivienda
- d. Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- e. Alimentación, Nutrición y Abasto
- f. Asistencia y Protección Social

Delegacionales:

- a. Uno por cada delegación conforme a los lineamientos definidos en la Ley de Desarrollo Social

Específicos:

- a. Infancia
- b. Juventud
- c. Personas Adultas Mayores
- d. Personas con Discapacidad
- e. Pueblos y Comunidades Indígenas
- f. Diversidad Sexual
- g. Personas en situación de abandono
- h. Violencia de Género
- i. Violencia en las Familias
- j. Maltrato Infantil
- k. Adicciones
- l. Mejoramiento de Barrios

Los programas sectoriales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos contenidos en el Programa General para una materia específica del desarrollo y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda. (Artículo 33). Estos programas se realizarán con base en las orientaciones generales establecidas en los componentes rectores de la planeación para las áreas que determine el Comité de Planeación en la instrumentación del Programa General. (Artículo 34).

Descritos en el artículo 35 de la Ley, los programas institucionales vienen a ser documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazo las políticas a aplicar por el programa sectorial que corresponda tomando en cuenta en su caso, las opiniones de las delegaciones relacionadas. Estos programas serán elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades según corresponda y su vigencia será de seis años debiendo revisarse y actualizarse trianualmente.

Por su parte los programas especiales, según lo establece el artículo 36 de la propia Ley, están referidos a las prioridades del desarrollo integral de la entidad fijadas en el Programa General que requieran atención especial, a las actividades relacionadas con dos o más dependencias o a las prioridades de dos o más demarcaciones territoriales. Estos programas serán formulados por el Comité de Planeación, quien establecerá la dependencia que coordinará su ejecución, estando su vigencia y evaluación determinada por los propios programas.

Por último los programas parciales se derivarán de las estrategias establecidas en los programas delegacionales y serán aplicables en zonas específicas que requieran un tratamiento especial por sus características económicas, sociales o territoriales. Son formulados por el Comité Mixto de Planeación correspondiente particularizando los objetivos y metas en su ámbito territorial. Su vigencia y revisión serán determinadas por los propios programas.

La planeación, ejecución y evaluación de las políticas y programas de desarrollo social se rigen por 12 principios, establecidos en el artículo cuatro de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, 7 estrategias de política social y 5 líneas programáticas.

Principios	Estrategias de política social	Líneas programáticas
	<p>Articulación de políticas; es fundamental rebasar la tradicional planeación y ejecución sectorial, para pasar a una transversal, intersectorial e integral de largo plazo, de forma que todas las acciones y programas de gobierno se rijan por el principio de la equidad. Además, esta estrategia permitirá responder a los retos de la metropolización.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transversalidad 2. Integralidad 3. Territorialidad 4. Progresividad 5. Evaluación permanente 6. Incremento del gasto social 	<p>Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza</p> <p>Equidad social, de género e igualdad sustantiva Asistencia social con perspectiva de derechos Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social</p> <p>Desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad</p>

Además, definen 50 metas de política social para evaluar los avances hacia una ciudad incluyente, igualitaria, equitativa y participativa.

El Programa General de Desarrollo Social no permite dilucidar la manera como la Equidad será el eje articulador de la política social, ni queda claro si la estrategia de Transversalidad se entiende como el eje que atraviesa de un programa a otro, o como la tendencia o curso dominante de las políticas públicas de la Ciudad de México.

De acuerdo con la ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, el Programa de Desarrollo Social, como programa especial, tendría intervención en un nivel intermedio del proceso de planeación- programación; se menciona como fuente de los contenidos para los Programas Operativos que se analizarán en el apartado 5.

A pesar de ser un instrumento de planeación intermedio, que vincularía al Programa de Desarrollo Social con la programación y presupuestación, en los hechos no se realiza esta programación trianual.

El Manual de Programación-Presupuestación

El Manual de programación-presupuestación se define como el documento conceptual, metodológico y operativo, que contiene los procedimientos y lineamientos asociados a la programación y presupuestación que deberán considerar las Unidades para elaborar sus respectivos anteproyectos.

Su objetivo es mostrar en un sólo documento, los criterios generales del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, en los plazos establecidos y de conformidad con la normatividad aplicable. El Manual se conforma de ocho capítulos y un apartado de anexos.

Estructura del manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos



Problemática en la multiplicidad y vaguedad conceptual

En este cuadro se formuló un esquema de aquellos conceptos que presentan una vaga o difusa explicación en los documentos rectores del desarrollo en el DF. Una de las características más importantes de dicha diversidad es permitir que las dependencias los usen indistintamente durante el proceso de planeación y programación. Los efectos son previsibles: el nivel de especificidad desde las fases de planeación estratégica (en donde la hay) definen de distinto modo lo que es una política, un principio o una acción. En la práctica, esta falta de definición se ve reflejada en ejercicios difusos de alineación de la política social con el PGDDF, y de matrices de indicadores mal planteadas.

Líneas de Política

Políticas

Estrategias

Líneas Programáticas

Acciones

Programas de Mediano Plazo

Programas Integrales

Programas Específicos

Programas Sectoriales

Programas Especiales

Programas Institucionales

Programas Parciales

Objetivos Globales de Desarrollo

Objetivos Específicos

Resultados

Metas

Prioridades

Visión

Perspectiva

Principios

¿Cuáles son las metodologías de gestión programática-presupuestal a nivel central?

Un elemento fundamental para normar las políticas públicas es integrar la planeación del desarrollo con los planes sectoriales y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, a través de los programas operativos anuales (POA) que subyacen en los instrumentos de operación y evaluación de las políticas públicas. Para ello, la ley otorga las siguientes atribuciones a la Secretaría de Finanzas:

Artículo 30.- A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Elaborar el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

II. Elaborar el presupuesto de ingresos de la Entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal;

XII. Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto;

XIII. Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las Delegaciones;

XIV. Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución;

XV. Formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal;

XVI. Intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;

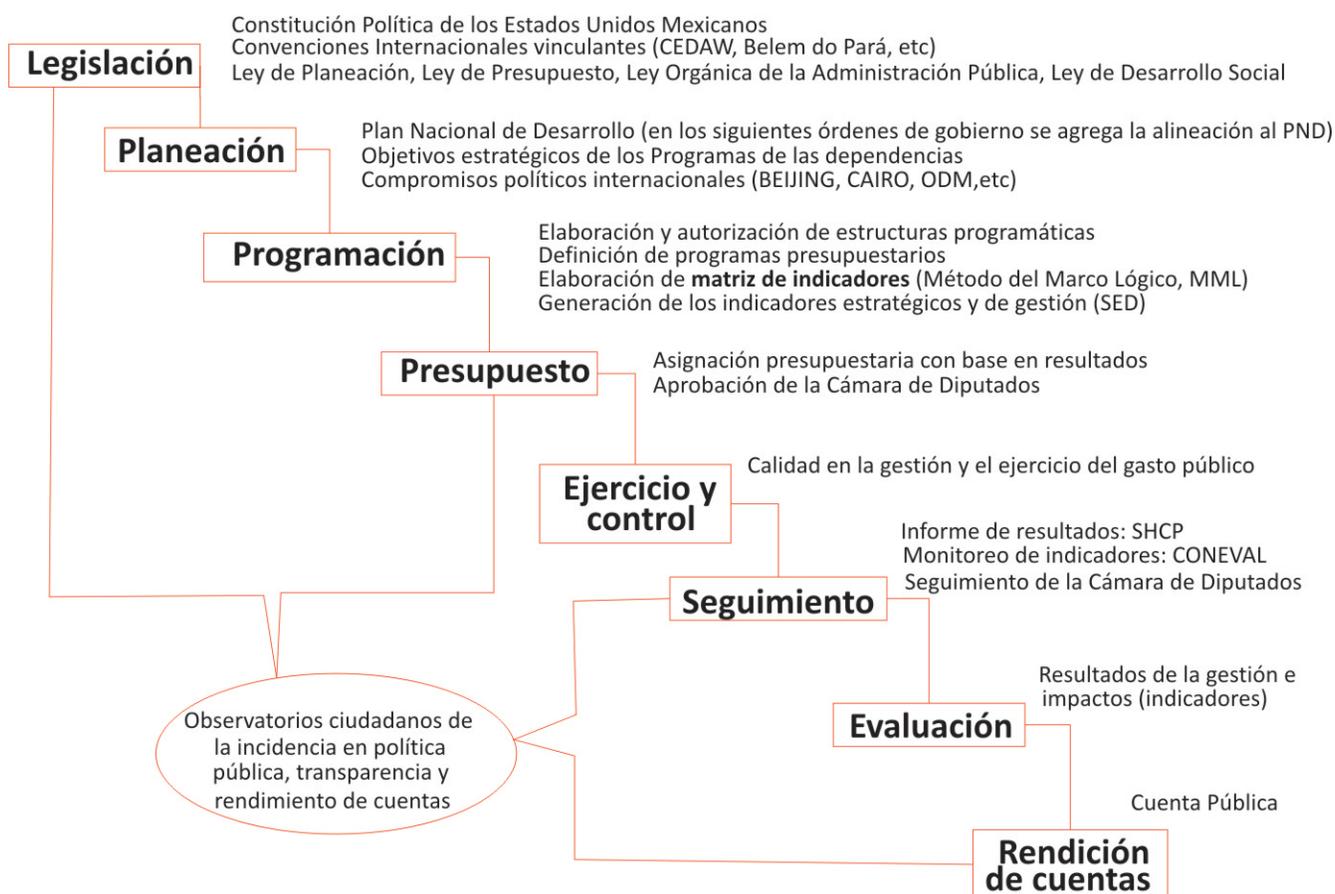
XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes.

Las dependencias y Unidades Responsables (UR) elaborarán políticas públicas que se materializarán a través de un proceso de gestión, basado en la presentación de anteproyectos presupuestales, incidencia directa en la Cuenta Pública y Programas Operativos Anuales con mecanismos de evaluación trimestral.

Las principales herramientas metodológicas contempladas en el proceso de programación y presupuestación del Distrito Federal son:

1. Presupuesto Basado en Resultados
2. Transversalidad (enfoque de género y derechos humanos)
3. Presupuesto ciudadano y participativo

Proceso de gestión de políticas públicas en México



Elaboración propia con base en la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Presupuesto Basado en Resultados (PbR)

El PbR, es un instrumento de la Gestión por Resultados, que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permiten que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario, incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados en la aplicación de los recursos públicos.

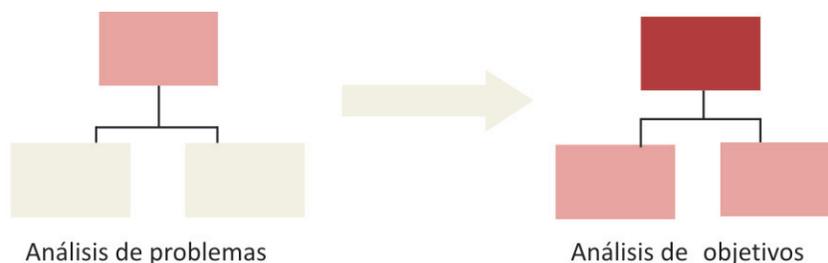
La implantación del presupuesto basado en resultados (PbR), a partir de 2008, permite identificar mecanismos de planeación vinculados con el proceso de programación y presupuestación, a través de la obligatoriedad de evaluar la alineación de los programas de gobierno a los objetivos nacionales.

El PbR pretende que las definiciones de los Programas Presupuestarios se deriven de un proceso secuencial alineado con la planeación-programación, estableciendo objetivos, metas e indicadores, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

El Manual de Programación y Presupuestación del D.F. refuerza el vínculo del proceso presupuestario con la planeación, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos. Los programas deben alinearse a través del diseño de una Matriz de Indicadores basada en el Enfoque de Marco Lógico (MML). En la práctica, este proceso generalmente no se encuentra bien definido, los mecanismos de evaluación son apegados a indicadores no sujetos a revisión, y la lógica de MML (vertical y horizontal) no tiene cuadratura o a ha sido rebasada por la evolución del programa.

La Administración Pública del DF está incorporando el Enfoque de Marco Lógico (EML) en el proceso de las políticas públicas. El EML es un procedimiento de análisis que facilita el (re)diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Su principal herramienta metodológica es la Matriz de Marco Lógico (MML), la cual enlaza de manera causal los objetivos de política de corto con los de largo plazo.

La metodología se aplica en un ciclo continuo de 6 pasos iniciando con el planteamiento del problema y su análisis en un grupo de trabajo, para después elaborar árboles de problemas, soluciones y objetivos.



La información generada en estos árboles nos permitirá elaborar la matriz de marco lógico, en la que se identifiquen los aspectos relevantes de la política o programa público. Posteriormente, se elaboran o revisan las Reglas de Operación (ROP) o el POA del programa, según sea el caso.

La MML posee una lógica vertical y una lógica horizontal. A través de un proceso de definición de Finalidad, Objetivos, Componentes y Supuestos, es posible delimitar el ámbito público en el que se quiere incidir.

Diagrama y matriz de Marco Lógico

Enunciado del objetivo	Indicadores		Medios de verificación	Supuestos
	Enunciado (Dimensión/ámbito de control)	Fórmula de cálculo		
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

El diagrama muestra una matriz de Marco Lógico con cinco niveles de objetivos: Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Las celdas de la columna 'Indicadores' y 'Medios de verificación' están sombreadas en amarillo. Una flecha roja horizontal apunta de izquierda a derecha desde la columna 'Indicadores' hacia la columna 'Medios de verificación', etiquetada como 'Lógica horizontal'. Una flecha roja vertical apunta de abajo hacia arriba desde la columna 'Actividades' hacia la columna 'Propósito', etiquetada como 'Lógica vertical'.

Elaboración propia

Una vez que las políticas públicas completan esta metodología, se sujetan a los mecanismos de evaluación y seguimiento establecidos por la Secretaría de Finanzas. Para el ejercicio presupuestal anual, el POA esquematiza los objetivos, estrategias y acciones que han ideado los funcionarios públicos en la MML.

Transversalidad

La programación y presupuestación de políticas públicas en la Ciudad de México debe incorporar enfoques transversales en sus instrumentos de diseño y evaluación, con la finalidad de valorar los efectos diferenciados de la política pública, desde su marco jurídico hasta su estructura organizacional en todas las áreas y niveles que las componen. Al igual que la transversalidad de la perspectiva de género, las políticas públicas desde un marco de derechos humanos significan un cambio sustancial en la manera de conceptualizar, construir y diseñar las políticas.³⁵

En la Ciudad de México, la planeación e implementación de este tipo de políticas, más allá de los retos que enfrentan, ha logrado objetivos importantes; es conveniente tomar en cuenta esta experiencia como una buena práctica a seguir.

Dentro de las recomendaciones que el diagnóstico de Hacienda hace al Gobierno del Distrito Federal están: la conclusión del sistema de información de indicadores y la elaboración de un mecanismo de reporte de alerta o semaforización de cumplimiento de metas y objetivos de los programas.

Presupuesto ciudadano y participativo

El Presupuesto Público es una estimación de los ingresos y egresos que los gobiernos administran cada año. El Presupuesto Participativo, PP y el Presupuesto Ciudadano, PC son procesos mediante los cuales el gobierno y la

³⁵ Alda Facio. *Los Derechos Humanos desde una Perspectiva de Género y las Políticas Públicas*, Otras Miradas, (Junio: 2003, Vol.3), página 21.

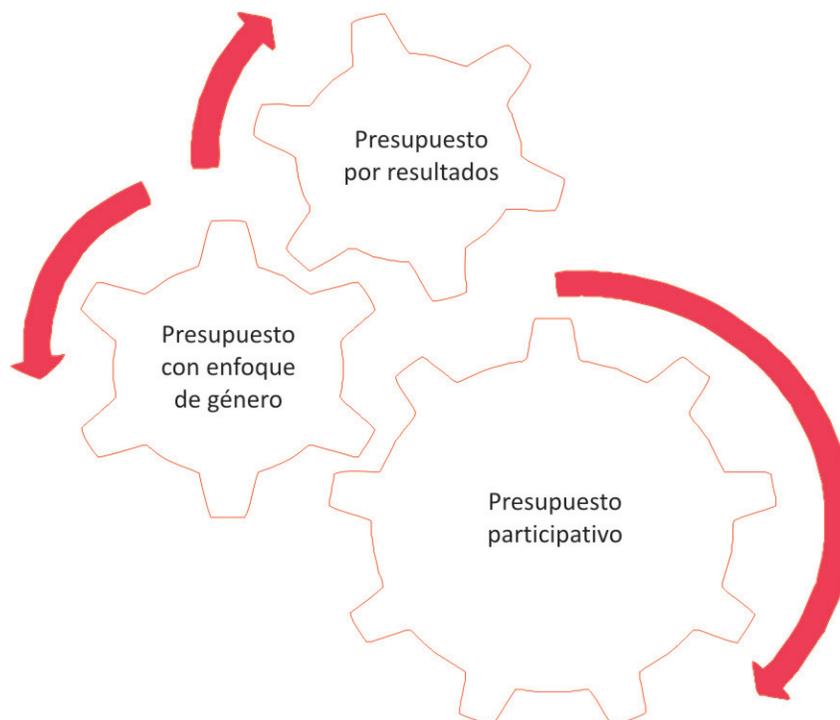
sociedad se retroalimentan para definir los objetivos orientados a lograr un resultado en el corto, mediano y largo plazos. Es decir, ambos orientan la gestión pública y las políticas públicas hacia la promoción del bienestar y la satisfacción de los y las ciudadanas.

El Presupuesto Participativo y el Presupuesto Ciudadano constituyen instrumentos que profundizan y consolidan las instituciones democráticas y contribuyen a un mejor desempeño de la administración pública. Cabe destacar que no sólo representan un contrapeso relevante para la función pública sino un insumo central para la debida orientación de las políticas públicas al vincularlas con las demandas de la sociedad y la ciudadanía. Al ser capaz de detectar los problemas que la gente considera más serios e importantes, e incluirlos amablemente en el ciclo de la gestión pública (integrada principalmente por la planeación, la presupuestación y la evaluación), el Presupuesto Participativo y el Presupuesto Ciudadano contribuyen al mejoramiento de todas las funciones de gobierno y en especial, incide directamente en la calidad del gasto, ya que tiene por lo menos tres ventajas comparativas:

1. Equidad e inclusividad
2. Eficiencia, eficacia y desempeño
3. Sustentabilidad y calidad de las políticas públicas

Asimismo al vincular directa e indirectamente a la ciudadanía con las herramientas de Presupuesto por Resultados y Presupuesto con Enfoque de Género, las finanzas públicas aportan una base sólida para una gestión pública, orientándola a la equidad, la rendición de cuentas y la transparencia de los programas y los servicios públicos.³⁶

PbR y Presupuesto Participativo



³⁶ Se toma esta diferencia conceptual del documento: *Ciudad de México: capital de los derechos sociales. Guía de Programas y Servicios que ofrece el gobierno de la Ciudad de México*, Procuraduría Social del Distrito Federal, 2008.

Avances del PbR en la Ciudad de México

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha realizado un diagnóstico sobre los avances que han tenido las Entidades Federativas (EF's) en la consolidación del PbR y el SED. El diagnóstico de la SHCP contiene 3 grandes componentes: Presupuesto Basado en Resultados, Sistema de Evaluación del Desempeño y Transparencia.³⁷

El PbR se evaluó con base en los siguientes subcomponentes: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y control, Seguimiento y Capacitación. El componente de SED, se integró por Evaluación, Indicadores de Resultados y Uso de la Información -y en la evaluación del componente de Transparencia se incluyeron temas sobre Transparencia en general, Lenguaje Ciudadano y Transparencia Presupuestaria-.

De acuerdo con este análisis comparativo, la Ciudad de México se encuentra en el quinto lugar de avances. Sus mayores puntajes se registran en el PbR, mientras que recibe menor puntuación en la Evaluación del Desempeño.

En cuanto a los subcomponentes de PbR, los resultados indican claros logros en el DF en Presupuestación y Capacitación, pero logros menos significativos en la Planeación y el Seguimiento. En cuanto a los subcomponentes del SED, también se destaca por el uso de la información, sin embargo, su desfase se encuentra en el desarrollo de Indicadores por Resultados.

Instrumentación del presupuesto participativo y del presupuesto ciudadano

La Ciudad de México ofrece una oportunidad única por el tipo de andamiaje normativo-legal, institucional-organizacional y de política pública con los que cuenta, pues representan un conjunto de logros que demuestran que la Ciudad se encuentra a la vanguardia con sus contrapartes y sin duda constituye un caso excepcional dentro del conjunto de las entidades federativas del país. El reto actual es cómo traducir dichas innovaciones legales e institucionales en políticas que tengan consistencia y coherencia, ambos factores centrales en cualquier estrategia de monitoreo y evaluación.

Existen varias modalidades de incluir a la ciudadanía y la sociedad en la política pública, que representan una suerte de “reformas de segunda generación” en la materia.

El Presupuesto Participativo ha sido adoptado por las administraciones públicas de un número destacado de ciudades y gobiernos locales alrededor del mundo de manera exitosa, aunque sus resultados se encuentran determinados por la voluntad política, el marco legal, el tamaño de la población, los niveles de participación ciudadana y los recursos públicos determinan la instrumentación y resultados del mismo.³⁸

Por lo general, a través de debates y consultas, los habitantes de una ciudad o municipio forman parte del proceso de planeación, formulación, programación y presupuestación de los recursos públicos, y lo hacen expre-

³⁷ Segundo informe trimestral de avance de las actividades realizadas de seguimiento a la implementación de la iniciativa PbR/SED en las EF's. SHCP, 2012.

³⁸ El Presupuesto Participativo se presentó como una invención del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre Brasil, durante 1989. Al mismo tiempo Venezuela y Uruguay implementaron programas de Presupuesto Participativo y para 1996, se extendió a varios gobiernos locales de Latinoamérica. El presupuesto ciudadano ha evolucionado de manera considerable, se ha expandido en América Latina desde países como México y República Dominicana hasta Argentina y Chile, así como a gobiernos municipales que por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas como Bolivia, Nicaragua y Perú.

sando sus preferencias y prioridades. Paulatinamente el gobierno local incluye en el presupuesto las demandas ciudadanas, para que parte del dinero se destine exclusivamente a satisfacer las necesidades que los/as mismos/as ciudadanos/as manifestaron como prioritarias. Esto se refleja en la recientemente aprobada nueva Ley de Participación Ciudadana, a través de las facultades, derechos y obligaciones que se otorgan a los Comités Ciudadanos y Asambleas Ciudadanas, entre otros mecanismos de participación.

Comparativamente, el Presupuesto Participativo se refiere a una política pública encaminada a incorporar las demandas de la sociedad y la ciudadanía al proceso de toma de decisiones gubernamentales. El Presupuesto Ciudadano constituye una política pública que permite y fomenta la auto-organización de la sociedad y la ciudadanía para, por sí mismos, integrar de una manera ordenada y clara, los objetivos que debería de perseguir el gobierno en el corto, pero particularmente en el mediano y largo plazos. De esta forma, los impuestos que pagan y los ingresos que genera el gobierno puedan incrementar el bienestar, la satisfacción y promover el desarrollo de su entorno.

Tanto el presupuesto participativo como el presupuesto ciudadano se basan en el supuesto de que la participación ciudadana es el elemento central para combatir la exclusión social, evitar el despilfarro de recursos públicos y combatir la corrupción en la gestión de las políticas públicas locales. En suma, la participación ciudadana constituye un elemento central para mejorar la calidad de la gestión, en particular del presupuesto público, puesto que representa un contrapeso indispensable a la acción pública y un componente de legitimación indispensable para el gobierno.

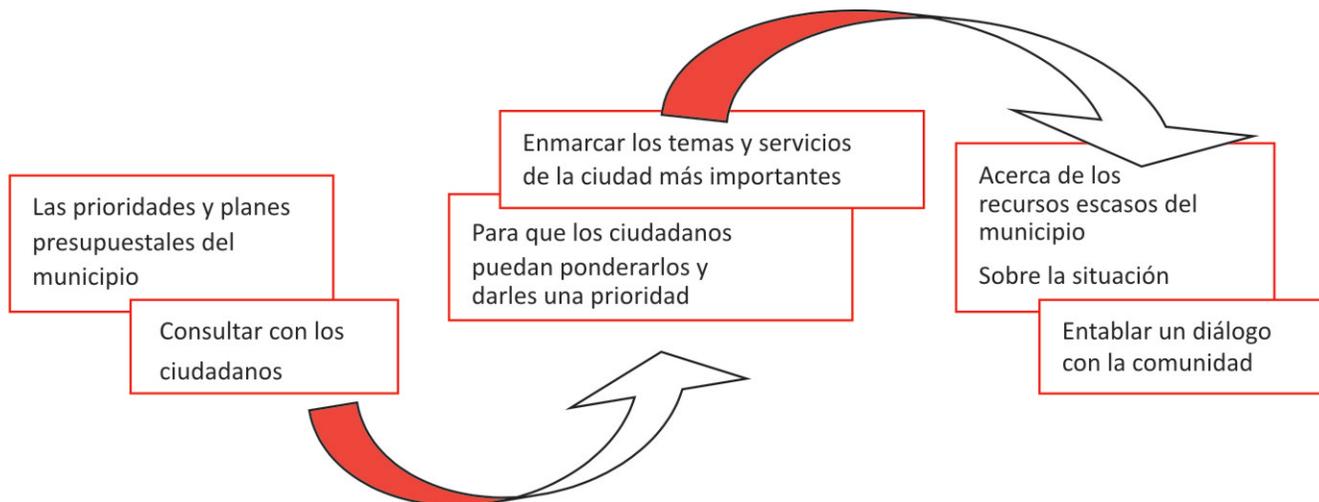
Para ello, se precisa de sistemas de gestión pública que hagan posible que todas las personas puedan participar en los debates y las decisiones políticas que afecten sus vidas.

Tanto el presupuesto participativo como el presupuesto ciudadano:

- a. garantizan la eficiencia en la gestión pública: al haber control ciudadano sobre el gasto público, se ofrecen servicios y obras públicas al menor costo posible.
- b. favorecen la eficacia en la gestión pública: al participar los/as ciudadanos/as en la formulación de las políticas públicas, incidirán en las acciones y obras a realizar, las cuales serán más acordes con sus intereses y necesidades.
- c. potencian el desarrollo humano con equidad: la ciudadanía se convierte en sujeto activo de su propio desarrollo; la prestación de servicios y la realización de obras son orientadas a potenciar las capacidades humanas, en todas sus dimensiones, de mujeres y hombres de todas las edades.

Sin embargo, se requiere generar las condiciones de arranque para que desde el gobierno se generen las condiciones para que la ciudadanía adopte el ejercicio y participe activamente en este tipo de mecanismo.

Componentes del presupuesto participativo



Elaboración propia.

El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México

En México, como en otros países, el Presupuesto Participativo se ha convertido en una “buena práctica” dentro de la caja de herramientas que el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Hábitat y el Banco Mundial promulgan como experiencias exitosas de buen gobierno.

Ha habido diversas experiencias que apuntan hacia la puesta en práctica de presupuestos participativos tanto a nivel nacional como local, entre otros, se encuentra Durango, Sonora, Michoacán y Baja California.

En la Ciudad de México en el año 2000, se iniciaron procesos de Presupuesto Participativo en tres delegaciones, los cuales ejemplifican diferentes modelos de implementación:

Cuauhtémoc: Fue implementado durante el primer año de gestión de la Lic. Dolores Padierna en 2001. El proceso contempló en primera instancia una convocatoria a vecinos, una campaña de difusión de la iniciativa y finalmente Comités Vecinales sobre el ejercicio de Presupuesto Participativo. El ejercicio de presupuesto participativo de la Delegación Cuauhtémoc fue concebido para implementarse en 5 fases:

1. Consulta ciudadana
2. Caravana de política social
3. Asambleas Territoriales
4. Proyección del presupuesto
5. Programación del presupuesto

Tlalpan: Previo a la implementación del ejercicio de presupuesto participativo en Tlalpan, se realizó una valoración de las formas de participación de los Comités Vecinales, organizaciones sociales y ciudadanos comunes en las zonas territoriales que conforman la delegación. Este análisis se hizo para estudiar la factibilidad de imple-

mentación de esta figura de participación ciudadana y acompañó además la revisión de los aspectos normativos y financieros de la Delegación, para su más adecuada inserción. El proceso de Tlalpan fue diseñado para ser realizado en cinco etapas:

1. Difusión, información y asesoría
2. Capacitación y formación de equipos de monitoreo
3. Entrega de propuestas
4. Votación en urnas y difusión de resultados
5. Elaboración conjunta del anteproyecto de Programa Operativo Anual

Miguel Hidalgo: La información encontrada hace énfasis en las actividades realizadas al interior de la Delegación para llevar adelante el proceso, lo cual representa una referencia valiosa sobre la coordinación institucional para gestionar un presupuesto participativo. Este proceso se diseñó en 4 etapas:

1. Organización de Audiencias del Presupuesto Participativo
2. Convocatoria de las Audiencias de Presupuesto Participativo
3. Apoyo de los Comités Vecinales
4. Desarrollo de la Audiencia de Presupuesto Participativo

En la actualidad, tanto el GDF como los gobiernos delegacionales, están obligados a incursionar e institucionalizar procesos de Presupuesto Ciudadano ya que la participación ciudadana sobre el destino de los recursos públicos y la gestión pública fundamenta en diversos instrumentos legales de la Ciudad como es el caso de la Ley de Planeación que estipula en su título sexto de la Participación Social y Ciudadana en el Capítulo I Art. 54

“La instancia permanente para la participación social en materia de planeación del desarrollo será el Consejo de Planeación, a través del cual los ciudadanos conocerán y analizarán las políticas de desarrollo y presentarán sus propuestas. Esta función se realizará en las demarcaciones territoriales a través de los comités mixtos de planeación”.

De igual manera, de acuerdo con la recientemente reformada Ley de Participación Ciudadana del DF en su Artículo 10 inciso 5 menciona:

“Además de los derechos que establezcan otras leyes, los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a emitir opinión y formular propuestas para la solución de los problemas de interés público o general y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, mediante los instrumentos de participación ciudadana previstos en esta Ley”.

¿Cómo se incorpora la política social en el sistema de Programación y Presupuestación?

La incorporación de la política social en el sistema de Programación y Presupuestación del Distrito Federal presenta varias limitantes. Tanto en el ámbito de la estructura legal, como en la programática e institucional, la transversalidad de la política social no está claramente definida.

En relación al marco jurídico, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, en su artículo 102, define como una política de gasto específica para los programas sociales evitar la duplicación en las acciones y el otorgamiento de los beneficios sociales, para ello:

“...las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades deberán someter a la aprobación del Comité de Planeación del Desarrollo, previsto en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la creación y operación de programas de desarrollo social que otorguen subsidios, apoyos y ayudas a la población del Distrito Federal. De igual forma, deberán someter a su aprobación 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 subsidios, apoyos y ayudas”.

En el caso de que el Comité de Planeación del Desarrollo no apruebe la creación y operación de programas de desarrollo social las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, deberán reasignar el gasto conforme a las disposiciones aplicables.

Las limitantes más relevantes a considerar en el presente apartado son: (1) Alineación de los programas sociales con el PGDDF, (2) la evaluación de políticas sociales en el D.F. y (3) los procesos de alineación/ajuste de las ROP y Matrices de Evaluación.

Alineación de los programas sociales con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

En la práctica, uno de los principales problemas enfrentados en la vinculación de la programación y gasto social en la Ciudad de México es la alineación de los programas sociales con el PGDDF. Estos últimos encuentran poco sustento en un apartado de líneas de política específico, por no mencionar los ejes generales de acción, debido a que han sido planeados de manera alterna y emergente al proceso de generación del Programa. Esto genera vaguedad en la definición del fin, propósito, componentes y actividades específicas del programa, y vacíos normativos que derivan en lagunas importantes en el proceso de planeación en la práctica.

Como consecuencia, y de acuerdo con las propias Unidades Responsables del Gasto, la alineación y cumplimiento de los objetivos del Programa General de Desarrollo es forzada. Esta falta de identificación con las directrices planteadas en el eje de Equidad del PGDF, desvincula a las UR de su responsabilidad compartida de hacerlas realizables y medibles, lo cual dificulta la aplicación de la estrategia de transversalidad e integralidad de la política social.

Existen tres principales nodos de vinculación entre norma y práctica respecto a este tema:

1. Misión y visión
2. Reglas de operación
3. Procesos de programación estratégica

Misión y visión: ¿Institucional o por programa?

La mayor parte de los Programas sociales implementados en la Ciudad de México carecen de una visión y misión por programa. Esto tiene un efecto muy importante en la lógica de planeación del mismo ya que por práctica, los funcionarios identifican al programa con la misión y visión de la institución (si en el mejor de los casos cuentan con ella), sin considerar la complejidad y especificidades de elementos propios del programa, tales como población objetivo, estrategia general de acción, complementariedad con otros programas sociales o mecanismos de participación.

Es conveniente resaltar a que nos referimos con misión y visión. Por una parte la Visión es un conjunto de ideas generales, algunas de ellas abstractas, que proveen el marco de referencia de lo que una institución quiere y espera ver en el futuro.

Por otra parte, la Misión indica la manera como una organización pretende lograr y consolidar las razones de su existencia. Señala las prioridades y la dirección de las actividades de una organización, identifica los mercados a los que se dirige, los clientes a los que quiere servir y los productos que quiere ofrecer; y determina la contribución de los diferentes agentes en el logro de los propósitos básicos de la organización.³⁹

La definición de misión y visión tienen un efecto directo en la de los objetivos generales y específicos. Las que, a su vez, influye en la definición de una estrategia general de cada programa de gasto que impacte eficientemente en el sector de política y en la población en la que se busca incidir. Por ello, ajustar la misión y visión de los programas sociales a la institucional, lejos de atender criterios de eficacia en las políticas públicas, genera confusiones y cargas administrativas innecesarias no contempladas en la normatividad.

Reglas de operación y Matrices de evaluación ¿Alineación o ajuste?

De acuerdo a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y en consonancia con el Manual de Programación y Presupuestación del DF, los mecanismos operativos de la política social estarán plasmados en las Reglas de Operación (ROP). El Artículo 97 señala la especificidad de las ROP:

Artículo 97.- Los subsidios, donativos, 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:

- Identificar con claridad, transparencia y objetividad a la población objetivo, por grupo, género y Delegación;
- Señalar el calendario de gasto;
- Señalar los montos por beneficiario o el porcentaje del costo del proyecto o acción a subsidia o apoyar;
- Señalar con claridad los requisitos para el acceso a los beneficios del programa, así como los procedimientos para su verificación deberán ser objetivos, transparentes, no discrecionales y equitativos;
- Señalar la temporalidad, así como las circunstancias bajo las cuales se procederá a la suspensión de los beneficios;
- 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;
- Incorporar el enfoque de equidad de género;
- Procurar que el procedimiento para el acceso y cumplimiento de los requisitos por parte de la población beneficiaria, no le representen a ésta una elevada dificultad y costo en su cumplimiento, cuidando en todo momento, la objetividad, confiabilidad y veracidad de la información;

³⁹ Stoner J. *Administración*. Caps 4,10 y 11. Prentice Hall, México, 1994, 781 páginas.

- 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 través de éste;
- Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo;
- 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, y
- 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.

En la práctica, uno de los principales problemas de las ROP es que no necesariamente cuentan con alineación al PGDDF. Los niveles de análisis lógico de las Reglas no encuentran mucho sustento en alguna línea de política u objetivo específico, o lo encuentran en más de un Eje de política, generando confusión y ambigüedad en la definición del propósito de incidencia en política social.

Asimismo, no todos los programas incorporan en sus ROP los criterios establecidos en el Artículo 97 de la LGPGE. Si bien existen Indicadores de evaluación asociados a género y derechos humanos, no todos lo contemplan o lo hacen de manera poco elaborada. Este asunto podría derivar de la ausencia, en algunos casos, de matrices de evaluación actualizadas y revisadas. La revisión constante de las fuentes de verificación, la definición de variables involucradas y el tipo de indicadores (eficiencia, costo, economía, género, entre otros) sería un ejercicio que reforzaría el cumplimiento de las normas.

Otro problema de la alineación es la emergencia de los programas de política social. Al generar nuevos programas, independientemente de los mecanismos de presupuestación contemplados en la Ley, debe observarse que estén alineados al PGDDF y no al contrario. Esto genera ambigüedad en las políticas públicas y demanda ajustes normativos para su evitar la improvisación en la práctica administrativa.

En relación al desarrollo social como una perspectiva transversal del proceso de planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, en las reglas de operación también, presenta deficiencias.

Artículo 10.- La Administración Pública impulsará la igualdad entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados a través de las unidades ejecutoras del gasto.

Tampoco se aborda a obligatoriedad para las UR's que ejecutan políticas públicas y programas sociales de cumplir con el Programa de Desarrollo Social. A diferencia del programa de Derechos Humanos del Distrito Federal la cual explícitamente hace obligatorio su incorporación en el proceso de política pública.

Artículo 11.- Con la finalidad de cumplir con el programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, será obligatorio para todas las Unidades Responsables de Gasto, la inclusión del enfoque de derechos humanos en la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados. (...)

...II.- Que las políticas públicas en materia presupuestal, se sustenten en un enfoque de derechos humanos

De acuerdo con el Artículo 24 y Artículo 25 de esta Ley, la programación y presupuestación de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, comprende:

Artículo 24.- El cumplimiento de los Objetivos, Políticas, Estrategias, Prioridades, Metas y Resultados de acuerdo a los indicadores de desempeño contenidos en los programas sectoriales, los cuales derivan del Programa General y de las directrices del Jefe de Gobierno

Artículo 25.- La programación anual del gasto público, establecida en los Anteproyectos de Presupuesto, la cual se realizará con base en:

-Las políticas del Programa General y los programas sectoriales establecidos en la Ley de Planeación, y

-Las políticas de gasto público que determine el Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría.

-La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa General y los avances sectoriales con base al Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el siguiente ejercicio.

Ausencia de un proceso de programación estratégica

La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal ha buscado impulsar una cartera de programas sociales integrados en un marco de programación estratégica, para definir con claridad su incorporación en la política social de la Ciudad de México.

La Programación estratégica permitiría atender prioridades institucionales en tanto a una política social fundada en derechos, con marcos e instrumentos programáticos que incorporen MML y matrices de evaluación coherentes y alineadas con la normatividad vigente en el DF.

Este espacio de programación estratégica debe encontrar eco en la legislación una vez que haya terminado su fase de planeación, de modo de no incurrir en vacíos prácticos que minen su efectividad.

Evaluación de las políticas sociales en la Ciudad de México respecto del gasto etiquetado

La definición de Sistema de Evaluación del Desempeño, que la propia ley hace, considera que la finalidad de los indicadores de la política social es conocer el impacto social de los programas y proyectos. Este impacto social tendría que tener como fuente de referencia e integridad la normatividad de la política social de la Ciudad de México.

Sistema de Evaluación del Desempeño: Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (Art. 2)

Es decir, los programas de gobierno definirían su articulación en función del impacto social que alcanzarían de manera conjunta.

Evalúa D.F. Participación y evaluación externa

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa DF) es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la evaluación externa de la Política Social de la Administración y de los Programas Sociales que ésta ejecuta.

Sus principales atribuciones son:

- Medición de la pobreza y desigualdad
- Medición del índice de desarrollo social de las unidades territoriales
- Medición del avance en el cumplimiento de los derechos sociales
- Elaboración del informe del estado de la cuestión social
- Evaluaciones externas y recomendaciones

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen al Consejo cuenta con una Junta de Gobierno, una Dirección General con las estructuras administrativas establecidas en su Estatuto Orgánico y un Comité de Evaluación y Recomendaciones que es el órgano colegiado de toma de decisiones y de cumplimiento respecto de las atribuciones sustantivas del Consejo.

El marco jurídico de Evalúa DF es el Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, que en su Artículo 2 especifica el objeto del Consejo:

Artículo 2.- El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal tiene por objeto la evaluación externa de los programas y la política social de la Administración Pública, así como la medición de la pobreza y la desigualdad, la clasificación de las unidades territoriales del Distrito Federal por su grado de desarrollo social, la emisión de informes sobre el estado de la cuestión social y cualquier opinión consultiva que sobre el tema se le requiera.

En este sentido, la evaluación externa de los programas y la política social de la Administración Pública son parte fundamental del mandato del Consejo. Al respecto, el Estatuto Orgánico define Evaluación en su Artículo 30:

Artículo 30.- Las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las Evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento.

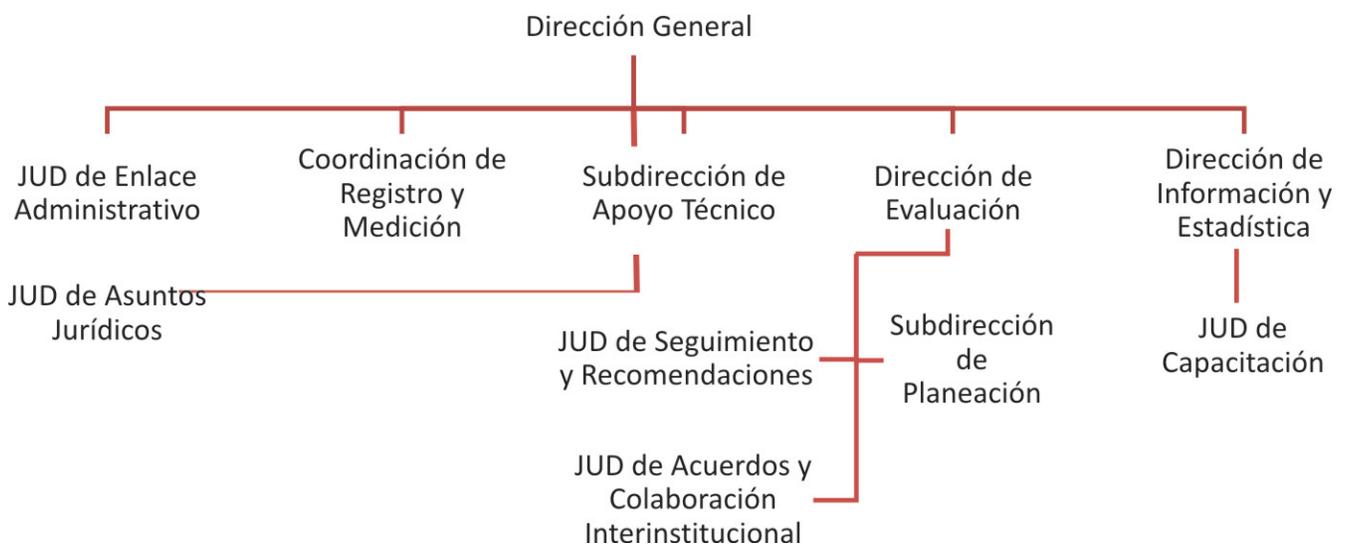
De acuerdo con el texto del Estatuto, las evaluaciones implican el uso de metodologías específicas para valorar tanto la fase de planeación y programación, como el ámbito de impacto de la política social a través de Matrices de Indicadores. Una parte muy importante de este artículo es que contempla la posibilidad de emitir recomendaciones que permitan reorientar y fortalecer la política social basada en derechos. Al respecto, el Artículo 32 fortalece las atribuciones del sistema de evaluación al contemplar el carácter interno y externo de dichas evaluaciones:

Artículo 32.- Las evaluaciones serán internas o externas. La evaluación interna es la que deben efectuar anualmente y conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades de la Administración Pública que ejecuten programas sociales. [...] Las evaluaciones externas son las que, por decisión del Comité, realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación, ya sea por cuenta propia o a través de terceros a quienes el Consejo contrate para ese fin. Para su realización, el Consejo de Evaluación deberá conformar un directorio de evaluadores externos, en el que podrán participar profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en la materia, pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimiento.

La posibilidad de evaluaciones externas a través de terceros abre las puertas a una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de fortalecimiento y escrutinio de la política social del DF, en un esquema de conocimiento propositivo y crítico. El Estatuto contempla además los límites a dicha participación en aras de su eficiencia y legitimidad.

Uno de los principales obstáculos de llevar a cabo estas evaluaciones es la insuficiencia presupuestal. Si bien puede existir interés por evaluar un programa social de determinada dependencia, este debe estar sujeto a la aprobación presupuestal y a la convocatoria pública para la elaboración del estudio. Estas limitaciones tienen como efecto una posible desvinculación de la gestión programática con el impacto cuantitativo y cualitativo de los programas vistos desde la sociedad civil, debilitando el vínculo entre sociedad y acción gubernamental. Además de lo anterior, los programas y líneas de acción específicas pueden verse poco retroalimentados y fortalecidos desde la óptica de consultorías especializadas y/o vinculadas a la sociedad civil.

Organigrama de Evalúa D.F.⁴⁰



Razón de género y derechos humanos en los mecanismos de evaluación de los programas

En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre los derechos humanos ha fijado tanto las obligaciones negativas como positivas del Estado. “Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales.”⁴¹

Actualmente los derechos humanos no son pensados sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino como una Política de Estado que puede guiar las políticas públicas y gubernamentales y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.⁴²

⁴⁰ Evalúa DF, disponible en el sitio electrónico institucional: http://www.evalua.df.gob.mx/consejo_organigrama.php Víctor Abramovich,

⁴¹ Víctor Abramovich, *Op. Cit.*, página 38.

⁴² *Ídem.*

Diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos implica transitar de la identificación de violaciones a los derechos hacia un análisis de las causas y consecuencias de las mismas, para que –mediante un ejercicio dialéctico y cooperativo con las instituciones responsables– se puedan establecer medidas y acciones concretas de solución de las violaciones, con base en la coordinación de los actores involucrados y de recursos disponibles que hagan viables los cursos de acción que se establezcan.⁴³

El sustento principal para el desarrollo de políticas y acciones de gobierno con enfoque de derechos humanos en México es la reciente reforma al artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. El concepto de “garantías individuales” queda rebasado y sustituido por el concepto de Derechos Humanos. Los derechos ya no se “otorgan” a las mujeres y hombres sino, a partir de la reforma de 2011, se “reconocen”. Se enfatiza la obligación del Estado, en todos sus niveles de gobierno, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; además de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos. Otro aspecto importante de la reforma es el reconocimiento de constitucionalidad a los tratados internacionales.

En síntesis, El papel del Estado ya no sólo se reduce a una visión liberal de respeto a los derechos individuales, sino queda asentado que su obligación es garantizarlos y repararlos cuando estos son violados.

¿Qué papel juegan los Programas Operativos Anuales en las fases de programación y presupuestación?

El único instrumento con peso programático en la Administración Pública del Distrito Federal son los Programas Operativos Anuales. La ley dice que los POA se elaboran para ejecutar el Programa de Desarrollo del Distrito Federal y los programas de mediano plazo. Se pide que estos programas mantengan congruencia con los programas sectoriales.

Los POA tienen duración de tres años y jerárquicamente están por debajo de los instrumentos de planeación (Programa General y Programas Sectoriales):

Artículo 31.- 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.

El Programa Operativo, en sí mismo, tendrá líneas programáticas, objetivos específicos, metas, prioridades y acciones alineadas a los programas sectoriales y especiales para hacer realizables y medibles los objetivos globales de desarrollo, a través de los indicadores de desempeño. De acuerdo con la norma, la elaboración y evaluación del Programa Operativo toma en cuenta la opinión de diversos grupos sociales a través de consulta pública para su actualización y ejecución. Asimismo, la Asamblea Legislativa puede participar haciendo observaciones:

Artículo 34.- Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades elaborarán Programas Operativos Anuales para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas de mediano plazo, desagregando su contenido atendiendo al destino y alcance de los mismos, a la fecha en que se ejecutarán, debiendo presentar los indicadores que serán utilizados para la evaluación de cada programa.

(...) Las Entidades deberán presentar sus Programas Operativos Anuales para aprobación del Jefe de Gobierno por conducto de los titulares de sus órganos de gobierno, vigilando su congruencia con los programas sectoriales.

⁴³ Informe Anual 2009: Políticas Públicas y Derechos Humanos.

La Asamblea, a través de las comisiones de Hacienda Pública, y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrá requerir información, a efecto de contar con elementos que permitan realizar observaciones a los procedimientos técnicos y operativos para la elaboración de los programas a que se refiere este artículo.

El primer cuestionamiento es ¿cuáles son estos programas de mediano plazo que deben ejecutarse? Es claro que los planes sectoriales y especiales no son de mediano plazo sino sexenales. El Programa de Desarrollo Social se elabora para todo el período de gobierno. Quizá resulte necesario hacer una programación de mediano plazo de la política social para reafirmar la vigencia de objetivos y estrategias y replantear otros en caso necesario.

De acuerdo al Manual de Programación - Presupuestación, el proceso para programas y presupuestar las políticas públicas se hace a través de la elaboración anual del anteproyecto de egresos. En este proceso, el POA y sus guiones juegan un papel fundamental. El proceso en donde el POA influye directamente es la determinación del rubro de gasto en que el programa tiene influencia e incidencia. Si los mecanismos de planeación no están bien alineados con la normatividad vigente y si los mecanismos de evaluación no son eficientes, la ambigüedad en la definición de la CP será mayor.

Formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos⁴⁴



Fase de Integración por Resultados

Una de las principales actividades de esta fase es ingresar al sistema la información que corresponde al capítulo programático de cada programa o propuesta de política pública. Esta actividad está sujeta al cumplimiento de múltiples supuestos que pueden afectar su cumplimiento: retrasos en el ingreso al sistema, funcionamiento óptimo de las tecnologías de la información, saturación del sistema debido al ingreso “a último momento”. Por otra parte, aún cuando la Ley establece una fecha límite para realizarlo, las dependencias podrían requerir plazos adicionales debido a la inconsistencia y atención de las observaciones correspondientes, también contempladas en la Ley.

⁴⁴ Manual de Programación-Presupuestación del Gobierno del Distrito Federal, 2012, página 21.

Guión del Programa Operativo Anual

El Guión del POA está conformado por: Misión, Visión, Diagnóstico General (incluyendo un contexto general y de género), Objetivos estratégicos, líneas de acción y vinculación con el PGDDF.

Como ya se ha escrito antes, el primer problema asociado al Guión del POA es la definición de la misión y visión del programa/institución. Si no existe claridad en la definición, difícilmente podrá contarse con un programa que atienda con claridad sus objetivos generales y específicos, así como su finalidad.

Esto nos lleva a considerar el segundo problema asociado al Guión del POA, que es la alineación con el PGDDF. De acuerdo al Manual, uno de los requerimientos del sistema será: Identificar los ejes, estrategias, objetivos y líneas de política del PGDDF con los que se vinculan el quehacer institucional de las Unidades y las AI que operan. Si no se ha desarrollado previamente una matriz programática y definido la lógica del programa, este apartado estará “sujeto a trámite”, ajustando el contenido más allá de generar una fuente certera de alineación.

Marcos de política pública

Los Marcos de Política Pública (MPP) están directamente vinculados a la lógica del programa, particularmente a la Metodología Marco Lógico. Para atender con precisión los requisitos de información en sistema, es necesario contar con una MML previamente razonada que ayude a especificar el fin, propósito, componentes y actividades del programa o política. Este paso es fundamental para cumplir con los requisitos de la norma, y puede estar sujeto a un desconocimiento por parte de los funcionarios o agentes públicos de dicha información.

Otro problema asociado es la falta de MML's actualizadas, que en ocasiones reflejan fines o propósitos con varios años de antigüedad. Si bien se cumple con la Ley al ingresarlas en tiempo y forma al sistema, no se garantiza una actualización que responda a la evolución de la realidad que el programa pretende abordar.

Un tercer aspecto práctico a considerar es aquel que tiene que ver con la construcción de propósitos de género y acciones de derechos humanos. En este sentido, el proceso de identificación de necesidades y problemáticas diferenciadas entre hombres y mujeres y de grupos vulnerables puede constituir una tarea no necesariamente acotada a las capacidades de todos los funcionarios.

Fase de Integración Financiera

Una vez que las Unidades Responsables y los Órganos desconcentrado han enviado la solicitud e información de gasto a través de los Módulos de Integración por Resultado e Integración del Sistema de la Secretaría de Finanzas y después de emitir sus reportes correspondientes, se procede a autorizar por medio de la Cuenta Pública.

Esta autorización está sujeta al cumplimiento de ciertos lineamientos generales y específicos para cada rubro de gasto.

El capítulo 4000. Ayudas, subsidios y transferencias

La política social del DF está generalmente comprendida en el Capítulo 400022 (del analítico de claves vigente). De acuerdo al Manual de Programación–Presupuestación para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos de 2012, los rubros de gasto aplicables a los recursos provenientes del capítulo 4000⁴⁵ deberán seguir los siguientes lineamientos:

1. Los subsidios que se presupuesten deberán estar en resoluciones administrativas dictadas por autoridad competente o en acuerdos de carácter general. Los subsidios, donativos, apoyos y ayudas que se presupuesten, deberán orientarse hacia actividades que tengan profundo impacto entre los grupos de menores ingresos y que generen un mayor beneficio social. Su otorgamiento se hará con base en razonamientos de selectividad, temporalidad y transparencia en su asignación, considerando su contribución a la oferta de bienes y servicios públicos;
2. Las ayudas para los sectores de escasos recursos, instituciones de asistencia privada y los que se dirijan a actividades productivas y de beneficio social de los sectores privado y público, serán congruentes con los objetivos del Programa General;
3. Las aportaciones del GDF destinadas a las Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se orientarán hacia actividades que incrementen la oferta de bienes y servicios; asimismo, su orientación tendrá como base una clara política de beneficio social, razón por la cual se destinarán en una proporción importante a atender los programas específicos instrumentados por la presente Administración;
4. En el caso de aportaciones destinadas a Entidades que se encuentren sujetas a algún proceso de desincorporación o liquidación, su uso se limitará a la conclusión de dichos procesos;
5. La asignación de subsidios, aportaciones y transferencias tiene el propósito de cubrir necesidades específicas, por lo que para su otorgamiento será necesario precisar claramente los objetivos, actividades, beneficiarios, destino, temporalidad y condiciones de las mismas;
6. Las Entidades beneficiarias de aportaciones deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento, a fin de lograr en el mediano plazo una mayor autosuficiencia financiera y la disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales;
7. Los subsidios destinados a cubrir desequilibrios financieros de operación se ajustarán en función de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y,
8. Las transferencias y aportaciones que el sector central del GDF realice al sector paraestatal, deberán registrarse mediante claves presupuestarias vinculadas a las partidas específicas del concepto 4100

La práctica del cumplimiento de estos lineamientos está asociada al proceso de definición del POA y al cumplimiento de las metodologías de programación-presupuestación antes expuestos. Si no existe coherencia entre los enfoques de transversalidad y orientación a resultados, además de una clara definición de la finalidad y objetivos del programa, difícilmente podrá cumplirse con los lineamientos establecidos por Ley.

Cuantificación físico-financiera de los POA

La estructura programática del Programa Operativo Anual, conforme al esquema de Presupuesto por Programas, o bien, por Resultados, contiene la cuantificación físico-financiera, a nivel de actividad institucional.

⁴⁵ Los conceptos del capítulo 4000 de Subsidios y Transferencias son: (1) Subsidios; (2) Transferencias para apoyos de programas; y (3) Subsidios a las entidades federativas y municipios.

No obstante, las actividades institucionales que integran el Programa Operativo Anual, se encuentran desagregadas en metas, acciones y/o proyectos en los Programas Internos de Trabajo de cada una de las áreas de apoyo judicial del Tribunal, que sin excepción, solo refieren la cuantificación física, no así la financiera.

Uno de los principales problemas en este paso del proceso es la dificultad para presupuestar objetivamente los rubros y niveles del marco de planeación de cada una de las instituciones. Esta dificultad está asociada a la ausencia de una matriz de indicadores que midan con eficacia, eficiencia e impacto los objetivos de incidencia en la población objetivo.

Programación plurianual

Los Presupuestos Plurianuales son los únicos referentes de una política presupuestal de mediano y largo plazo. Pero sólo se manejan como un indicativo de la planeación plurianual de las inversiones públicas. Podemos extraer las siguientes consideraciones de la LGPGE del D.F.:

Artículo 105.- Los mecanismos plurianuales de gasto son todos aquellos instrumentos legales, financieros y económicos previstos en esta ley y otros ordenamientos legales que permiten al Distrito Federal diseñar, ejecutar y evaluar una política presupuestal de mediano y largo plazo y, en específico, presentar Presupuestos Plurianuales, realizar proyectos de prestación de servicios a largo plazo o arrendamientos a largo plazo y proyectos de coinversión, sin perjuicio de cualquier otra figura análoga determinada o determinable en la normatividad

Artículo 106.- El Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría, tendrá la facultad para presentar un presupuesto plurianual como instrumento de carácter indicativo que sirva de guía en la política presupuestal de mediano y largo plazo, a fin de que sea un marco referencial del plan plurianual de inversiones públicas.

Artículo 107.- Los Presupuestos Plurianuales integrarán las necesidades básicas de operación y prestación de servicios públicos que comprendan las asignaciones presupuestales necesarias para su consecución en el mediano plazo.

Podrán gozar de asignaciones plurianuales aquellos programas integrales que tengan por objeto llevar a cabo cambios estructurales a las decisiones políticas y económicas fundamentales del Distrito Federal, siempre y cuando, el Jefe de Gobierno, por conducto de la Secretaría proponga conjuntamente la estrategia de financiamiento necesaria para su instrumentación.

¿Cómo se programan y presupuestan los programas sociales no establecidos en leyes específicas?

Al momento de pensar en nuevos proyectos, uno de los temas centrales en la agenda de las instituciones públicas del DF, que implementan programas sociales, es cómo financiarlo sin la necesidad de incurrir en los elevados costos y sin perder la flexibilidad programática y de planeación contemplados en los instrumentos legales vigentes. Es posible que las instituciones se enfrenten al bagaje legal que no contempla con claridad el tema de las adecuaciones presupuestarias, recurriendo al endeudamiento público mientras se definen los POA y los elementos físico-financieros presupuestables.

Disposiciones legales que regulan las adecuaciones presupuestales

El artículo 2 (sección de definiciones) de la LGPGE define las adecuaciones presupuestales como las modificaciones que se realizan durante el ejercicio fiscal a las estructuras presupuestales aprobadas por la Asamblea o a los calendarios presupuestales autorizados, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos, metas y resultados de las subfunciones aprobadas en el presupuesto;

Una vez que es posible que existan programas sociales no establecidos en las Leyes específicas, surge el problema del financiamiento y programación del mismo con relación a los marcos establecidos en el Presupuesto de Egresos vigente. Al respecto, uno de los principales elementos es cómo se llevan a cabo tales adecuaciones presupuestales, sus procesos de aprobación, y su reflejo en los reportes trimestrales de evaluación.

Búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento

Un segundo aspecto a considerar es cómo obtener recursos no presupuestados. En esta materia, las prácticas de búsqueda de financiamiento alterno o complementario se mantienen al margen de la Ley, además de que sus aspectos procedimentales no están contemplados en la misma. Esta cuestión es de especial importancia debido a que el vacío de información existente en la norma es complementado en la práctica con algunos usos que será pertinente observar en comunicación directa con los funcionarios responsables.

¿Cuáles son las recomendaciones de las instancias fiscalizadoras del gasto público sobre el gasto social del DF?

Los mecanismos de fiscalización del gasto público tienen una incidencia directa en la evaluación y análisis de la programación-presupuestación del gasto público. El entramado institucional de la Ciudad otorga a la ALDF mecanismos para llevar a cabo tal evaluación, principalmente para cerrar el ciclo de las políticas públicas expuesto en la primera sección del presente capítulo. En este apartado abordaremos algunas cuestiones relativas a la fiscalización del gasto público, específicamente las relacionadas con los aspectos programáticos y presupuestarios generales sin ahondar en detalles contables.

Revisión de la Cuenta Pública. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas aprobados. Para revisar la Cuenta Pública, un órgano legislativo se apoya en la entidad de fiscalización superior correspondiente. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la normatividad aplicable. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada al cuerpo legislativo en cuestión.

En el caso de la Ciudad de México, deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los 10 primeros días de junio. Sólo en caso de que se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada, a juicio de la Asamblea, este plazo podrá ampliarse.

Para llevar a cabo la fiscalización de la Cuenta Pública, existe la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF). Esta tiene el carácter de autoridad administrativa y depende para su funcionamiento de la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Su función es la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación.

En la práctica, la fiscalización de la cuenta pública supone una correlación entre: los reportes de evaluación de la misma CMHALDF, los agentes públicos involucrados en tal evaluación, la incidencia de sus reportes sobre los funcionarios responsables de los programas sociales, y la generación de reportes trimestrales. La práctica de la evaluación es un prerrequisito fundamental para la actualización y elaboración de POAs y sus guiones y su consecuente presentación al Anteproyecto de Presupuesto de Egresos; por lo tanto, no pueden entenderse la una sin la otra.

Las tres principales prácticas asociadas al proceso de evaluación en las que es pertinente analizar la brecha con la normatividad son:

- El Informe de Avance Programático-Presupuestal del Distrito Federal;
- Los Informes trimestrales; y
- Las Auditorías externas

El Informe de Avance Programático-Presupuestal del Distrito Federal

Este informe tiene el propósito de que los diputados dispongan de información técnica y analítica sobre el comportamiento financiero (ingresos, egresos y deuda pública) y funcional-programático del gobierno local, con base en los objetivos, presupuestos y vertientes de gasto aprobados en la Ley de Ingresos y en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal vigente.

Su elaboración estará sujeta a una opinión de la CMHALDF, en donde expondrá comentarios sobre los resultados que reporta el Gobierno del Distrito Federal, por medio del Informe de Avance Trimestral, acerca de su gestión financiera y funcional-programática.

En la práctica, este proceso tiene un carácter poco vinculatorio, pues dependerá de la interpretación de la ALDF para incidir (positiva o negativamente) en los aspectos funcionales- programáticos de cada uno de los programas.

Un aspecto positivo del Informe es que los mecanismos de evaluación no dependerán únicamente la información presentada por las dependencias en sus informes trimestrales. De modo que es posible observar, en lo general y en lo particular, los resultados de la presupuestación de la política social en relación a sus resultados y a su eficacia; cumpliendo así, con las modalidades de presupuestación analizadas anteriormente, especialmente, en el presupuesto orientado a resultados y en el presupuesto participativo.

Los Informes trimestrales

Los informes trimestrales son la primera fuente de evaluación de los programas sociales. Como hemos comentado anteriormente, la práctica de evaluación está sujeta a la existencia de matrices de evaluación consistentes y coherentes, así como del conocimiento de los funcionarios sobre el objeto de la medición y su viabilidad.

Uno de los principales problemas asociados a la evaluación es saber qué se está evaluando. El proceso de generación de indicadores suele ser de un desconocimiento total para los funcionarios responsables de los programas, que no asocian el objeto de medición con el cumplimiento de cada uno de los niveles de la lógica programática. De tal suerte que muchas veces, las variables involucradas en el cálculo de indicadores no encuentran relación con lo que realmente quiere medirse, generando una evaluación que cumple con los requisitos cuantitativamente más que cualitativamente.

Otro problema recurrente sigue siendo la ausencia de indicadores de género y derechos humanos. La ausencia de estos mecanismos de evaluación es evidentemente un incumplimiento a los criterios de programación y evaluación contemplados en la Ley; sin embargo, en la práctica suelen justificarse por la falta de conocimiento o de objetividad en los aspectos que se quieren medir.

Estas fallas inciden directamente en la evaluación de los programas al corto plazo (cada tres meses), generan vacíos de información en las bases de datos del gobierno del DF, afectan los programas plurianuales, e influyen negativamente en los POA, que reproducirán indefinidamente tales carencias aun cuando cumplan con los procedimientos contemplados en la Ley.

Auditorías externas

Uno de los instrumentos contemplados en los procesos de fiscalización de la cuenta pública del GDF es el uso de auditorías externas. La instancia encargada de normar dichos procesos es la Contraloría General del Distrito Federal, cuyas atribuciones contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública son:

Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del Gobierno del Distrito Federal, manteniendo permanentemente su actualización; así como también la de normar, controlar y contratar los servicios de Auditoría Externa que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización; por tal razón podrá aprobar, en caso de que se requiera conforme a las normas y objetivos que establezca, la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar dichos trabajos en las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal.

Que las Auditorías Externas financieras, presupuestales, así como de proyectos y programas específicos, entre otras, constituyen un mecanismo de verificación y evaluación de las operaciones que realicen los Entes Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, con el propósito de examinar si los Estados Financieros que formulan, presentan razonablemente los resultados de sus operaciones, si la utilización de los recursos públicos que ejercen se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas de sus programas fueron alcanzados, y se ha cumplido con las disposiciones legales vigentes.

Que la selección y designación de Auditores Externos debe recaer en aquellos que cuenten con la capacidad profesional, técnica y administrativa que les permita desempeñarse de una manera independiente, imparcial, eficaz, eficiente y honrada.

Que los servicios de Auditoría que presten, se desarrollen conforme a los más altos principios y normas de actuación y de ética profesional de la contaduría pública organizada, así como a lo previsto en la legislación específica.

Que uno de los principios rectores de la Contraloría General del Distrito Federal, es llevar cabo las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y contratación de los servicios profesionales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, apegándose a los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren para la Administración Pública del Distrito Federal las mejores condiciones de oferta, oportunidad, precio, calidad y financiamiento.

Que para cumplir con los criterios antes descritos, se hace indispensable expedir las disposiciones administrativas necesarias que permitan definir, unificar y sistematizar las bases normativas que regulen la actuación inherente a la prestación del servicio profesional para la ejecución de las auditorías externas.

A diferencia de las evaluaciones externas tratadas en el apartado sobre Evalúa DF, la Contraloría establecerá una serie de lineamientos para la evaluación y designación de auditores externos respecto a la cuenta pública. En la práctica, estos procedimientos pueden verse sujetos a la dificultad de proveer las condiciones necesarias para el óptimo desempeño del trabajo de los auditores, así como a los criterios de transparencia disponibilidad de la información en las Unidades Responsables.

Las Auditorías pueden ser un problema para las dependencias si no existe una cultura organizacional sobre la transparencia y organización de la información. Los trabajos de la auditoría en este sentido pueden representar una mayor carga laboral para los funcionarios que no contemplan la posibilidad y que no presentan evaluaciones en tiempo y forma.

¿Cómo se coordinan los mecanismos y metodologías de gestión programática presupuestaria de la Ciudad de México con el Gobierno Federal?

La planeación de las políticas públicas debe contemplar la búsqueda de coherencia del PGDDF con el Plan Nacional de Desarrollo vigente. En este sentido resulta positivo alinear las políticas sociales como un objetivo de vinculación con el desarrollo nacional. También se ha planteado la necesidad de alcanzar la internacionalización de la planeación del desarrollo local a través de la alineación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos por las Naciones Unidas. En la práctica, hay problemas de alineación incluso desde el nivel más básico.

La vigilancia y fiscalización del ejercicio de los recursos económicos de origen federal, así como de los correspondientes a programas que involucren a la Ciudad de México con el resto de las entidades federativas, se sujetara a los convenios y acuerdos de coordinación celebrados al efecto por la Federación y el Distrito Federal. En general podemos hablar de dos tipos de coordinación: en materia político-administrativa (de mayor interés para la política social en sus fases de planeación y programación) y en materia fiscal.

Las oficinas de enlace y coordinación entre el GDF y el Gobierno Federal se opera a través de los órganos legislativos correspondientes: La ALDF y el Congreso de la Unión. Para ello, el órgano de enlace es la Comisión del Distrito Federal. Por su parte, el poder Ejecutivo encuentra espacios de interlocución a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Mecanismos de vigilancia y fiscalización del ejercicio de los recursos económicos de origen Federal. El Ramo 33

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el que participan todas las entidades federativas y el Gobierno Federal, y que constituye un espacio de acercamiento, de diálogo y de organización de acciones conjuntas en

relación con la administración de las finanzas públicas del país, es el marco de coordinación en materia de fiscalización y política social entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con José María Serna de la Garza, la esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que la Federación y los estados pueden firmar Convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación (Serna de la Garza, 2004:24)

El GDF y el Gobierno Federal firmaron un Convenio de Coordinación Fiscal en 2009. Su objetivo, según queda asentado en la Cláusula 1 del ordenamiento es:

PRIMERA.- El objeto del presente Convenio es que las funciones de administración de los ingresos federales, que se señalan en la siguiente cláusula, se asuman por parte de la entidad, a fin de ejecutar acciones en materia fiscal dentro del marco de los planes de desarrollo Nacional y del Distrito Federal

En relación con la vigilancia y fiscalización de recursos económicos, y con la finalidad de fiscalizar las transferencias que hace el Gobierno de la República al Gobierno del Distrito Federal por concepto de las participaciones del Ramo General 33,⁴⁶ "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", fue suscrito un convenio de colaboración entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación.

Convenio de colaboración entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Cámara de Diputados

A partir del ejercicio fiscal de 1997, se establecieron en el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo, nuevos mecanismos de distribución de los recursos federales hacia las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal.

Debido a la importancia de la distribución de los recursos federales reasignados y transferidos a las entidades federativas y al Gobierno del Distrito Federal, se consideró esencial su fiscalización, no sólo por parte del Poder Ejecutivo Estatal (en sus diversos niveles de gobierno) o del Gobierno del Distrito Federal; sino también por quienes tienen a su cargo la fiscalización superior, es decir, la que por disposición constitucional le corresponde a la Cámara de Diputados a nivel federal y en el orden estatal y del Gobierno del Distrito Federal, a las legislaturas y órganos de gobierno locales.

Por lo anterior, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal convino el 25 de marzo de 2004, mediante su entidad de fiscalización, la coordinación de acciones necesarias para fiscalizar el ejercicio del Ramo General 33, así como de los recursos federales reasignados y demás recursos federales transferidos al Gobierno del Distrito Federal a partir del ejercicio fiscal de 2003. El Convenio de coordinación fue firmado entre la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la fiscalización del ejercicio de los recursos del ramo general 33.

⁴⁶ El Ramo 33 está conformado por aportaciones federales para estados y municipios. Se creó en 1998 como parte de las reformas al sistema de transferencias y se incorporó desde entonces al Presupuesto de Egresos de la Federación, de donde se transfieren recursos para la atención de rubros que el gobierno federal había trasladado con anterioridad a entidades y alcaldías, tales como salud, educación y desarrollo social.

Dicho convenio se celebró con objeto de coordinar las acciones de la Auditoría Superior y la Contaduría Mayor para revisar y fiscalizar el ejercicio de los recursos federales reasignados o transferidos al Gobierno del Distrito Federal, con independencia de su origen y de los correspondientes a las aportaciones federales previstas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del ejercicio fiscal de 2003.

Los instrumentos jurídicos que permite operar dicho convenio son los Procedimientos para la revisión y fiscalización del Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Conclusiones

El proceso de políticas públicas en la Ciudad de México denota diversas áreas en donde la práctica y la normativa difieren. La existencia de espacios entre la dimensión descriptiva y prescriptiva entre los cuáles se moviliza la política social del DF resulta en un tema de investigación amplio que debe ser resuelto a través del análisis jurídico, institucional y empírico.

La interpretación actual del enfoque de las políticas públicas no se limita al análisis de su arquitectura, sino al ciclo de gestación, realización, evaluación, comunicación, corrección y aprendizaje. Es claro, en este sentido, que las limitaciones existentes en las fases de planeación y programación residen en la vaguedad conceptual con la que se operacionalizan los objetivos de desarrollo planteados en los documentos rectores. Estos cuatro obstáculos son: (1) Sexenialidad; (2) Desarticulación entre los tres órdenes de gobierno; (3) poder de decisión sobre las políticas públicas en la Secretaría de Finanzas del DF y; (4) los escasos mecanismos de participación social.

Los problemas de alineación y planeación estratégica de los programas sociales del DF y la operación de los mismos es un problema relevante. Una de las principales carencias en ese sentido es la falta de claridad en la definición de objetivos en búsqueda de incidir directamente en la población objetivo. Al respecto, es muy importante hacer notar que el DF se distingue de la Federación y de otros estados al buscar la universalización de los derechos sociales (versus una política social focalizada), lo cual constituye una de sus más grandes fortalezas. La existencia de deficiencias en la planeación estratégica y en la capacitación de funcionarios en torno a este tema resulta una amenaza directa a una política social universal.

Por otra parte, la transversalización constituye un elemento central en la política social de la entidad. A pesar de que los derechos humanos y el enfoque de género buscan estar presentes en la planeación, administración y operación de la política social, es importante que trascienda del discurso para integrarse plenamente a los ejercicios de planeación, tanto en la fase de operacionalización como de implementación. La ausencia de matrices de evaluación que consideren una efectiva aplicación de los ejes transversales mencionados (aun cuando estén incluidos en la normatividad) constituye un desafío latente para la administración pública local.

El proceso de planeación y programación, en sus distintas fases, contiene espacios en donde existen lagunas legales que son resueltas de un modo en la práctica. Tal es el caso de las prácticas de búsqueda de financiamiento cuando existen nuevos programas sociales fuera del marco presupuestario y de los POAs aprobados.

En este módulo de corte descriptivo (con elementos prescriptivos), se ha planteado la necesidad de aumentar los márgenes de participación ciudadana efectiva en la política social del DF. Si bien, se ha analizado la existencia de mecanismos de participación a través de evaluaciones externas y auditorías, es necesario garantizar que la participación ciudadana en la política social conlleve al fortalecimiento de la construcción de ciudadanía en la entidad. Esto último es de vital importancia, pues puede incidir directamente en la forma de pensar la política social con la base programática actual.

¿Qué retos impone la práctica frente a la teoría en el ámbito de programación y presupuestación en torno a la política social de la Ciudad de México? La respuesta radica en los márgenes que se otorguen a la reflexión sobre los instrumentos y herramientas de participación de funcionarios y ciudadanía. Las prácticas que difieren de la teoría en materia de política social deben cumplir con la doble función de complementar las deficiencias de la Ley y del marco programático (a través de ejercicios serios de reflexión y comunicación efectiva), así como, de reconocer que las prácticas nocivas pueden ser identificadas y corregidas.

Capítulo III

Análisis político sobre la forma en que se planea y opera la política social en las delegaciones

Pedro García



Análisis político sobre la forma en que se planea y opera la política social en las delegaciones

Presentación

En este tercer apartado se realizará el análisis político de la manera en que se planea y opera la política social en las delegaciones. La investigación que realizamos consideró el diseño y aplicación de entrevistas a un conjunto de personas que ocuparon cargos de responsabilidad en los ámbitos central, descentralizado y delegacional de la administración pública de la Ciudad de México en el periodo 2006-2012, así como, a quienes fueron legisladores locales en el mismo periodo. El objetivo de las entrevistas es contrastar las opiniones de estos personajes políticos y legislativos con los resultados de la investigación documental, para que en las conclusiones se conjuen estas dos líneas de trabajo, entrelazadas por el conocimiento práctico que tienen los investigadores, derivado de sus trayectorias en distintos ámbitos del gobierno local.

En este apartado se plantean las tendencias generales que se observan en las delegaciones en relación con el modelo de gestión de la política social; sin embargo, hay afirmaciones cuyo criterio de validez solo podrá ser confirmado, matizado o desmentido por una evaluación de gestión y de impacto de cada uno de los 16 órganos político-administrativos.

La política social de los gobiernos de la Ciudad de México 1997-2012

La Ciudad de México tardó varios lustros en dejar de ser el coto particular del Presidente de la República, para convertirse en una ciudad con gobierno propio. Después de muchos avatares, finalmente en 1996 los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión acordaron incluir en el paquete de reformas a la Carta Magna la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que es un congreso local con facultades legislativas limitadas, pero que representa un avance en relación con su antecesor institucional: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con lo que el gobierno de la ciudad se transformaba de departamento administrativo del Poder Ejecutivo Federal en entidad federativa con gobierno propio, electo; y la transformación de los gobiernos de las 16 demarcaciones territoriales, de órganos desconcentrados administrativos en órganos desconcentrados político-administrativos con autonomía funcional en acciones de gobierno, cuyo titular sería electo cada tres años –a partir del año 2000- por voto universal, directo, libre y secreto.

El 6 de julio de 1997 se celebraron elecciones para elegir al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, tomó posesión del cargo el 5 de diciembre de 1997, bajo las siglas del

Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, su candidatura fue impulsada por una amplia coalición de fuerzas, grupos y organizaciones ciudadanas, sociales y partidarias, que exigían un cambio en el status quo de la capital de la República. Esta amplia coalición formuló la exigencia de llevar a cabo un programa integral de reformas, desde la forma de gobierno y de gestión de lo público, hasta las normas, instituciones, estructuras orgánicas, políticas, programas, presupuestos y mecanismos de participación de la gente en los asuntos de la Ciudad.⁴⁷ La sociedad capitalina le exigió al primer Jefe de Gobierno “una nueva forma de gobierno”, que significaba cortar la dependencia política del gobierno local con el gobierno federal y una redefinición de la relación entre gobierno y sociedad.

La política social que se diseña, presupuesta y aplica actualmente en la Ciudad de México, tiene su origen en esta demanda ciudadana y social de contar con un gobierno cercano a la sociedad; que instrumente políticas, programas y acciones con la gente y para el beneficio de la gente; y que esté atento a las necesidades y peticiones de la población capitalina, especialmente de los que menos tienen. La política social de los gobiernos electos está en el núcleo del nuevo pacto político que se establece entre gobierno y sociedad en la ciudad capital.

Esta demanda ciudadana no surgió por generación espontánea, tiene antecedentes: habitantes de la Ciudad de México conservan en su memoria histórica y en su cultura política al Estado Social, que en su versión latinoamericana y mexicana de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, adoptó la forma del Estado Social desarrollista⁴⁸ que, con todas las limitaciones y críticas que se le pueden y deben hacer, fue un Estado que diseñó e instrumentó políticas y programas sociales que beneficiaron a amplios sectores de la población más desprotegida, situación aunada positivamente con la existencia de altos índices de crecimiento de la economía, del empleo y de la seguridad social.

El modelo de política social que diseñan e instrumentan los gobiernos capitalinos también encuentra su explicación en la plataforma ideológica y política de la izquierda parlamentaria post- reforma política de 1977, que pasa del postulado de la revolución al de la democracia y en consecuencia, del objetivo de construir un Estado socialista, al de contar con un Estado Social capaz de revertir o atenuar la profunda desigualdad que caracteriza a la sociedad mexicana, a través de políticas sociales redistributivas.⁴⁹

⁴⁷ El triunfo de la coalición ciudadana, social y partidaria que representaba Cuauhtémoc Cárdenas no significaba el fin del viejo régimen, sin embargo, representaba la posibilidad de reformar el marco legal, los programas, las políticas, las instituciones, las estructuras orgánicas y ocupacionales, y la cultura política y organizacional. También era la posibilidad de construir una relación democrática entre gobernantes y gobernados. Los últimos quince años demuestran, en síntesis que, con todas las limitaciones, es posible constituir otra forma de gobierno y otra forma de gestión pública. Esta última aspiración del primer gobierno electo no es inventada, está asentada explícitamente en el documento que sirvió para la discusión programática durante la campaña. Véase a Cuauhtémoc Cárdenas, Roberto Eibenschutz, Assa Cristina Laurell, Paco Ignacio Taibo II, *et. al.*, *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno. Distrito Federal 1997-2000*, México, D. F., 1997.

⁴⁸ Manuel Canto y Pilar Berríos lo dicen de la siguiente manera: “(...) se manifestó en tres versiones, Estado de Bienestar para el mundo europeo, occidental y norteamericano, Estado Socialista, para Europa oriental y parte de Asia, y Estado Desarrollista, para buena parte de América Latina (...) En el último cuarto del siglo XX, las tres formas estatales se transformaron radicalmente, la que menos experimentó cambios fue el Estado del Bienestar. El Estado Socialista se desvaneció en Europa y se transformó sustancialmente en Asia. El Desarrollista desapareció en medio de la frustración por la certeza de que nunca alcanzaría a remontar las supuestas etapas del desarrollo. Está aún pendiente la explicación de las causas de fondo de estas transformaciones, pero sobre todo está pendiente la conceptualización de las nuevas formas estatales en los tres modelos y, en particular, en América Latina”, citado en *Balance de la Política Social del DF (1997- 2012) y propuestas para su fortalecimiento (borrador para discusión en seminarios temáticos)*, Evalúa DF, México Distrito Federal, octubre de 2012.

⁴⁹ Respecto del modelo de política social que se aplica en el GDF, véase a Gerardo Torres Salcido, *Hacia una caracterización de la política social del Gobierno del Distrito Federal*, Evalúa DF, México, Distrito Federal, 2010.

Una tercera motivación de este nuevo modelo de política social, tiene que ver con los orígenes y trayectoria política de muchos de los integrantes del primer Gobierno de la Ciudad de México, que los motivó a diseñar e implementar una política de “contraste”. Como se sabe, Cuauhtémoc Cárdenas y un grupo amplio de políticos priistas se escinden del bloque partidario y gobernante que dirigió los destinos de México en el sexenio 1982-1988, por la razón explícita de que éste grupo “tecnoburocrático” había abandonado “los principios de la Revolución Mexicana” y estaba implementando una política “antipopular”, siguiendo los dictados de los centros de poder internacionales y de las grandes potencias, cuya premisa mayor era el desmantelamiento del Estado Social posrevolucionario. Con estos orígenes como telón de fondo, combinados con las demandas ciudadanas y la plataforma política de la izquierda institucional, el primer gobierno electo de la Ciudad de México se creyó obligado a diseñar un programa de “contraste” con el programa de gobierno “antipopular” y “neoliberal” que implementaba el gobierno federal desde el sexenio de Miguel de la Madrid.⁵⁰

En consecuencia, los gobiernos de la Ciudad de México, de 1997 a la fecha, con distintos énfasis, han impulsado la construcción de una ciudad donde se reconozca y se proteja el derecho de toda la población a la alimentación, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda; el derecho a que la sociedad, a través del gobierno, los proteja en caso de alguna contingencia grave: desempleo, accidente, enfermedad, incapacidad o vejez; el derecho a ser tratado con respeto y a vivir una vida libre de violencia; el derecho de las mujeres a ser tratadas igual que a los hombres; entre otros derechos humanos y sociales básicos:

Materias sociales y programas sustantivos del DDF (1994-1997) y derechos sociales garantizados y grupos de edad y población que atiende el GDF (1997-2012)

Departamento del Distrito Federal			Gobierno del Distrito Federal	
Nº	Materias Atendidas	Programas Sustantivos del DDF	Derechos Sociales Garantizados	Grupos de edad y población
1	Asistencia Social	Asistencia social para combatir la marginación y la pobreza	Asistencia Social	Niñas y niños
2	Salud	Atención médica Integral para elevar el nivel de salud de la población abierta	Alimentación	Adolescentes
3	Educación	Educación de calidad para una mayor equidad social	Salud	Jóvenes
4	Deporte	Impulso a la práctica del deporte	Educación	Adultos
5	Cultura-Recreación	Fomento al desarrollo cultural de la población	Vivienda	Adultos maduros
6			Trabajo	Adultos mayores
7			Deporte	Mujeres
8			Cultura	Población indígena y originaria
9			Recreación	Población en situación de calle
10			Equidad de género	Población diversa sexualmente
11			Derechos humanos	
12			Diversidad sexual	

⁵⁰ La “corriente democrática” del PRI, que así se hizo llamar el grupo que dirigieron Cárdenas, Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, César Buenrostro, Cristóbal Arias, Robles Garnica y otros, dio pie a la creación, a finales de 1987, del Frente Democrático Nacional, cuyo propósito fue arrebatarle el control del Estado mexicano a la “tecnoburocracia”, para lo cual era necesario conquistar la Presidencia de la República, a efecto de retomar el “rumbo” que habían impuesto “los padres fundadores”. Como se sabe, el 6 de julio de 1988 Carlos Salinas de Gortari ganó oficialmente la Presidencia de la República, se disolvió el Frente Democrático Nacional y en 1989 se creó el Partido de la Revolución Democrática.

En un estudio publicado en la página electrónica de Evalúa DF, respecto de la gestión de lo social que se observó en el trienio 1997-2000, se afirma lo siguiente:

“La política social que estaba construyendo la nueva administración contemplaba incluir todas las materias necesarias (asistencia social, desarrollo social, salud, educación, cultura, deporte, recreación y vivienda popular), ampliar la cobertura de atención, elaborar programas inclusivos basados en derechos universales, otorgarles mayores recursos presupuestales a estos programas, involucrar a la ciudadanía en su diseño, operación y evaluación, y diseñar instituciones que hicieran posible cumplir con estos propósitos.”⁵¹

Desde 1997, los gobiernos de la Ciudad de México han impulsado la construcción del modelo ideológico, conceptual, de política pública, normativo, programático, organizacional, cultural e institucional, para la construcción de la equidad de género, étnica, educativa y social; donde el respeto a los derechos humanos, sexuales y sociales forme parte de nuestro accionar cotidiano; donde lo que prive en las comunidades y demarcaciones territoriales que constituyen a la gran comunidad del Distrito Federal, sea la cohesión social o -donde ésta haya sido debilitada o destruida- se implementen políticas que impulsen la reconstrucción del tejido social.

En síntesis, la misión explícita que se han propuesto cumplir los diversos gobiernos progresistas en la Ciudad de México –plasmado en las distintas versiones del Programa para el Desarrollo Social del Distrito Federal, en la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal, en discursos, informes y comparecencias de funcionarios–, ha sido construir una ciudad donde existan las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales para vivir dignamente, para que los habitantes puedan ejercer los derechos sociales, plasmados en el marco regulatorio de lo social.

Por supuesto, las aspiraciones políticas y programáticas de los ciudadanos y las afirmaciones discursivas de los gobernantes, tienen que ser contrastadas con los hechos. Aunque el Gobierno del Distrito Federal actual afirma en diversos documentos oficiales que ha habido continuidad programática y política en materia social, y que ha privado el principio de progresividad en los tres periodos de gobierno que se han tenido: 1997-2000, 2000-2006 y 2006-2012, diversos estudios señalan las características que ha tenido cada uno de ellos, considerando además que cada gobierno le ha querido imprimir su sello particular a la gestión social de su periodo.⁵²

Durante el periodo 1997-2000 gobernaron la Ciudad de México Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Rosario Robles Berlanga, que son quienes inician la reforma social local, que tiene entre sus grandes logros la promulgación de la ley que ha sido la guía normativa de la política social del Distrito Federal desde entonces, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que es publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo del año 2000.⁵³

⁵¹ PGC. *Las instituciones de la política social del Distrito Federal, 1997-2010*, México, Distrito Federal, Evalúa DF, 2011, página 19.

⁵² En la página evalua.df.gob.mx, están publicados los documentos que ha generado esa institución pública desde su nacimiento, en ellos pueden encontrarse valoraciones de diferentes aspectos de la política social de la Ciudad de México, en particular recomendamos el siguiente libro electrónico: Manuel Canto Chac y María del Pilar Berrios Navarro, *Los espejos de la política social del Distrito Federal. Articulación gubernamental y participación ciudadana en la política social del Distrito Federal*, México Distrito Federal, Evalúa DF-UAM Xochimilco-Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, diciembre 2010; que contiene una de las reflexiones más valiosos sobre la naturaleza y resultados de la política social capitalina.

⁵³ Véase al respecto a David Martínez Mendizábal. *Notas distintivas del paradigma de política social del DF. Ejes problemáticos para un análisis comparativo en los mesogobiernos*, Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, México; Carlos Toaki Lozano. *Análisis sobre las orientaciones actuales de las políticas sociales y de desarrollo social*, Evalúa DF, México, Distrito Federal, sin fecha de edición; y Gerardo Torres Salcido, *Hacia una caracterización de la política Social del GDF*, Evalúa DF, México, Distrito Federal, sin fecha de edición.

No hay que perder de vista que el periodo 1997-2000 fue un periodo de transición, en muchos sentidos, entre el viejo y el nuevo régimen, y que aunque ya desde este trienio se observan transformaciones significativas, no se produjo la gran transformación social en la Ciudad de México. Lo que sí es posible afirmar, es que los resultados de sus programas y políticas no se vieron reflejadas en el corto plazo ni mediáticamente, como contrariamente ocurrió en el siguiente sexenio. Por lo anterior, se discrepa con la hipótesis presentada en varios estudios, que afirman que la nueva política social se empieza a operar a partir de la administración 2000- 2006.⁵⁴

Principales logros obtenidos por el GDF en materia de política social, 1997-2000

N°	LOGROS	OBSERVACIONES
1	Un nuevo modelo de política social y de gestión de lo social	Se crea una política social propia, basada en un enfoque universalista articulado e integral, contrario al focalismo asistencialista de la política social federal. Este modelo está descrito a lo largo y ancho de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, que fue y es la ley social más avanzada del país. Con ello, los gobiernos locales logran independizar al DF del gobierno federal en materia de política social.
2	Un marco jurídico de avanzada	Con la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal como eje de ese marco, a la que se integran otros ordenamientos normativos y reglamentarios.
3	Un orden institucional acorde con las nuevas responsabilidades	Creación de secretarías, direcciones generales, institutos, fideicomisos, etcétera, para atender las nuevas materias que serían atendidas.
4	Una estructura organizacional fortalecida	Se crean estructuras orgánicas que vertebran las nuevas instituciones, que articulan a todos los sectores del GDF.
5	Ampliación de programas de corte focalista y aspiración a universalizar los derechos sociales	Se amplía el abanico de materias atendidas por el GDF y los grupos de edad y población sujetos de la política, políticas y programas atravesados transversalmente por diversos principios.
6	Crecimiento relativo del presupuesto social	Se cambió la distribución presupuestal, fortaleciéndose ligeramente el gasto social, aunque a partir de 1997 la Federación redujo la participación del Distrito Federal en el Presupuesto Federal.
7	Participación ciudadana en el ciclo de las políticas	Se fomentó la participación de la gente en los asuntos públicos, y en la material social, con ese propósito el 21 de diciembre de 1998 se publicó en la GODF, la primera Ley de Participación Ciudadana del país.
8	Relaciones Intergubernamentales menos verticales	A pesar de que los titulares de las demarcaciones territoriales aún eran designados por el Jefe de Gobierno y ratificados por la ALDF, se estableció una buena coordinación entre todos los ámbitos de gobierno del GDF.
9	Personal público con mística de cambio	El gobierno se integra con cuadros partidistas, luchadores sociales, expertos en diversas materias, académicos, ciudadanos, que están comprometidos con el cambio. Son la columna vertebral del intento de construir una nueva cultura.
10	Nueva relación Gobierno–Sociedad	Se buscaba construir un gobierno para todos, que marcara la diferencia con el antiguo régimen autoritario; y fomentara la construcción de una nueva cultura política de la ciudadanía, que dejará atrás el autoritarismo y lo social-corporativo, y centrara la participación ciudadana en el concepto de lo público.

⁵⁴ Es la posición de Ángel Mundo López, *Política de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (1997-2010)*, México, Evalúa DF, 2011, página 72.; y Javier de la Rosa, *Políticas y programas sociales aplicados en el Gobierno del Distrito Federal en 1997-2010*, México, Evalúa DF, 2011, página 50.

Otro logro del primer gobierno electo, es la creación de políticas y programas sociales, así como de instituciones, dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados encargadas de operar la nueva política social.⁵⁵

Ciertamente, la política social de la Ciudad de México empieza a brillar con luz propia a partir de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, en que se echan a andar diversos programas sociales que tuvieron gran aceptación entre la población más pobre; sin embargo desde el periodo de transición 1997-2000, se impulsa un nuevo modelo de política social cuyos resultados solo podían verse reflejados en el mediano y largo plazo, por lo que han pasado desapercibidos aún para algunos investigadores.

El programa emblema de la administración 1997-2000, fue el Programa de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), núcleo del nuevo modelo de política social, que tuvo como institución operadora a la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados, bajo el mando de la Secretaría de Desarrollo Social y en coordinación con otras dependencias, unidades administrativas, entidades paraestatales y las 16 delegaciones, para integrar los servicios sociales que brindaban cada una de estas instituciones locales y acercarlos territorialmente a la población más necesitada.⁵⁶ Con ello se garantizó la prestación de los servicios sociales de “proximidad” a la población más necesitada.

Contrario sensu a lo que hacía la política social populista de la última Regencia, que a través de la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural (SOCIOCULTUR), la Dirección General de Promoción Deportiva, la Dirección General de Protección Social, la Dirección General de Servicios de Salud y las débiles áreas de desarrollo social de las 16 delegaciones, se dedicaban a administrar los inadecuadamente llamados centros de desarrollo social y comunitario, las casas de cultura; organizar bailes con orquestas populares; impulsar carreras deportivas; torneos de futbol; dar trofeos, balones y uniformes a equipos que controlaban los caciques cuasi dueños de las ligas e instalaciones deportivas del DDF. Durante la primera administración progresista⁵⁷ de la Ciudad de México se buscó hacer una política social que creara las condiciones para reconstruir el tejido social de las comunidades más depauperadas, fortalecer la cohesión social, y atender la marginación extrema y exclusión en que se encontraban muchos habitantes.

En lo institucional puede afirmarse que, de la dependencia clave de la política social de la última Regencia; la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social; el primer gobierno electo creó la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDSDF), la Secretaría de Salud (SECSALUDDF), el Instituto de Salud del Distrito Federal, el

⁵⁵ Al respecto se recomiendan los siguientes trabajos de Evalúa DF: Ángel Mundo López, *Política de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (1997-2010)*; Javier de la Rosa, *Políticas y Programas Sociales Aplicados en el Gobierno del Distrito Federal en 1997-2010. Valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal*; y Pedro García Cruz, *Las instituciones de la política social del Distrito Federal 1997-2010*; que pueden ser consultados en la página pde Evalúa DF.

⁵⁶ No hay una gran bibliografía sobre la política social instrumentada en ese periodo, sin embargo pueden consultarse los trabajos ya citados en la nota al pie anterior, además del artículo de Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez Enríquez, *Participación y cambios recientes en la relación Gobierno-Sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la Ciudad de México (1997-2003)*; y Arauz V., *La política social del gobierno del PRD en el DF, 1997-2001*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Tesis de Maestría en Desarrollo General, 2002. Al respecto, se sugiere revisar los siguientes documentos: Cuauhtémoc Cárdenas, *et. al*, *Una Ciudad para todos otra forma de gobierno*, México, Distrito Federal, (1997-2000), 1997; y Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, *Política Social del Gobierno del Distrito Federal*. Documento marco, GDF-SESDS, México, Distrito Federal, diciembre de 1998.

⁵⁷ Al respecto, se sugiere revisar los siguientes documentos: Cuauhtémoc Cárdenas, *et. al*, *Una Ciudad para todos otra forma de gobierno*, México, Distrito Federal, (1997-2000), 1997; y Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, *Política Social del Gobierno del Distrito Federal*. Documento marco, GDF-SESDS, México, Distrito Federal, diciembre de 1998.

Instituto de Cultura de la Ciudad de México, el Instituto del Deporte de la Ciudad de México, el Instituto de la Mujer de la Ciudad de México, el Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México y la Unidad de Zoológicos de la Ciudad de México. Además, se crearon diversas direcciones generales adscritas a las nuevas secretarías; se les dio presupuesto y tareas sociales a los órganos desconcentrados heredados de la Regencia, cuya existencia era marginal. Adicionalmente se brindó apoyo para la transformación y fortalecimiento de dos organismos descentralizados que había sido transferidos desde el gobierno federal en 1997 pero que eran inoperantes: la Dirección General de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIFDF).

El primer gobierno electo de la Ciudad de México recibió de la Regencia, formalmente, 30 instituciones dedicadas a lo social, incluidos 3 consejos, y las casi inexistentes -operativamente- 16 subdelegaciones de desarrollo social. La mayoría de estas organizaciones tenían una existencia y operación marginal, solamente existían en el papel. Al concluir su gestión el primer gobierno democrático local, el 4 de diciembre del 2000, la política social de la Ciudad de México era operada por un conjunto de instituciones numéricamente mayor a las recibidas y dedicadas a atender actividades genéricas, sustantivas y específicas: asistencia y desarrollo social, alimentación, salud, educación, deporte, cultura, atención a la mujer, recreación y vivienda, las cuales se coordinaban y articulaban entre sí y, con un alto grado de dificultad, con las delegaciones, para operar el Programa de Servicios Comunitarios Integrados.

El marco institucional y la estructura orgánica se habían reformado con el propósito de adecuarlos a la nueva misión y tareas de la política social de la Ciudad de México. Como se afirma en un estudio del Consejo de Evaluación del Distrito Federal (Evalúa DF), publicado en su página electrónica:

“La política social que estaba construyendo la nueva administración contemplaba incluir todas las materias necesarias (asistencia social, desarrollo social, salud, educación, cultura, deporte, recreación y vivienda popular), ampliar la cobertura de atención, elaborar programas inclusivos basados en derechos universales, otorgarles mayores recursos presupuestales a estos programas, involucrar a la ciudadanía en su diseño, operación y evaluación, y diseñar instituciones que hicieran posible cumplir con estos propósitos.”⁵⁸

En lo que hace a las relaciones intergubernamentales, durante la administración 1997-2000, la política social que impulsó el gobierno central pudo articularse de mejor manera que su antecesora con los órganos desconcentrados, organismos descentralizados pero con mayor dificultad, con las delegaciones,⁵⁹ las cuales en ese entonces, no contaban con peso político propio, facultades, estructuras orgánicas y ocupacionales, ni recursos presupuestales para impulsar sus propias políticas sociales.

La decisión del gobierno central de designar como titulares de las delegaciones a personalidades ciudadanas que, en muchos casos, no contaban con experiencia política y administrativa y en consecuencia, no sabían cómo gobernar a sus demarcaciones territoriales; combinada con la designación desde la Jefatura de Gobierno de cuadros partidarios o funcionarios con experiencia política y administrativa, como Subdelegados Jurídicos y de Gobierno -con amplias facultades políticas-, se tradujo en una amplia inestabilidad de las administraciones públicas delegacionales, situación limitante para la adecuada coordinación entre las delegaciones y el gobierno central.

⁵⁸ PGC. *Las instituciones de la política social del Distrito Federal, 1997-2010*, México, Evalúa DF, 2011, página 19.

⁵⁹ El modelo de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) implicaba, necesariamente, la coordinación del gobierno central con las delegaciones, coordinación que encontró muchas dificultades, sobre todo por las resistencias del personal y de los grupos de interés que durante años habían utilizado bienes públicos de la delegación: centros de desarrollo social, canchas de fútbol, salones para eventos, etcétera, para fines privados.

Las desavenencias constantes entre el titular del gobierno delegacional y el responsable de la gobernabilidad en la demarcación, se traducían en la renuncia o destitución de uno u otro, o de ambos. Hubo delegaciones que, en este periodo, tuvieron dos o tres titulares y hasta cuatro o cinco subdelegados jurídicos y de gobierno. Esta situación de inestabilidad organizacional arrastró consigo a los equipos en su conjunto, situación que dificultó la coordinación de las delegaciones con el gobierno central.

Los órganos centrales del Gobierno del Distrito Federal no tuvieron muchos problemas para coexistir civilizadamente con las instituciones federales dedicadas a lo social, que operaron durante ese periodo en la Ciudad.

Durante el periodo 2000-2006, la prioridad fue atender a los grupos sociales más pobres, excluidos y marginados socialmente, a quienes había que ubicar territorialmente.

El cambio de enfoque implicó cambios en varias dimensiones. En lo institucional, se sustituyó a la Dirección General de los Servicios Comunitarios Integrados (DGSECOI), institución que operó el programa social estrella de la administración 1997-2000, por la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), cuya actuación transversal por todo el aparato administrativo central, desconcentrado y paraestatal, hizo sentir la presencia del gobierno central en todos los rincones de la Ciudad, incluidas las seis delegaciones gobernadas por partidos de oposición en el trienio 2000- 2003 y las 3 delegaciones opositoras del trienio 2004-2006.

La desaparición de la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados y su sustitución por la Dirección General de Participación Ciudadana, reflejó un cambio cualitativo: la modificación del nuevo modelo de política social; se sustituyó al Programa de Servicios Comunitarios Integrados (PSECOI) --que operaba la Secretaría de Desarrollo Social a través de la DGSECOI, en coordinación con otras dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, organismos descentralizados y las 16 delegaciones--, por el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, conocido popularmente como el PITDS.

Se dividió geográficamente a la Ciudad de México en unidades territoriales de muy alta marginación, alta marginación, mediana marginación, baja marginación y muy baja marginación, división que quedó plasmada en el Atlas de Marginación de la Ciudad de México, herramienta geosocial clave de la nueva política social.

Según Ángel Mundo López, en el trabajo citado:

“La instauración del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), preservó los objetivos de atención territorializada, con una salvedad, la prioridad se centraría en atender a los sectores más desprotegidos (madres solteras, adultos mayores y discapacitados), dejando de lado las peculiaridades de cada una de las regiones como lo intentó hacer el SECOI. El PITDS contó con tres líneas de acción: a) programas sociales, b) planeación territorial y c) participación ciudadana.”⁶⁰

El diseño e instrumentación de programas asistenciales para grupos sociales específicos, que implicaban transferencias monetarias o en especie, como el de Pensión Universal para Adultos Mayores de 70 años, Apoyo Económico para Personas con Discapacidad, Apoyo Económico para Madres Solteras, Desayunos Escolares para

⁶⁰ Una de las creadoras, y operadora, del primer modelo de política social progresista, Clara Jusidman, subrayó que lo que estábamos presenciando, era un cambio de modelo de política social que, literalmente, estaba “barriendo” con lo que había hecho el gobierno anterior. Al respecto véase la entrevista que le hace Ella Grajeda: *Crítica Jusidman la política social*, El Universal, México, Distrito Federal, lunes 12 de febrero de 2001. En Ángel Mundo López, *Política de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (1997-2010)*, México, Evalúa DF, 2011, página 72.

Niños de Preescolar y Primaria, Apoyo a beneficiarios de leche Liconsa y Asistencia Médica y Medicamentos Gratuitos para Población Abierta, entre otros, fueron muy bien recibidos por la población de la capital de la República y por los medios masivos de comunicación. Incluso, años después fueron duplicados por otros gobiernos estatales y por el propio Gobierno de la República.

La Dirección General de Participación Ciudadana, adscrita formalmente a la Secretaría de Desarrollo Social, pero operativamente a la Jefatura de Gobierno, jugó un papel clave en la política social lópezobradorista, pues movilizó a sus promotores por todas las demarcaciones territoriales, y coordinó las visitas domiciliarias que periódicamente hacían todos los servidores públicos locales, desde los titulares de las dependencias hasta quienes ocupaban las plazas más bajas de la estructura funcionarial.

Los promotores y los funcionarios se encargaron de darle seguimiento a la operación de los programas asistenciales prioritarios, de preguntarle a la población beneficiaria cuál era el grado de satisfacción que tenían con el programa y qué proponían para mejorarlos; y de repartir propaganda acerca de los beneficios que los programas sociales locales y las acciones del Jefe de Gobierno le traían a la población capitalina.

En materia de relaciones intergubernamentales no todo fue miel sobre hojuelas. Desde el año 2000 empezaron los desajustes entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.⁶¹ En ambos trienios, el gobierno federal no tuvo problemas para instrumentar sus programas sociales asistenciales en las demarcaciones territoriales gobernadas por miembros del Partido Acción Nacional, aunque sí se observaban roces y desencuentros de las dependencias federales con las delegaciones gobernadas por el PRD o, incluso, no se instrumentaban los programas federales en esas demarcaciones.

Entre el gobierno central del DF y los gobiernos delegacionales (2000-2003 y 2003-2006).⁶² También se incrementaron los desencuentros en varios ámbitos, por ejemplo, encontramos la planeación de la política social, la asignación de presupuesto, la operación de las políticas sociales en las delegaciones –sobre todo en las delegaciones gobernadas por partidos opositores en ambos trienios y de articulación entre los órdenes de gobierno federal y local, además de éste con los órganos desconcentrados político-administrativos, denominados delegaciones.

Un punto permanente de conflicto entre el gobierno central y los gobiernos delegacionales lo constituyó la presencia permanente de la Dirección General de Participación Ciudadana y sus promotores, en todo el territorio de la Ciudad de México.⁶³

⁶¹ Para entender cabalmente a esta administración es importante recordar el contexto en que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) obtiene la Jefatura de Gobierno: el PAN ganó la Presidencia de la República; la buena gestión que realizó la izquierda durante la administración 1997-2000 en el Distrito Federal, se enfrentó al llamado “Efecto Fox” y a un buen candidato postulado por el PAN: Santiago Creel; eso repercutió en las votaciones para Jefe de Gobierno: AMLO obtuvo 39.2% (en 97 Cárdenas obtuvo más del 48%), Creel el 33.9% y Silva Herzog el 23.1%. El PAN ganó 6 de las 16 delegaciones en disputa. En la ALDF, el PRD solo obtuvo 19 diputaciones de mayoría, con lo que perdió el control en ese órgano legislativo (En 1997, el PRD había obtenido 38 diputaciones de mayoría).

⁶² Para una evaluación de conjunto de lo realizado en materia social en la administración en cita, se sugiere ver el estudio elaborado y coordinado por diversos funcionarios del área social de esa administración: Pablo Yañez y Enrique Provencio (coordinadores), *La política social del Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006*, Comisión Intersecretarial del Desarrollo Social-Secretaría de Desarrollo Social, México, Distrito Federal, noviembre de 2006.

⁶³ *Op. Cit.*

Durante la siguiente administración, 2006-2012, se continuó con la política social centrada en lo territorial y enfocada a los grupos que presentan un grado mayor de marginación. En algunos casos se amplió el número de beneficiarios de los programas sociales heredados, el monto de la transferencia monetaria o en especie y se crearon nuevos programas con esas características.

Por supuesto también se han introducido enfoques, políticas y programas con otros signos. El Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Ciudad con Equidad, Incluyente y Participativa, señala que la política que impulsa el gobierno de la Ciudad no solo es diversa de la que opera el gobierno federal, sino opuesta:

“No es, por ende, una política de oportunidades sino de derechos,... No es una política de programas focalizados y condicionados de superación de la pobreza extrema, sino de combate a la desigualdad, promoción de la equidad e inclusión central a través de políticas universalistas, territorializadas, que comprenden desde la atención de necesidades inmediatas y la creación del patrimonio familiar, hasta la formación sólida de capacidades con una política de respaldo al acceso a la educación y mejoramiento de la calidad educativa, con acciones sin precedentes en el resto del país y con propósitos redistributivos hacia los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación.”⁶⁴

Como resalta en esta cita, la visión en materia social que tuvo al inicio de su gestión el gobierno de la Ciudad que concluyó su gestión el 4 de diciembre de 2012, fue construir una

“...ciudad que sea reconocida por su carácter humanista, donde el progreso adquiere su sentido auténtico: incrementar las oportunidades de desarrollo para todos...De esta manera la equidad habrá de constituirse como el valor fundamental y el medio privilegiado para que las mujeres y los hombres ganen autonomía y capacidad para realizar sus aspiraciones...El Distrito Federal será el espacio de la Nación en que se constatare que la equidad económica y social y la tolerancia son las mejores palancas del crecimiento económico y del desarrollo social.”⁶⁵

La pretensión de la administración 2006-2012 fue muy alta, desmesurada, para poder concretarla, en la siguiente cita queda de manifiesto la altura de miras:

“Una política social de equidad e inclusión, como la del Gobierno del Distrito Federal, tiene una perspectiva de derechos para construir ciudadanía social o, si se prefiere, desarrollar la dimensión social de la ciudadanía. Por ello mismo se asume que los derechos son universales y deben ser exigibles. No son servicios que se adquieren en el mercado, sino derechos a los que se accede mediante las instituciones públicas financiadas con las contribuciones proporcionales a los ingresos, pagados por las y los ciudadanos. Por eso la política social de derechos del Gobierno de la Ciudad de México tiene un propósito garantista y desmercantilizador en el acceso y goce de los derechos y los servicios sociales.”⁶⁶

Si el parámetro para evaluar la política social del Gobierno del Distrito Federal 2007-2012 es lo que mandata la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su Reglamento, las leyes que rigen programas sociales particulares, lo que se establece en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, así como en la medición del im-

⁶⁴ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Ciudad con Equidad, Incluyente y Participativa*, México, 2007, página 8.

⁶⁵ *Ibíd.*, página 7.

⁶⁶ *Ibidem.*, página 7.

pacto en el bienestar de la población, es probable la gestión pública de lo social no alcance una buena calificación. Sin embargo, el cruce de las variables políticas sociales centrales y políticas de comunicación social y de construcción de imagen del Jefe de Gobierno de la Ciudad en esa administración, sí han sido eficaces y han sido muy exitosas.⁶⁷

Lo importante a resaltar de la administración 2006-2012 es la conservación de los programas sociales que le heredó el gobierno anterior, fortaleciéndolos financieramente durante 2007 y 2008, amplió la cobertura de beneficiarios y creó otros con características similares. Pero además, puso énfasis en la promoción de leyes que institucionalizan programas sociales, transformándolos en derechos,⁶⁸ donde la Secretaría de Finanzas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal están obligados a presupuestarlos y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por mandato de ley, debe asignarles y aprobar un presupuesto para ellos.

El Gobierno de la Ciudad también ha impulsado con mucha energía la equidad de género y el respeto a la diversidad étnica, sexual y cultural, entre otras políticas. Quizás los mayores éxitos se obtuvieran en materia de equidad de género, derechos humanos, respeto a la diversidad sexual, prevención del cáncer de mama y subsidio al transporte público. En consecuencia, en esta administración hay programas novedosos, instituciones reformadas o nuevas, políticas o acciones sociales de todas o de casi todas las instituciones que conforman al aparato de gobierno central, desconcentrado, paraestatal y de las delegaciones, donde en teoría lo social “atraviesa” todos los programas.⁶⁹

También es importante tener presente la dimensión presupuestal. En 2007, el gasto total del GDF (GTGDF) asciende a la cantidad de 105 mil 535.2 millones de pesos, de los cuales 36 mil 250.8 millones de pesos son gasto social (GSGDF). En 2008, el GTGDF tiene un gasto total de 120 mil 72.2 millones de pesos, de los que 41 mil 32.2 millones de pesos son GSGDF. Como efecto de la crisis y porque en 2009 se celebrarían las elecciones federales intermedias, el gasto total del Gobierno del Distrito Federal disminuye en ese año, pues solo gasta 115 mil 725 millones 800 mil pesos.⁷⁰ En este contexto de caída presupuestal general, el gasto social total del GDF también se ve disminuido, pues cae de 41 mil 32 millones 400 mil pesos que tuvo en 2008, a 37 mil 203 millones 900 mil pesos en 2009, es decir tuvo una caída del orden del 9.3%, de la cual ya no se recuperará en el resto del sexenio.⁷¹

⁶⁷ Probablemente no haya un sexenio más evaluado, que el que corre del 5 de diciembre de 2006 al 4 de diciembre de 2012. En la página electrónica de Evalúa se encuentran una gran cantidad de evaluaciones y estudios sobre diferentes aspectos de la política social de ese periodo.

⁶⁸ Aunque la mayoría de las leyes en las que se establecen derechos sociales no establezcan los mecanismos para hacerlos valer ante los tribunales en caso de incumplimiento del legislador que aprueba el presupuesto o del gobernante que se niegue a cumplir con ese mandato legal. Sobre la relación entre políticas sociales y derechos sociales, se sugiere ver a José Luis Calva (coordinador), *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo, México*, Distrito Federal, Cámara de Diputados LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa Editores, 2007.

⁶⁹ Por ejemplo, durante el periodo 2006-2011 de esta administración, la Secretaría de Desarrollo Social dejó de ser la institución clave de la política social, más por cuestiones políticas que de otra naturaleza, y la responsabilidad recayó formalmente en la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, presidida por el Jefe de Gobierno, con el apoyo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana (institución de nueva creación, anteriormente era una dirección general), cuyo titular durante los primeros cinco años, fue nombrado Secretario de Desarrollo Social en el último año del sexenio. Sin embargo, no se tienen noticias de que la Comisión haya funcionado regularmente, por lo que desde el gobierno central se tomó la decisión de operar la política social a través de organismos descentralizados y fideicomisos de nueva creación.

⁷⁰ DF: *Estructura y Evolución del Gasto Social 2007-2012*, Dirección de Estadísticas, Evalúa DF, enero de 2012. Tomamos las cifras que fueron calculadas a precios constantes de 2007.

⁷¹ *Ibíd.*

En 2010, el gasto total del GDF fue de 113 mil 280.5 millones de pesos, mientras el gasto social total fue de 35 mil 277.2 millones de pesos, inferior al gasto con el cual se tuvo al arrancar el sexenio, de 36 mil 250.8 millones de pesos. En 2011, por su parte, el gasto total del GDF fue de 114 mil 667.6 millones de pesos, el gasto social total de 35 mil 211.7 millones de pesos. Para finalmente cerrar 2012 (con cifras del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012), con un gasto total proyectado de 111 mil 407.9 millones de pesos y un gasto social total de 35 mil 116.9 millones de pesos.

La situación de apremio económico y presupuestal por la que atravesaba el país y la ciudad, la necesidad de racionalizar el gasto público y de darle un orden institucional a los programas sociales que habían proliferado en todos los ámbitos del GDF, particularmente en las delegaciones, fue el entorno propicio para que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal creara el Programa Social Red Ángel.

El Programa Red Ángel es el resultado de una estrategia que diseñó e impulsó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, para tratar de articular la gran cantidad de programas y acciones sociales que impulsaban las áreas centrales, desconcentradas, descentralizadas y las delegaciones, en un Sistema de Protección Social de la Ciudad de México, con el propósito de racionalizar programas, esfuerzos, presupuesto, personal, etcétera. En el fondo, se buscaba construir la identidad social de su gobierno y de tener el mismo o un mayor impacto social en la población, a pesar de contar con menos presupuesto.

Entre los programas principales que instrumentó el gobierno central, cuyo eje rector gira la Red Ángel, que concentraban la mayor cantidad de presupuesto, encontramos los siguientes:

- 1.- Pensión alimentaria para adultos mayores;
- 2.- Apoyo económico para personas con discapacidad;
- 3.- Becas escolares a niñas y niños en condición de vulnerabilidad social;
- 4.- Desayunos escolares;
- 5.- Prepa Sí

En la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social se establece que:

"Red Ángel es el sistema de protección social permanente de articulación de programas sociales que cubren el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas, implementado por el Gobierno del Distrito Federal."

Los objetivos explícitos de la política social durante la administración de Marcelo Ebrard fueron diversos, destacan la pretensión de que las políticas y programas impulsados fueran de desarrollo social, no solo de asistencia; que materializarán los derechos sociales de la población del Distrito Federal; y pusieran los cimientos de un Estado del Bienestar. Desafortunadamente, estos propósitos no se ven reflejados en la realidad, siendo necesario poner un alto en el camino para reorientar el modelo de política, el modelo de gestión, las relaciones intergubernamentales, la participación ciudadana y otras medidas de política.

Incluso, el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del Distrito Federal al hacer el análisis de los 15 años de gobiernos de izquierda en la Ciudad de México, se observa como tendencia general un déficit de implementación, articulación, relaciones intergubernamentales, sustentabilidad y de calidad y suficiencia en la política social de la Ciudad de México, y en el modelo de gestión que se siguió.⁷²

Por supuesto, los programas sociales que impulsó el GDF durante la administración 2006- 2012, fueron más numerosos que los cinco descritos anteriormente, como se muestra en el cuadro siguiente:

Principales programas sociales instrumentados por el GDF en el periodo 2006-2012

1.	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores
1.1.	Visitas Médicas Domiciliarias
1.2.	Atención Médica y Medicamentos Gratuitos
1.3.	Programa de Testamentos a Bajo Costo (IAAM)
1.4.	Programa de Defensa y Protección de las Personas Adultas Mayores (PGJDF)
1.5.	Programa de Transporte Gratuito: Metro, Trolebús, Tren Ligero y RTP
2.	Apoyo Económico a Personas con Discapacidad
3.	Desayunos Escolares
4.	Becas Escolares para Niños
5.	Centros de Desarrollo Infantil (CADIS; CENDIS; CAICS, etc.)
6.	Educación Garantizada
7.	Prepa Sí
8.	Mejoramiento de Escuelas
9.	Apoyo de Útiles Escolares
10.	Apoyo de Uniformes Escolares

En paralelo a la publicitación de la política social capitalina como la mejor del país, también hay estudiosos y actores políticos y empresariales que ponen el acento en lo que consideran son las limitaciones, contradicciones y usos de las políticas sociales que se norman, diseñan, programa, presupuestan, operan y evalúan en la Ciudad de México, sobre todo las que se impulsan en las demarcaciones territoriales.⁷³

⁷² En Manuel Canto Chac y Arcelia Martínez Bordón (coordinadores), *Balance de la política social del DF (1997-2012) y propuestas para su fortalecimiento (borrador para discusión en Seminarios Temáticos)*, Evalúa DF, México, Distrito Federal octubre de 2012, páginas 5 y 7.

⁷³ Al respecto, se sugiere leer la síntesis de las entrevistas en el anexo 5 de este Informe Final, en las que se manifiesta la percepción de estos ex servidores públicos respecto de la política social de este periodo, donde también están los informes sobre pobreza y desigualdad publicados por CONEVAL y CEIDAS. Asimismo, está lo planteado el 30 de septiembre de 2012 por el cardenal Norberto Rivera Carrera en la homilía dominical de ese día: “En el Distrito Federal existe una dolorosa y creciente desigualdad que no es posible ignorar, a pesar de los programas sociales que se tienen, supuestamente de vanguardia”, en Ruth Rodríguez, *La Iglesia critica la desigualdad en DF*, El Universal, lunes 01 de octubre de 2012, México, Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por ejemplo, creó una comisión ex profeso para cuidar que las políticas sociales no se utilicen para construir clientelas político-electorales. Este órgano colegiado se denominó Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales, cuya titular fue una de las críticas más radicales de las políticas y programas sociales del GDF.

Desde distintos ámbitos de la academia, en menor medida, también se han hecho valoraciones críticas. Distintos medios masivos de comunicación, sobre todo medios escritos, también han criticado las políticas sociales que impulsó el GDF. Pero, independientemente de estas opiniones, que pueden rastrearse en la prensa escrita durante los últimos seis años, es importante contrastar lo que el gobierno de la ciudad se planteó como objetivos en el Programa para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012, con los resultados de las políticas y programas.

En opinión de Ciro Murayama, quien junto con Cecilia Rabell Romero coordinó un estudio realizado por un equipo interdisciplinario de investigadores de la UNAM por encargo de la ALDF, cuyo objetivo fue evaluar la política social del Gobierno del Distrito Federal en el año 2009, comenta:

“La política social del Distrito Federal adoptó una estrategia de desarrollo institucional en 2007 de la que destacan los siguientes objetivos: mejorar los mecanismos de planeación y los sistemas de información; fortalecer la coordinación por medio de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social; construir el Sistema Integral del Desarrollo Social de la Ciudad de México; vincular más la política social con los consejos consultivos y la participación; mejorar el Sistema de Información del Desarrollo Social; formular y aplicar reglas de operación; conformar el Sistema de Evaluación de la Política Social; Así como mejorar la difusión, publicidad y transparencia de la política social y de sus programas.”⁷⁴

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), organismo descentralizado de la APDF, también ha realizado numerosas evaluaciones y estudios sobre la política social del Gobierno del Distrito Federal, sus programas y políticas específicas y las instituciones encargadas de ejecutarlas, que son la materia prima para la elaboración de este diagnóstico documental respecto de la manera en cual las delegaciones diseñan sus políticas y programas sociales, los presupuestan y los instrumentan.

Por esa razón, no profundizamos en la reflexión sobre la política social que diseñó, opera y evalúa el Gobierno de la Ciudad. Sin demeritar los esfuerzos que han hecho distintas dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, delegaciones y unidades administrativas y de apoyo técnico-operativo, para operar una política social que llegue a todos los rincones de la ciudad y beneficie a la mayor cantidad de habitantes posible, es imposible omitir la coincidencia entre los estudiosos del tema, en los cuales se señala como la política social local adolece de varias fallas en el diseño y operación; además de presentar incongruencias entre el marco legal y reglamentario en materia de planeación, programación y presupuestación, con lo que se plasma en el programa escrito, y con la implementación de las políticas, programas y acciones.⁷⁵

⁷⁴ Cita tomada de Ciro Murayama, *La política social en el DF, una evaluación*, Revista México Social, México Distrito Federal, Año 2, Número 24, julio de 2012, p. 20. La ficha del documento completo es la siguiente: Ciro Murayama Rendón y Cecilia Rabell Romero (coordinadores), *Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal*, México, Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, 2011, 179 páginas. Destaca que el objeto de estudio de esta investigación no considere las políticas sociales delegacionales y que solo se ocupe de un año de la gestión.

⁷⁵ En diversos estudios ya citados, sobre todo los encargados por Evalúa DF, se hace la ponderación de los aciertos y Fallas de la política de desarrollo social, véase a Ángel Mundo y Javier de la Rosa, *Grado de Avance del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Problemas sociales integrados y omitidos en la Agenda del Gobierno del Distrito Federal*, Evalúa DF, México, Distrito Federal, 2010. Se puede consultar también el trabajo de Claudia Luengas Escudero ya citado, que muestra las incongruencias normativas en materia de planeación del desarrollo social.

La evaluación de la articulación entre los órdenes de gobierno federal y central, y entre éste y las delegaciones tampoco arroja resultados positivos, al igual que el déficit de participación ciudadana que se observa en el ciclo de las políticas.⁷⁶

La naturaleza jurídico política de la Ciudad de México

En 1996 y 1997 las “contrahechuras constitucionales y estatutarias” significaron un avance en relación con la situación anterior; sin embargo introdujeron un modelo de diseño institucional del Gobierno del Distrito Federal y de los gobiernos delegacionales, que necesariamente lleva a la confrontación del gobierno de la Ciudad de México con los poderes federales, como se ha visto en diferentes coyunturas; y al Gobierno del Distrito Federal con los gobiernos de las demarcaciones territoriales.

Ignacio Marván, uno de los estudiosos de la evolución de las instituciones políticas de la Ciudad de México, caracteriza las modificaciones constitucionales de 1996 de la siguiente manera:

“La reforma política de 1996 estableció la elección por voto universal, libre, directo y secreto del jefe de Gobierno y de los titulares de las demarcaciones territoriales. Con ello, se resolvió la demanda de que el jefe del ejecutivo en la ciudad y los órganos de gobierno de las demarcaciones fueran integrados con el mayor grado de representatividad. Sin embargo, volvió a predominar el presidencialismo anacrónico que tanto había defendido en 1993 el núcleo duro de la administración salinista y se acentuó una absurda concepción de gobierno local del D.F. “concurrente”. Esta concepción implica que el gobierno local, al mismo tiempo, está a cargo de los “Poderes Federales” y de los “órganos” legislativo, ejecutivo y judicial locales. No se introdujeron los cambios que en materia de autonomía, responsabilidades y consolidación de derechos políticos locales era indispensable introducir, para dar al D.F. una estructura coherente de gobierno, de acuerdo con la mayor representatividad de las autoridades; correctamente sustentada y no sujeta a maniobras.”⁷⁷

No se ha puesto suficiente atención en una de las causas estructurales de la tensión y conflictividad entre el sector central del GDF y los gobiernos delegacionales -que ni constitucional, ni estatutaria ni legalmente son gobiernos locales-, es el diseño institucional de los órganos de gobierno delegacionales: de la forma de gobierno, de las relaciones intergubernamentales y de la relación entre éste y la ciudadanía, las cuales se establecen en la normatividad constitucional (artículos 44 y 122, Bases Segunda y Tercera), estatutaria (artículos 7°, 8°, 12, 52, 87, 104, 105, 106, 108, 112, 113, 114, 115, 116 y 117), y legal (LOAPDF) que rige al Distrito Federal.

La Constitución y el Estatuto de Gobierno diseñan un gobierno de la Ciudad de México híbrido, pues a pesar de que a partir del 1° de julio de 1997 su titular es elegido por el voto universal, libre, directo y secreto de los habitantes del Distrito Federal, legalmente no está al mando el Distrito Federal, pues los órganos de gobierno locales, que no poderes, comparten el mando con los poderes federales. Hay “conurrencia” en el gobierno de la ciudad.

⁷⁶ Una de las opiniones más informadas que en el transcurso de esta investigación he encontrado respecto del estado que guardaba en ese momento la gestión de la política social, es la de Pablo Yañez Rizo, que ocupó la Dirección General del Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal (Evalúa DF), véase Pablo Yañez Rizo, en *Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, XXVI Sesión Ordinaria*, Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, México, Distrito Federal, 24 de septiembre de 2010, páginas 7 a la 18, donde al hacer una exposición de la evolución que ha seguido el gasto social de 2007 a 2010, hace una evaluación sumamente crítica sobre los programas sociales y sobre las materias y grupos sociales no atendidos.

⁷⁷ Ignacio Marván Laborde. *Del gobierno representativo de las delegaciones políticas*, Documento de Trabajo número 97, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, Distrito Federal, 1999, página 9.

La norma constitucional y estatutaria establece una relación intergubernamental vertical entre los poderes federales, en particular el Gobierno Federal y los órganos de gobierno locales, casi como antaño, matizada por diversos factores: a) creación de un órgano de gobierno legislativo que posee amplias, aunque incompletas, facultades legislativas; b) construcción de una fortaleza fiscal y presupuestal de la cual carecen el resto de las entidades federativas;⁷⁸ c) creación de un orden institucional que permite otra forma de gestión pública; d) diseño y vigencia de un marco jurídico de avanzada, en particular en la materia social y e) existencia de una población con el mayor nivel educativo y cultural de toda la República, entre otros factores.

El mismo esquema de relación intergubernamental se reproduce en la relación del sector central del gobierno de la Ciudad con los gobiernos de las demarcaciones territoriales, estos también son gobiernos híbridos, pues su titular es elegido por el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos habitantes en sus demarcaciones, pero a pesar de ello siguen siendo órganos desconcentrados del sector central del GDF, cuyo estatus es el de “órganos desconcentrados político-administrativos”. En consecuencia, siguen sujetos a los dictados del Jefe de Gobierno y de los titulares de las dependencias centrales en diversas materias, sobre todo de la Secretaría de Finanzas, que en un contexto de caída de las recaudaciones y restricciones presupuestales, se erigió en la dependencia fiscalizadora del buen gastar –hasta donde fue posible– en la administración 2006-2012; los cuales no ha dudado en usar el presupuesto como herramienta para “premiar” o “castigar” el dispendio o derroche, según sea el caso, de los gobiernos delegacionales.⁷⁹

En paralelo, también se observa la tendencia general de los gobiernos delegacionales a tratar de actuar de manera autónoma, sin coordinación con el gobierno central en materia de planeación e implementación de las políticas para la ciudad; a disputarse el territorio y la base social con las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y organismos descentralizados, en lugar de tratar de articularse y complementarse con ellos.

Esta situación de inequidad se reproduce entre los gobiernos delegacionales y los comités ciudadanos, órganos de representación ciudadana bastante limitados, esta situación, en materia de desarrollo social, se ha querido subsanar, sin conseguirlo, a través de la creación de un Consejo de Desarrollo Social central y 16 consejos de Desarrollo Social Delegacionales, así como de innumerables consejos, comisiones y comités cuya creación es mandatada por diversas leyes sociales locales.⁸⁰

A diferencia del GDF, los gobiernos delegacionales no han podido avanzar en el proceso de construcción de su independencia, porque no tienen ingresos propios ni suficientes para resolver los problemas de su demarcación; no tienen capacidad para atender la demanda ciudadana; no tienen autonomía financiera; no pueden contratar

⁷⁸ El proceso de construcción de la autonomía financiera del Distrito Federal es relatado por Pedro Vásquez Colmenares Guzmán, en tres artículos: *El desafío de las finanzas públicas*, en *Ensayos sobre la Economía de la Ciudad de México*, Ricardo Samaniego (compilador), Editorial Pórtico de la Ciudad de México, 1992; *El Reto Financiero de la Ciudad de México*, en *Revista de Economía Política*. Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C., febrero-abril de 1994, Año 1, No. 2; y *Federalismo Hacendario y las Finanzas de la Capital en Los Retos de la Ciudad de México en el umbral del Siglo XXI*, en Javier Beristáin (coordinador), ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999. El contexto de este proceso puede conocerse si se revisa el artículo de Ignacio Marván Laborde, citado anteriormente.

⁷⁹ Véase a Ignacio Marván Laborde. *De la Ciudad del Presidente al Gobierno Propio*, en prensa.

⁸⁰ El estudio de la investigadora Claudia Luengas Escudero, al que nos referimos en la Presentación de este trabajo, abunda sobre el tema, sugerimos consultarlo.

deuda; no tienen bajo su mando la seguridad pública de su demarcación; no tienen bajo su control la procuración de justicia; no tienen facultades reglamentarias, como sí las tienen los municipios a través de sus cabildos; y carecen de la infraestructura orgánica, humana y financiera para diseñar y ejecutar verdaderas políticas públicas.⁸¹

Por si esto no fuera suficiente, los jefes delegacionales sólo duran tres años en su encargo, tiempo insuficiente para desarrollar políticas u obras de infraestructura de mediano alcance. Aunque en la Ciudad de México ya se ha hecho costumbre que solo ejerzan el cargo dos años y medio, pues una vez instalados en la Jefatura Delegacional, ya están pensando en ser diputados locales, federales o senadores, situación que también influye en la naturaleza de su política social y de la gestión de la misma.

Las limitaciones constitucionales y legales que aún tiene la Ciudad de México, comparada con otras entidades federativas, debemos contextualizarlas en el marco del proceso de construcción de la independencia financiera respecto del gobierno federal.⁸² Este proceso inició en 1989, con una situación de influencia directa en el fortalecimiento de sus instituciones y en la posibilidad, desde 1997, de construir un nuevo modelo de política social; un avanzado modelo de gestión pública, un nuevo marco jurídico, un orden institucional más funcional; políticas y programas fundamentados en una concepción de derechos sociales universales, con participación ciudadana en todas sus etapas, y una nueva forma de relación Estado-Sociedad.⁸³ Todo esto a pesar de que, desde 1998, el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión han “castigado presupuestalmente” al gobierno de la Ciudad.

El lugar de las delegaciones en la Administración Pública del Distrito Federal

La Administración Pública del Distrito Federal, en su ámbito desconcentrado, está integrada por dos tipos de organizaciones o instituciones, unas creadas por el Jefe de Gobierno por reglamento, decreto o acuerdo, que estarán jerárquicamente subordinadas al propio Jefe de Gobierno o a alguna de las dependencias centrales;⁸⁴ y otras cuyo fundamento es constitucional, estatutario, legal y reglamentario y se denominan órganos político-administrativos o delegaciones.

⁸¹ En los últimos años se ha generalizado el uso y abuso del concepto políticas públicas, lo mismo en la administración pública, que en el gobierno y en la academia; sin embargo, como se verá en este trabajo, en materia social las delegaciones no hacen políticas públicas. La bibliografía sobre las políticas públicas en nuestro país y en el mundo es abundante, las cuatro antologías que hizo, presentó e introdujo Luis F. Aguilar Villanueva, son lectura obligada para iniciar el estudio del concepto y la disciplina: Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas, La hechura de las políticas, La implementación de las políticas y Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Editores, varias ediciones.

⁸² Según el estudio que coordinó Alfonso Sánchez Almanza, *La Evolución de la Ciudad de México*, Evalúa DF, México, Distrito Federal marzo de 2011, páginas 37 a la 50, el índice de dependencia financiera promedio del GDF respecto del Gobierno Federal, se ha incrementado del periodo 1990-1997, que fue de 45, a 61 puntos en el periodo 2006-2012, que combinados con la caída de ingresos propios en este último sexenio, no muestran el fortalecimiento de las finanzas públicas de la ciudad.

⁸³ Hay estudios encargados por el organismo encargado de la evaluación de las políticas de desarrollo social, que dan cuenta de las opciones de política social que puede tomar el GDF, así como de las características de esos modelos, que pueden ser consultadas en la página electrónica de ese organismo: Anahely Medrano Buenrostro, *Análisis sobre principales enfoques de política social contemporánea*, Evalúa DF, México Distrito Federal, julio de 2010; Anahely Medrano Buenrostro, *Principales efectos de la focalización como parte del modelo de política social neoliberal*, Evalúa DF, México Distrito Federal, julio de 2010; y Gerardo Torres Salcido, *Hacia una caracterización de la política social del Gobierno del Distrito Federal*, Evalúa DF, México, Distrito Federal sin fecha de elaboración, edición o publicación.

⁸⁴ El artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dice: “Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de sus competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.”

Aunque ambos son órganos desconcentrados, los primeros son administrativos y los segundos son político-administrativos. Los primeros están en la esfera jerárquica del Jefe de Gobierno o de alguno de los secretarios, y los segundos, por formar parte de la Administración Pública del Distrito Federal, deben estar coordinados –no subordinados, aunque algunas normas pueden ser interpretadas en ese sentido--, con el Jefe de Gobierno y los titulares de los órganos centrales, desconcentrados administrativos y de los organismos descentralizados. Sin embargo, en teoría los órganos político-administrativos se deben a la ciudadanía que eligió a su titular por voto universal, libre y secreto. Siendo órganos semiautónomos, híbridos, cuya naturaleza crea más problemas que soluciones.

A diferencia de los órganos desconcentrados administrativos, las delegaciones, aunque están adscritas formalmente a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, como mandata el artículo 7° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAPDF),⁸⁵ en la práctica política cotidiana no están subordinadas jerárquicamente a ninguna secretaría. Hasta el año 1997, los secretarios del gobierno central actuaban como los superiores jerárquicos de los delegados.

La administración 1997-2000, fue un periodo de transición en la relación entre la administración central y las delegaciones, donde a pesar que las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos delegacionales no fueron ejemplares, sí lograron un grado mayor de articulación en la operación de ciertas políticas. Por ello, puede afirmarse, que hasta el 4 de diciembre de 1997 se estableció una relación intergubernamental vertical entre el sector central del DDF y las delegaciones. En el periodo de transición 1997-2000, la relación siguió siendo vertical, pero en menor grado, combinada con una relación de cooperación y respecto entre el sector central y las delegaciones, dificultada por los constantes cambios de titulares de las delegaciones y de las subdelegaciones. A partir del 1 de octubre de 2000 a la fecha, por la fuerza de las circunstancias, no tanto por voluntad de las autoridades centrales, la relación se ha ido horizontalizando gradualmente.

Del 1° de octubre de 2000 a la fecha, las delegaciones han ido conquistando gradualmente un grado mayor de autonomía con desencuentros con el sector central; sobre todo cuando son encabezadas por miembros de partidos y de corrientes opositoras al Jefe de Gobierno. Sin embargo, como la Constitución, el Estatuto, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal establecen que el Jefe de Gobierno es el jefe de la Administración Pública del Distrito Federal o Gobierno del Distrito Federal, y en ese sentido todas las atribuciones de la APDF se entienden originalmente atribuidas a él, las delegaciones están obligadas a funcionar en el marco de lo que se establezca centralmente, pues la norma les mandata a coordinarse con los otros ámbitos de la APDF.

Como las delegaciones son órganos híbridos desconcentrados de la administración pública central y, a la vez, órganos de representación popular, cuyo titular es electo por la ciudadanía a través del voto universal, libre, secreto y directo--, algunas normas afirman que están subordinadas al Jefe de Gobierno, mientras otras les dan una autonomía relativa amplia (Ley de Desarrollo Social). Esta es otra característica distintiva de las delegaciones.

⁸⁵ *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, en Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal 2012, México, Editorial ISEF Empresa Líder, enero de 2012. El RIAPDF publicado en la GODF el 28 de diciembre del 2000, aunque contiene reformas que amplían las facultades de las delegaciones, en su artículo 7° mandata que queden adscritas a la Secretaría de Gobierno: “Quedan adscritos a esta Secretaría los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial.”, mandato que sigue prevaleciendo hasta la fecha.

Los titulares de los órganos desconcentrados administrativos creados por el Jefe de Gobierno son nombrados y removidos libremente por él (artículo 109 del Estatuto). Mientras tanto, los titulares de los 16 órganos político-administrativos de la Ciudad de México, a partir del año 2000 son electos por la ciudadanía de la capital de la República. Según el artículo 105 del Estatuto:

“Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.”

A diferencia de los titulares de los órganos desconcentrados administrativos, los titulares de aquellos político-administrativos ni son elegidos libremente por el Jefe de la Administración Pública del Distrito Federal, como ocurrió hasta 1997; ni son elegidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno, como ocurrió en la transición 1997-2000; ni pueden ser removidos libremente por el Jefe de Gobierno. Sin embargo, el artículo 108 del Estatuto establece las ocho causas “graves” por las que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrá remover de sus puestos a los Jefes Delegacionales, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, sin perjuicio de los que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aún vigente en el Distrito Federal. Llama la atención las descritas en los numerales II, III, V, VII y VIII, pues todas tienen que ver con el Jefe de Gobierno en específico, cuidando que no sea afectada su esfera de competencia. A continuación citamos las cinco causales mencionadas:

“II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la Entidad;

V. Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal;

VII. Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

VIII. Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión.”

Es decir, aunque desde el 1° de octubre del año 2000⁸⁶ las delegaciones se han fortalecido en lo político, jurídico, organizacional, programático, presupuestal y operativo, siguen perteneciendo a la estructura político-administrativa del Gobierno del Distrito Federal, y están obligadas a organizarse, programar, presupuestar y operar en congruencia con las políticas generales que diseñe el Gobierno del Distrito Federal en su conjunto. Es obligación articular sus formas de organización y funcionamiento con los otros ámbitos de la Administración Pública del Distrito Federal.

El artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que:

“Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública,

⁸⁶ Situación que se ve reflejada en el nuevo “Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre del 2000, que describe las nuevas formas de organización y funcionamiento de las delegaciones y las relaciones institucionales que deberán sostener con los otros ámbitos del GDF, del que forman parte.

promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes...El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales”

En lo que respecta a las atribuciones de los Jefes Delegacionales, el mismo artículo señala lo siguiente:

”Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
- VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;
- IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;
- X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y
- XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.”

Es decir, según el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito, los gobiernos delegacionales no tienen facultades en materia de planeación, control y evaluación de sus políticas y programas. El Estatuto solo les da facultades operativas, para actuar de motu propio o para articularse operativamente con otras delegaciones o con el gobierno de la Ciudad. Tampoco contempla la coordinación con el gobierno federal porque en el Estatuto, las delegaciones no son autoridades locales, solo están reconocidas como tales la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), siguiendo la lógica que subyace en el Estatuto, prescribe:

“La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les

denominará Delegaciones del Distrito Federal y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de esta Ley.”⁸⁷

El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), afirma:

“Los titulares de los órganos político-administrativo de cada demarcación territorial serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior.”

En este artículo de la LOAPDF se refleja la fortaleza organizacional conquistada por las delegaciones cuando los primeros jefes delegacionales electos tomaron posesión en el año 2000, y se refuerza en el RIAPDF. Finalmente, el artículo 39 de la LOAPDF describe las 85 atribuciones que tienen los Jefes Delegacionales. Es decir, de las once atribuciones genéricas que el Estatuto de Gobierno le atribuye a las delegaciones, se incrementan a 85 reconocidas en la Ley Orgánica; más las otorgadas por otras leyes y reglamentos, que no son pocas, lo cual quiere decir que, conforme se baja en la escala jerárquica de lo jurídico, las normas les reconocen más atribuciones a los órganos político administrativos.

No obstante lo anterior, la autonomía relativa que gozan las delegaciones tiene sus límites, al grado que en un contexto político determinado, el Jefe de Gobierno o un grupo de diputados afines a él, pueden pedir y lograr la remoción de alguno de ellos; de manera similar a como acontecía en el viejo régimen priista a nivel federal y a nivel estatal, cuando los presidentes de la República se deshacían de gobernadores incómodos nombrados por el Presidente saliente; como también, lo hacían los gobernadores entrantes con los presidentes municipales heredados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal constituyen la estructura constitucional, legal y reglamentaria sustantiva para la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal, de la que las delegaciones u órganos político-administrativos forman parte. Si otras leyes, códigos, reglamentos, decretos, acuerdos, programas o manuales establecen otro esquema de organización y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal, u otro grado de autonomía o de articulación de las delegaciones en relación con los ámbitos central, desconcentrado y paraestatal, se deben interpretar en este contexto.

La evolución institucional de las delegaciones en el periodo 1997-2012

Durante la Regencia, los titulares de las delegaciones, que eran órganos desconcentrados administrativos, eran nombrados formalmente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero hay evidencias de nombramientos hechos directamente por el Presidente de la República. Se presume que algunos delegados también eran removidos discrecionalmente por él, aunque quien daba la cara era el Jefe del Departamento, el cual, también podía acordar con el titular del Ejecutivo Federal la remoción de algún delegado si fuera necesario.⁸⁸

⁸⁷ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, en Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal 2012, México, Editorial ISEF Empresa Líder, enero de 2012.

⁸⁸ No existen fuentes fidedignas de que esto fuera así, salvo los escasos libros de memorias de políticos mexicanos, las columnas políticas más relevantes durante el antiguo régimen, y pláticas of the record que ha tenido el autor de estas notas con ex funcionarios del gobierno central y ex delegados del antiguo y del nuevo régimen.

Por supuesto, la Regencia tuvo varias épocas, sin embargo, en su penúltima etapa, de acuerdo con un estudio de estos temas, se materializó la afirmación hecha en el párrafo anterior:

“De hecho, a la vez se llevó a cabo una mayor centralización política a favor del presidente ya que, a diferencia de la ley de 1941, en la que era el Jefe del Departamento quien nombraba y removía libremente a los delegados y subdelegados y, para poder ocupar el cargo, estos funcionarios debían cumplir con el requisito de tener una residencia de al menos dos años en su circunscripción correspondiente, en la nueva ley estos nombramientos quedaron sujetos a ratificación del presidente y para todos se estableció únicamente el requisito de que deberían residir en el DF, con lo que desapareció el prurito formal de que las autoridades delegacionales tuvieran un cierto arraigo en lo que habían sido los municipios y pueblos del DF.

Adicionalmente, conviene destacar que el cambio en la organización de la administración pública a nivel territorial fue mayor, ya que mientras que en la Ley de 1941 los subdelegados tenían una adscripción territorial en las poblaciones asentadas fuera de la “cabecera” de la delegación, en la Ley de 1970 estos funcionarios quedaron adscritos, como auxiliares del delegado, en las oficinas de la delegación. Es decir, la desconcentración se limitó a temas administrativos menores y en realidad lo que se dio fue una mayor concentración de poder a favor del gobierno central de la ciudad y del presidente de la República. Lo que sucedió fue que entre 1970 y 1994 los delegados y en ocasiones hasta los subdelegados fueron parte de la bolsa de cargos que repartía directamente el señor presidente.”⁸⁹

Durante el primer Gobierno del Distrito Federal, en el periodo 1997-2000, las cosas cambiaron, quien nombra y removía a los delegados era la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sólo que no lo hacía libremente, sino a propuesta del Jefe de Gobierno. Durante ese período hubo muchos cambios de delegados.

La primera generación de gobernantes delegacionales que propuso el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas a la ALDF estaba compuesta, en su mayoría, por personajes sin trayectoria dentro del Partido de la Revolución Democrática, sin mucha experiencia política, con fama de honestos y más bien, con un perfil ciudadano. Se buscaba que el ciudadano común pudiera sentir empatía o simpatía por su delegado, al percibirlo similar a él. También, se pretendía construir la percepción de que el primer gobierno electo era diferente hasta en los perfiles de quienes iban a gobernar las delegaciones.

También se consideró que las políticas diseñadas por el gobierno central debían ser instrumentadas de manera homogénea, con las menores contradicciones posibles. El diagnóstico concluía que iba a ser muy difícil iniciar la transformación del status quo si existían fisuras en el equipo de gobierno. El primer gobierno electo era consciente de que iba a enfrentar muchas amenazas externas, por eso debía minimizar las contradicciones internas. Mantener la gobernabilidad de la Ciudad era condición necesaria, aunque no suficiente, para impulsar políticas y programas en otros ámbitos. Se temía que el viejo régimen buscara hacer prevalecer el caos, para lo cual contaba con una herramienta privilegiada: los grupos corporativos agrupados en los sectores priistas.

Para garantizar que la política de gobierno fuera eficaz, el Jefe de Gobierno nombró directamente a los subdelegados jurídicos y de gobierno de las 16 delegaciones. Escogió a cuadros probados, con trayectoria en la izquierda o en la lucha social, con experiencia como operadores políticos y administradores públicos y sobre todo, leales al gobierno central. Lo anterior fue reforzado con el nombramiento de algunos de los mejores operadores políticos del perredismo, en diferentes posiciones de la Secretaría de Gobierno, buscando garantizar la gobernabilidad de la Ciudad.

La seguridad pública, el reordenamiento urbano y del comercio en vía pública, la reactivación de la obra pública, la reorganización del transporte colectivo, la reconstrucción del tejido social y de la cohesión social, eran

⁸⁹ Véase a Ignacio Marván, *Op. Cit.*, página 11.

materias prioritarias para el Gobierno de la Ciudad. En esa materia iban juntos el gobierno central y las delegaciones, a pesar del grado de dificultad implícito en esta relación. Sin embargo, los poderes federales y los medios de comunicación afines al viejo régimen, golpearon sistemáticamente al Gobierno del Distrito Federal, aún se recuerda el caso de la muerte de Paco Stanley, por poner un ejemplo. Los poderes Ejecutivo y Legislativo federales asediaron presupuestalmente a la Ciudad de México, pues a partir de 1998 le negaron el acceso a los fondos federales de corte social y de fortalecimiento municipal.

En este contexto, encontramos que las delegaciones contaban con facultades escasas y la estructura delegacional trabajaba sobre la base de acuerdos delegatorios de facultades difusos y sobre la base de lo que decían los manuales administrativos. Existía una coordinación aceptable con los sectores central, desconcentrado y descentralizado del GDF, lo cual, facilitó la operación de ciertos programas, como los sociales, por ejemplo; aunque no alcanzaron las dimensiones en materia presupuestal y de cobertura de los programas con aspiraciones universalistas de la siguiente administración, constituyeron un avance respecto de sus predecesores.

La estructura orgánica de las delegaciones no contemplaba varios niveles organizacionales (direcciones generales, direcciones ejecutivas, direcciones de área, coordinaciones, ni contratos de honorarios con sueldos homogéneos a directores generales, ejecutivos y de área) y el total de plazas de estructura era raquítico. La estructura ocupacional tampoco era muy adecuada, su capacitación era escasa, no tenía una cultura de servicio al público, el personal técnico y operativo no se sentía identificado con el nuevo gobierno y estaba cobijado por un sindicato corporativo acostumbrado a las prebendas.

Los presupuestos delegacionales eran insuficientes para atender las demandas y necesidades de los ciudadanos, los cuales, esperaban mucho del nuevo gobierno. Las restricciones presupuestales federales al GDF, la escasez de programas manejados directamente por las delegaciones, un costo nominal no tan alto y la costumbre de que las delegaciones solo operaban lo diseñado por el gobierno federal y el gobierno central, eran elementos que coadyuvaban para mantener presupuestos bajos en las delegaciones. Sin embargo, en lo político y lo administrativo, las delegaciones empezaron a tener relevancia durante el primer gobierno electo. A pesar de las insuficiencias que hemos descrito en los párrafos anteriores, el Gobierno del Distrito Federal del periodo 1997-2000, actuaba como un equipo y consideraba a los Delegados y a los Subdelegados Jurídicos y de Gobierno, piezas importantes del equipo de gobierno.

La coordinación entre los sectores central, desconcentrado, paraestatal y las delegaciones, era buena en términos generales; los delegados y los subdelegados Jurídicos y de gobierno se reunían frecuentemente con los titulares de las áreas centrales. Los subdelegados, por su parte, se reunían una vez a la semana con el Secretario de Seguridad Pública y con el Procurador de Justicia del Distrito Federal, para discutir y acordar los asuntos ordinarios de seguridad pública y de procuración de justicia y, en cualquier momento, si se trataba de asuntos extraordinarios. También se reunían mensualmente con los titulares de las dependencias centrales para tratar los asuntos ordinarios, y en cualquier momento para tratar los asuntos extraordinarios. En donde al parecer la coordinación adolecía de fallas importantes, fue en la relación que se estableció entre las instituciones sociales el gobierno central y los titulares de las delegaciones y de las subdelegaciones de desarrollo social, donde también fueron nombrados personajes cercanos al Jefe de Gobierno que, por esta circunstancia, ofrecían mayores resistencias para coordinarse con las autoridades centrales.

Las cosas empezaron a cambiar a partir de que los titulares de las delegaciones dejaron de ser “delegados” del Jefe de Gobierno en una demarcación territorial, para convertirse en Jefes Delegacionales electos por la ciudadanía a través del voto universal, libre, secreto y directo. Se produjo un cambio cualitativo, la relación vertical, de mando, que se dio entre el sector central del DDF y las delegaciones hasta el 4 de diciembre de 1997 y que pasó

por un periodo de transición entre 1997 y 2000, empezó a cambiar a favor de las delegaciones. Las relaciones entre el sector central del GDF y éstas se empezaron a horizontalizar, hasta llegar a la falta de articulación y complementariedad en que se encuentran ahora.

De entrada, los grupos o corrientes que integran a los principales partidos políticos nacionales empezaron a tener injerencia en el nombramiento de los candidatos a las jefaturas delegacionales. Si ganaban la elección, le debían lealtad al jefe de su grupo político o su partido no al Jefe de Gobierno. Aunque fue un comportamiento generalizado en todos los partidos, es más relevante en el caso de algunos de ellos, en que la normatividad interna reconoce la legalidad y legitimidad de los grupos internos.

La segunda diferencia, es que podían llegar a ser candidatos y posteriormente jefes delegacionales, personas sin el perfil adecuado. Desde el año 2000, el perfil que se requería para ser candidato era otro. Contaba más la cercanía del cuadro partidista al jefe del grupo o partido, que la trayectoria, capacidad política y administrativa, honestidad y convicción de hacer bien las cosas. Aunque el presente estudio no aborda esta materia, un examen objetivo del perfil que han tenido los Jefes Delegacionales, los Directores Generales, los Directores Ejecutivos (donde los ha habido) y los Directores de Área, así como los resultados obtenidos en su gestión, nos mostraría que el perfil adecuado al puesto no es la característica central prevaleciente entre las corrientes partidistas para nombrarlos en esos puestos.

En lo que respecta a las facultades, las normas sustantivas que regulan a gobierno y sociedad en la capital de la República: Estatuto, Ley Orgánica y Reglamento Interior, ya les reconocían mayores facultades a los gobiernos delegacionales durante el primer gobierno electo, con las que antaño no contaban. Además, el 23 de mayo del 2000 se había publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, la cual los facultaba para elaborar sus propios programas sociales, controlarlos y evaluarlos y obligaba al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a presupuestarlos y a la ALDF a darles presupuesto.

El propio Estatuto les reconocía autonomía funcional en acciones de gobierno y una cuasi autonomía en materia de gestión presupuestal. Dejaron de ser órganos desconcentrados administrativos para convertirse en órganos desconcentrados político-administrativos. Lo único que la norma no les reconocía era la posibilidad de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque el Comité del Patrimonio Inmobiliario del gobierno central, se encargó de adscribir todos los bienes que usaban para su operación cotidiana.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAPDF), publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de diciembre del 2000, sancionaba la reforma organizacional que estaba por concretarse en las 16 delegaciones. A los jefes delegacionales los auxiliarían directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de unidad departamental, líderes coordinadores de proyecto y enlaces. Adicionalmente a lo que decía el RIAPDF y, posteriormente, la LOAPDF, en algunos casos la Oficialía Mayor autorizaba la creación de plazas con niveles y sueldos altos, de director ejecutivo, directores territoriales y coordinadores; o bien, contratos de honorarios con sueldos homólogos al de director ejecutivo, de área o territorial. Esto, por supuesto, permitió el fortalecimiento de las plantillas funcionariales y el pago de favores a los grupos y personalidades que los apoyaban en campaña.

La Jefatura de Gobierno dispuso, por su parte, que la Secretaría de Finanzas los dotara de recursos presupuestales suficientes para atender sus nuevas responsabilidades, en algunos casos casi duplicaban el monto del presupuesto asignado en el ejercicio presupuestal anterior a los todavía nombrados como delegados. En promedio, en 2001 las delegaciones tuvieron 69% más presupuesto que en el 2000, pues pasaron de tener 13 mil 472 millones a 17 mil 347 millones de pesos. A pesar de esto, los recursos nunca fueron suficientes, y ya desde el trienio

2000-2003, se produjeron escaramuzas entre el gobierno central y las cinco delegaciones panistas, exigiendo un monto mayor de recursos. Se tiene noticias de que incluso algunos jefes delegacionales de oposición acudieron a la Cámara de Diputados a pedir les asignaran directamente recursos etiquetados para impedir el gobierno central pudiera retenerlos o no dárselos. Igual litigaban la asignación de presupuesto ante sus diputados locales y, en casos extremos, acudieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a presentar una controversia constitucional en materia presupuestal.

La ilusión municipalista estaba en su punto máximo. Los jefes delegacionales, sobre todo los de oposición, querían todas las bondades del municipio, pero sin los sinsabores de los contrapesos institucionales del Cabildo, ni la participación ciudadana, que les horrorizaba.

El fortalecimiento de la autonomía jurídica, organizacional y presupuestal tuvo repercusiones negativas en la coordinación entre el sector central y las delegaciones, sobre todo entre los delegados panistas -y un priista en el periodo 2003-2006-, las dependencias y unidades administrativas centrales. A la fecha, se percibe una tendencia de los gobiernos delegacionales a actuar de manera autónoma respecto del gobierno central y pareciera que solo quieren rendir cuentas ante su grupo, no ante su superior jerárquico formalmente, que es el jefe de Gobierno.

La coordinación entre los órdenes de gobierno federal y central ha tenido altibajos pero se ha mantenido la relación institucional. No podemos decir lo mismo de las delegaciones, cuya coordinación con el gobierno federal para la instrumentación de los programas sociales federales en su demarcación territorial es muy débil o inexistente, a menos que sean delegaciones afines al partido político del Presidente de la República. Tampoco se advierte la tendencia a articularse adecuadamente con el gobierno central en materia de políticas, programas y lineamientos, complicando la operación de los programas centrales en su territorio.

Hay un asunto que agrava la cuestión: en muchas demarcaciones territoriales se percibe una intención político-electoral de parte del gobierno central al aplicar sus políticas y programas sociales. Por ello, se adelantan y tratan de construir su propia clientela política, su propia base social. Para el ciudadano común, las delegaciones son el gobierno. El gobierno central y el gobierno federal son una abstracción política. La primera trinchera del gobierno ante el ciudadano es el municipio, en los estados, y la delegación, en la Ciudad de México, situación que es aprovechada por muchas autoridades delegacionales para “vender” políticamente los programas sociales centrales como suyos. Adicionalmente, las delegaciones hacen y operan sus propios programas sociales, los cuales son generalmente son programas “espejo” de los programas centrales, responden a coyunturas especiales, a deudas políticas con grupos que les apoyaron en campaña o a presiones de líderes y grupos corporativos poderosos.

Generalmente, los programas sociales y acciones que instrumentan las delegaciones responden a compromisos de campaña del Jefe Delegacional, de los diputados locales, o de los diputados federales. En pocas ocasiones, estos responden a diagnósticos elaborados con datos duros y con la participación de la ciudadanía, en los que se establezca con claridad qué va a hacer en la demarcación territorial, cada orden de gobierno. Varios de los ex funcionarios entrevistados para esta investigación, corroboran la ausencia de planeación estratégica en las delegaciones -aunque nada indica que sí exista en los otros ámbitos del GDF-. Al respecto hay que subrayar, en nuestra opinión, no es que los gobiernos delegacionales no pretendan resolver los problemas de los habitantes de su demarcación, sino que se observa una tendencia general a elaborar y operar programas y acciones en función de compromisos y “sensibilidad política”, sustituyen a los diagnósticos y dejando de lado lo señalado en la norma para la planeación, operación, control y evaluación de las políticas sociales.

¿Cómo se planea y presupuesta la política social en las delegaciones?

La normatividad que regula en lo general la planeación del desarrollo y en lo particular, la planeación del desarrollo social en el Distrito Federal, contenida en los artículos 122, BASE PRIMERA Fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, 67 y 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; la LOAPDF, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, contempla tres modelos de planeación del desarrollo del Distrito Federal.⁹⁰

Al primer modelo se le denomina jerárquico y está contemplado en los artículos constitucionales citados, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, además de lo establecido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

El modelo jerárquico también encuentra su fundamento en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que en su artículo 14 dice lo siguiente:

"El jefe de Gobierno tiene a su cargo el Órgano Ejecutivo Local. A él corresponden originalmente todas las atribuciones que a dicho Órgano le confieren los ordenamientos jurídicos y administrativos relativos al Distrito Federal."

De ahí se deriva:

"Las atribuciones genéricas y específicas señaladas para las unidades administrativas, órganos político administrativos, órganos desconcentrados y unidades administrativas de apoyo técnico operativo, podrán ser ejercidas de manera directa por los titulares de las Dependencias en el ámbito de su competencia, cuando así lo estimen conveniente."

Afirmación contenida en el artículo octavo del mismo ordenamiento reglamentario.

El modelo jerárquico de planeación del desarrollo, y de planeación del desarrollo social del Distrito Federal, es un reflejo y reminiscencia del modelo de relaciones intergubernamentales que privó durante muchos años en la Ciudad de México, entre el sector central del DDF y las delegaciones, en donde jurídicamente, las delegaciones estaban completamente subordinadas al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a sus secretarios de despacho. Esta situación ha tenido transformaciones cualitativas durante el primer gobierno electo del Distrito Federal, en el trienio 1997-2000, la cual, definitivamente empezó a cambiar a partir de la toma de posesión de los primeros jefes delegacionales electos en el año 2000.

Se considera que este modelo jerárquico está más enfocado a la planeación económica, social y territorial de la Ciudad de México, en términos muy generales, que específicamente a la planeación del desarrollo social. El modelo jerárquico es un "espejo" de la forma de gobierno presidencial autoritaria existente durante varias décadas en el país y aunque no ha cambiado la naturaleza de la forma de gobierno presidencial, es una forma de gobierno con límites y contornos diversos a los de antaño. Las instituciones centrales en este modelo son el Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el Consejo de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (que es la instancia de vinculación gobierno-sociedad) y los Comités y Consejos de Planeación del Desarrollo Delegacionales.

⁹⁰ Claudia Luengas. *Análisis propositivo de la normatividad del Distrito Federal, en materia de Desarrollo Social*, México, Evalúa DF, 2011, snp.

El segundo modelo presente en la normatividad que regula la planeación del desarrollo social, está contenido en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los consejeros e investigadores de Evalúa DF lo han nombrado como el "modelo de articulación gubernamental con participación social", porque si bien se reconoce la primacía del Jefe de Gobierno en la planeación del desarrollo social, lo mandata a él y a la administración central, desconcentrada administrativa y a los organismos descentralizados, a coordinarse y complementarse bajo el principio de integralidad de la política social local, con los órganos desconcentrados político administrativos, mejor conocidos como delegaciones.

Este modelo considera relaciones intergubernamentales cuasi horizontales, reconoce órdenes de gobierno que necesitan coordinarse para funcionar, donde el sector central del GDF se homologa al orden de gobierno estatal y las delegaciones se homologan al orden de gobierno municipal. El modelo de articulación gubernamental con participación social, se diferencia del modelo jerárquico porque éste solo reconocía relaciones verticales, entre niveles de gobierno, relaciones de mando y obediencia.

Según el marco regulatorio vigente, la institución maestra de este modelo es la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal (CIDSDF), a la que debieran acompañar el Consejo de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federal (CPDSDF), pues en teoría es la instancia de vinculación entre gobierno y sociedad; y los Comités y los Consejos Delegacionales del Desarrollo Social. En este modelo, la CIDSDF juega un papel central, por encima incluso de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Su buen o mal funcionamiento tiene una influencia decisiva en la operación y resultados de la política de desarrollo social de la Ciudad de México. Señala Manuel Canto Chac, como el desarrollo social parte de una perspectiva integral que comprende salud, trabajo, etcétera, su directriz debe partir de un órgano colegiado presidido por el único funcionario que tiene autoridad sobre todo el gabinete: el Jefe de Gobierno. La Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social del Distrito Federal es la institución encargada de ello, aunque no se tienen noticias sobre si funciona regularmente, mientras a la Secretaría de Desarrollo Social, por su parte, le corresponde la coordinación horizontal, entre pares.

Aquí también entra en escena el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), un organismo descentralizado de la APDF, el cual ha venido a cubrir el hueco en materia de evaluación de las políticas sociales existentes antes de su aparición.

Existe un tercer modelo de planeación del desarrollo de la Ciudad de México, el modelo sectorial, también conocido como planeación por gabinetes, el cual, encuentra su fundamento en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAP). Éste le dedica los cuatro artículos (10, 11, 12 y 13) que integran su "Capítulo III. De los Gabinetes", a fundamentar la necesidad de planear por gabinetes.

El artículo 10 del RIAPDF dice lo siguiente:

"La Administración Pública, para su mejor funcionamiento se integra con seis gabinetes permanentes, los cuales cuentan con un secretario técnico cada uno, designado por el Jefe de Gobierno."

Mientras que el artículo 12 del mismo ordenamiento reglamentario señala que:

"Los gabinetes tienen por objeto la planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, conforme a los lineamientos de Plan Nacional de Desarrollo, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como los demás programas que deriven de éste y los que establezca el Jefe de Gobierno."

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal del periodo 2000-2006, fue quien introdujo en la legislación, en la práctica y en los medios, la idea del equipo dirigente en el GDF, el cual, debía trabajar de manera colegiada, a través de gabinetes.

Según un estudio de Evalúa DF ya citado:

“El esquema de trabajo en gabinetes apuntaba a diseñar programas, políticas y acciones de política social, con una visión multidisciplinaria, interinstitucional y asumida por consenso en todos los niveles de gobierno. El trabajo en gabinete ofrecía un doble plus: por un lado, incorporaba la participación activa de las delegaciones políticas, a partir de esa época denominadas -órganos político- administrativos- y, por otro, la operación de estos gabinetes no significaba un gasto adicional para la Administración Pública del Distrito Federal, dado que no contaba con una estructura propia ni se daban gratificaciones especiales a los funcionarios que participaban en ellos.”⁹¹

El 28 de diciembre del año 2000 se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, numerosas reformas al RIAPDF, que impactaron las formas de organización y funcionamiento de la APDF, entre ellas, los gabinetes. Este tipo de planeación es una reminiscencia de aquella administración, que a estas alturas no es tomada en serio por el gobierno central de la Ciudad de México.

Hay un elemento adicional el cual, es necesario tener en cuenta y se refiere a la dotación de presupuesto para los programas sociales, que pudiera implicar la existencia de un modelo de programación y presupuestación del desarrollo social, no articulado con los modelos de planeación enumerados anteriormente.

El Estatuto, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica, el Reglamento Interior, la Ley de Desarrollo Social, el Reglamento de la Ley y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente -todas del Distrito Federal-, prescriben la necesidad de que el Jefe de Gobierno, encargado de elaborar el Proyecto Anual de Presupuesto de Egresos, a través de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, considere las necesidades presupuestales de las delegaciones y en particular, las de los programas sociales. Esta misma disposición se encuentra en otras leyes que regulan programas sociales particulares.

También se prescribe la obligación de la ALDF de dotar de presupuesto a los programas sociales. Para ello existe un proceso formal para la presupuestación y una dinámica pragmática, anclada en la realidad. Desde esta última perspectiva, el ciclo de la presupuestación arranca en la Secretaría de Finanzas, convocando anualmente a las dependencias, órganos desconcentrados (entre los que están las delegaciones) y organismos descentralizados, a presentar sus anteproyectos de presupuesto.

Las autoridades de la Ciudad de México, los diputados locales y los dirigentes de las corrientes partidistas, también cabildean en la Cámara de Diputados, (la cámara del Congreso de la Unión facultada constitucionalmente para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año) donde también tienen aliados, buscando conseguir se les aprueben los recursos federales solicitados o, evitar les recorten cantidades multimillonarias de recursos que harían ingobernable a la Ciudad de México, o a riesgo de condenarla a imposibilitarla de construir la infraestructura que demanda esta megalópolis.

⁹¹ PGC. *Op. Cit*, página 40.

Al final, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal se publica en los órganos oficiales, sin corresponder con el diagnóstico general de la problemática que aqueja a la población de la capital de la República. Las delegaciones por su parte, generalmente omiten hacer un diagnóstico, y cuando lo hacen, éste no cumple con la metodología exigida para ello.

La normatividad presupuestal específica de la Ciudad de México, que comanda la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, pero integrada por otras normas y manuales; operada por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal --una de las dependencias locales con mayor fortaleza organizacional, ocupacional y presupuestal--, mandata a todas las áreas del GDF a las que dota de presupuesto, a cumplir con una serie de requisitos y llenado de formatos para ser considerados elegibles para recibir presupuesto; prescribe la obligación de rendir informes periódicos sobre el ejercicio del gasto y también efectúa la evaluación sobre su ejercicio. Este cuarto modelo de planeación (programación y presupuestación) introduce otra forma de planear el desarrollo social, distinto de los tres modelos anteriores ya descritos, puede ser un factor adicional de la distorsión de la planeación que se observa en las delegaciones.

Evalúa DF ha examinado en cinco delegaciones de la Ciudad de México, los programas sociales que se operan. Adicionalmente, ha realizado otros estudios entre los que destacan el realizado por Javier de la Rosa, denominado "Valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal" citado anteriormente; y dos recomendaciones, cuyos nombres son: "Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, al Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social" y "Propuesta de Recomendaciones de Evalúa DF para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto tal y en su carácter de Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social".⁹²

En estos documentos se hace una valoración general respecto de la manera en como se efectúa todo el ciclo de la política social delegacional -en el que se incluye el proceso específico de planeación- y se concluye que la tendencia dominante en las delegaciones es no seguir ninguno de los tres modelos de planeación que prescribe la normatividad local vigente. Las evaluaciones demuestran como en algunas delegaciones tampoco se atienden los principios establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, que son los cimientos sobre los cuales se ha buscado edificar una nueva comunidad social-territorial, muy diferente de sus pares del interior de la República. También se encuentra que en algunas no se cumple a cabalidad e, incluso, en algunos casos ni siquiera se intenta cumplir, con ninguno de los principios enunciados por la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Las conclusiones a las que llegan las evaluaciones y estudios en cita, respecto de la manera en que se efectúa -como tendencia general-, el proceso de planeación del desarrollo social en los 16 órganos desconcentrados delegacionales, los resumimos en el decálogo siguiente:

1. No cuentan con Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo (UAATO), como las nombra el RIAPDF, integradas por personal calificado, que se ocupen del diseño de los programas y de los presupuestos, coordinadas con los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, en donde se supone interactúan gobierno y sociedad. Estas Unidades debieran estar subordinadas a los Comités Delegacionales de Desarrollo Social, y también debieran ocuparse del seguimiento de la instrumentación de los programas y de los presupuestos que hacen las áreas operativas. En la actualidad, el seguimiento sólo consiste en el llenado de los formatos exigidos por la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General. Finalmente, estas unidades administrativas debieran ser las responsables

⁹² Evalúa DF, *Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal*, al Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social; y Evalúa DF, *Propuesta de Recomendaciones de Evalúa DF para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal*, en cuanto tal y en su carácter de Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

operativas de hacer las evaluaciones internas que mandata la LDSDF y su Reglamento --pero no solo contables y presupuestales, como se estila actualmente--, sino considerando la opinión de la sociedad.

2. Los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social no existen o su existencia es puramente formal, situación que coarta la posibilidad para la participación de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas sociales delegacionales.

3. Como no hay UAATO, ni Comités Delegacionales, ni Consejos Delegacionales, ni personal calificado que se ocupe de la planeación, instrumentación, evaluación y retroalimentación de las políticas; tampoco existen diagnósticos adecuados que "justifiquen" las políticas, programas, presupuestos y acciones sociales.

4. Tampoco se sigue la metodología específica prescrita en la LDSDF y su Reglamento, a menos que se quiera obtener presupuesto.

5. Corolario de lo anterior es la inexistencia en muchas delegaciones del Programa Delegacional de Desarrollo Social. Este debiera ser el documento rector de las políticas, programas y acciones sociales en la demarcación territorial; en consecuencia, la política social delegacional no tiene Visión, Misión, Objetivos, Metas, Recursos, Estrategias, Productos Esperados y Responsables por Acción, congruentes entre sí, ni con lo diseñado y operado por el sector central del GDF; menos aún con los programas instrumentados, en su caso, por el gobierno federal.

6. Por ello, la integralidad, articulación y complementariedad política, programática y presupuestal entre los órdenes de gobierno federal, central-estatal y municipal- delegacional se queda en intenciones. El precario orden metodológico y estratégico prevaleciente en el proceso de planeación de las políticas sociales delegacionales, influye en la inexistente integralidad de la política, la débil articulación de los órdenes de gobierno y la casi nula complementariedad programática y operativa.

7. Estas particularidades propician que los programas sociales delegacionales muchas veces se confundan con acciones y solo alcancen a tener objetivos particulares. Por eso en las delegaciones se encuentran programas aislados, incongruentes con lo que señala la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal y el inexistente Programa Delegacional de Desarrollo Social. Estos programas aislados rompen con los principios de integralidad y universalidad que mandata la LDSDF, y con el resto de los principios enlistados en su artículo 4^a.

8. Los órganos desconcentrados político administrativos tampoco atienden --como tendencia general--, a su obligación de diseñar acciones de apoyo y complemento de los programas sociales centrales, cuyo propósito es brindar los servicios sociales constitucionales, estatutarios, legales y reglamentarios básicos a que tiene derecho la población del Distrito Federal, pues se concentran en la operación de programas que implican transferencias monetarias o en especie. Estos programas transferenciales "imitan" a los programas centrales, no los complementen por el contrario, compiten o rivalizan con ellos, tienen coberturas muy limitadas, con montos escasos y criterios de selección de los beneficiarios muy laxos, que no contribuyen al bienestar de la población.

9. También descuidan la obligación de planear el mantenimiento e incremento de la infraestructura social, la cual, permitiría operar los programas centrales y delegacionales con mayor calidad. Además la planeación delegacional excluye a grupos sociales significativos: jóvenes gestantes, niños de 0-5 años, jóvenes que ni estudian ni trabajan, adictos de todas las edades y comunidades indígenas asentadas en su territorio, entre los más relevantes.

10. La LDSDF mandata al GDF, incluidas las delegaciones, a operar los mecanismos de participación ciudadana ya señalados en las leyes, para que la sociedad se involucre en el diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de la política social; sin embargo, estos mecanismos solo operan formalmente o esporádicamente, por lo que la participación de la sociedad se ve coartada por la omisión o falta de interés de las autoridades delegacionales.

¿Cómo se instrumenta la política social en las delegaciones?

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF) y su Reglamento es la norma sustantiva en materia de diseño e instrumentación del Programa General de Desarrollo Social -válido para toda la APDF-, del Programa Delegacional de Desarrollo Social y de los programas sociales.

El artículo 11 de la Ley de Desarrollo Social señala cuáles son las facultades de las delegaciones en materia social. Como ya señalamos en los numerales anteriores, constituye un cambio cualitativo en materia institucional, que ha tenido repercusiones importantes en la relación entre el sector central y las delegaciones. Las atribuciones que tienen las delegaciones, según la LDSDF, son las siguientes:

- I. “Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración de los programas y proyectos de Desarrollo Social;
- II. Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación, de conformidad con lo dispuesto por la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;
- III. Realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de Desarrollo Social;
- IV. Formular la prospectiva de los problemas de Desarrollo Social, así como la propuesta de probables soluciones;
- V. Recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones, con objeto de que sean contemplados en el Programa de Desarrollo Social;
- VI. Remitir a la Administración las propuestas, sugerencias o denuncias de su competencia en materia de Desarrollo Social;
- VII. Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del Desarrollo Social;
- VIII. Mantener informada a la población y a la Secretaría, acerca de los logros, avances y alternativas, así como de los problemas y soluciones del Desarrollo Social;
- IX. Realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social;
- X. Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo, de conformidad con los lineamientos, normatividad y modelos de atención básicos que establezca la Secretaría dentro del ámbito de su competencia; e
- XI. Instalar y coordinar el funcionamiento del Consejo Delegacional de Desarrollo Social.”

La LDSDF influyó en la operación del cambio cualitativo que se observa en la relación gobierno central-delegaciones a partir del año 2000, pasando de la relación de subordinación de éstas al sector central en la época de la Regencia –la cual, se ha reflejado en lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal-, a la cuasi autonomía política, programática, presupuestal y operacional de la cual gozan ahora, en virtud de que establece una relación cuasi horizontal entre el sector central del GDF y las delegaciones.

Por supuesto, la administración 1997-2000 fue el periodo de transición necesario entre una y otra forma de relación intergubernamental. En este periodo el signo distintivo fue la colaboración y trabajo en equipo entre el sector central y las delegaciones, circunstancia que no se dio en el ámbito social, sin que dejara de desaparecer del todo la relación de mando vertical heredada de la Regencia. La hipótesis que maneja al respecto es que los

cambios a la norma, específicamente la publicación en la GODF de la LDSDF el 23 de mayo del 2000 y el nuevo RIAPDF del 28 de diciembre del mismo año, detonaron esta transformación de las relaciones intergubernamentales entre el sector central y el sector desconcentrado delegacional del GDF. Esta transformación se ha venido desarrollando gradualmente y en la que han intervenido diversos factores.

No afirmamos que los cambios legales, modifiquen la realidad de un momento a otro. Sin embargo, se advierte que en este caso ambas normas secundarias acompañaron en su impulso a varias acciones que impactaron en la transformación de las delegaciones en otros ámbitos y en sus relaciones con el gobierno central del DF. 56

Las nuevas facultades que el artículo 11 de la LDSDF otorga a las delegaciones no fueran suficientes, el artículo 9 fracción V del mismo ordenamiento legal, instruye al Jefe de Gobierno para que considere en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, el dinero necesario para que tanto el sector central del GDF como las delegaciones puedan ejecutar y cumplir con las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal y de los programas delegacionales en esta materia. Este mandato de ley al Jefe de Gobierno lo obliga a considerar en el proyecto de Presupuesto de Egresos enviado anualmente a la ALDF, las necesidades de las delegaciones, derivado del artículo 112 del Estatuto de Gobierno, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 112.- En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece este Estatuto y las leyes aplicables.

Las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. Las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral.

Artículo reformado DOF 04-12-1997, 14-10-1999”

Sin embargo, a pesar de contar con las facultades necesarias, presupuesto, estructura orgánica y ocupacional fortalecida; y con la necesidad y exigencia de la población de su demarcación de contar con servicios sociales de calidad, según todas las evidencias; las delegaciones no instrumentan políticas sociales complementarias a los esfuerzos que hacen los órdenes de gobierno federal –cuando operan programas en sus territorios--, y el orden de gobierno local.

En opinión de Javier de la Rosa, investigador externo de Evalúa DF para hacer el estudio “Valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal”:

“...los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales no se diseñan con base en diagnósticos adecuados, lo que a su vez dificulta evaluar su eficiencia e impacto en el bienestar de la población. (...) Se ha puesto de relieve en la atención de la problemática y demandas sociales de la Ciudad de México, el diseño e instrumentación de programas parciales y aislados, frente a la idea de construir políticas sociales integrales que articulen coherentemente principios, objetivos, metas, estrategias y recursos, y para cuya implementación, se desarrollen instituciones adecuadas a la promoción del desarrollo social. (...) Con los programas específicos se atienden objetivos particulares acotados. Se observa una tendencia a sustituir políticas, con programas puntuales, e incluso a confundir programas específicos con acciones o actividades sociales específicas y aisladas. La ausencia de los Programas Delegacionales de Desarrollo Social, ejemplifica la falta de concreción de las políticas en el nivel de planeación de la política y origina su confusión y/o reducción con programas puntuales sin una estrategia definida. (...) Se constata una tendencia en el crecimiento asimétrico de los programas a favor de los programas de transferencias (monetarias o en especie)

frente a los programas de servicios y de infraestructura social. La política social de las demarcaciones se ha reducido cada vez más a programas de transferencias: becas, apoyos, pensiones, etcétera. (...) Otro problema es que las coberturas..., cuando se incrementan, lo hacen en detrimento del monto de los apoyos...Se aumenta el número de beneficiarios, pero se reduce el monto del apoyo o la transferencia, demeritando el impacto social que se puede alcanzar. (...)...existen programas que indican la población objetivo a la que van dirigidos sin señalar los criterios de identificación de la misma...Se está en presencia de programas con coberturas muy pequeñas, y programas que cuentan con criterios de selección de beneficiarios muy laxos. (...) Existen amplias desigualdades por grupo social de atención de acuerdo al tipo de programas y sus coberturas. Particularmente se observa escasa cobertura en la situación de los pueblos indígenas.”

Según este estudio, que coincide en lo general con lo asentado en los resultados de las evaluaciones a los programas sociales de cinco delegaciones y con los documentos elaborados por Evalúa DF, denominados “Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, al Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social” y “Propuesta de Recomendaciones de Evalúa DF para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto tal y en su carácter de Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social”, la política social en las delegaciones presenta una problemática, cuyo resumen enlisto a continuación. Cabe aclarar que hay delegaciones donde existen varios de estos problemas y otras donde se presentan otros, pero en conjunto, se encuentra como tendencia general:

- 1.-Parten de diagnósticos inadecuados o, inexistentes que soportan la elaboración de los programas.
- 2.- Se diseñan programas aislados, incongruentes con lo que señala el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento; rompiendo el principio de integralidad que mandata la LDSDF.
- 3.- No elaboran su Programa Delegacional de Desarrollo Social. En consecuencia, no tienen una visión, misión, objetivos, metas y estrategias definidas, por lo que solo alcanzan a atender objetivos particulares.
- 4.- Instrumentan programas de transferencias monetarias o en especie en detrimento de la prestación de servicios sociales sustantivos y de la creación o mantenimiento de infraestructura para la política social.
- 5.- Estos programas de transferencias “imitan” a los centrales, sin complementarlos sino compitiendo con ellos; con coberturas muy limitadas, montos escasos y criterios de selección de los beneficiarios muy laxos, que no contribuyen al bienestar de la población.
- 6.- Además de presentar grandes insuficiencias en la prestación de servicios sociales básicos, excluyen a grupos sociales significativos: niños de 0-5 años, jóvenes que ni estudian ni trabajan y comunidades indígenas asentadas en su territorio, entre los más significativos.
- 7.- La articulación y complementariedad en el diseño e instrumentación de la política social, la cual debían tener con el gobierno federal –cuando opera programas en sus demarcaciones territoriales- y con el sector central del GDF, es muy débil, inexistente o de franca rivalidad.
- 8.- La LDSDF mandata al GDF, incluidas las delegaciones, a operar los mecanismos de participación ciudadana ya señalados en las leyes, para que la sociedad se involucre en el diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de la política social; sin embargo, estos mecanismos solo operan formalmente o esporádicamente, por lo que la participación de la sociedad se ve coartada por la omisión o negligencia de las autoridades delegacionales.

Evalúa DF, en el documento “Propuesta de Recomendaciones de Evalúa DF para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto tal y en su carácter de Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social”, recoge lo presentado en el otro documento citado párrafos atrás, señala otras características de la implementación de las políticas, programas y acciones sociales de las delegaciones, que vale la pena citar:

"PROBLEMA 22:

- a) En la mayoría de las delegaciones se incumple con la elaboración y publicación del Programa Delegacional de Desarrollo Social.
- b) Se carece de diagnóstico en casi todos los programas que realizan las delegaciones, por lo que no se puede tener certeza de la naturaleza ni de la dimensión de los problemas que pretende solucionar con los programas de desarrollo social que ejecutan.
- c) No existen mecanismos de control de su ejecución ni de evaluación.
- d) Al carecer de sistemas de información no es posible retroalimentar los procesos de planificación ni, en consecuencia, racionalizar los rendimientos de la acción pública.
- e) La participación ciudadana en la planificación tiende a ser muy limitada, a la vez que la diversidad de formas como se le entiende contribuye a su elusión."

"PROBLEMA 23:

- a) Duplicaciones entre algunos programas que desarrollan las delegaciones –con menor cobertura e impacto- y los que realiza el GDF.
- b) La falta de coordinación genera subutilización de recursos.
- c) En algunos casos esta falta de comunicación puede ser de consecuencias graves para la población, como en el caso de las mastografías."

Los señalamientos enlistados en los puntos 4, 5, 6, 7 y 8; y algunos de los señalados en los problemas 22 y 23, se refieren específicamente a la instrumentación de los programas sociales.

De conformidad con las evaluaciones que el Consejo le ha hecho a cinco delegaciones (Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac), con el estudio de Javier de la Rosa ya citado, y con los documentos denominados “Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, al Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social” y “Propuesta de Recomendaciones de Evalúa DF para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto tal y en su carácter de Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social”; complementado con el conocimiento de los investigadores acerca de la manera en que están organizadas y funcionan varias delegaciones, se puede concluir que la tendencia general es la siguiente:

- a) La política social que diseñan y operan específicamente los órganos desconcentrados político-administrativos tiene, en primer lugar, como soporte principal los programas de transferencias monetarias o en especie, los cuales son similares a los del sector central del GDF, solo que con coberturas y montos pequeños, criterios laxos para seleccionar a los beneficiarios y escaso impacto en el bienestar de la población.

b) Los servicios sociales básicos, generalmente, son los que presta el sector central, sin ser atendidos complementariamente por los programas delegacionales.

c) Como consecuencia de las dos características anteriores, la articulación con los órdenes de gobierno federal y estatal es muy débil o inexistente; sobre todo, cuando el gobierno federal decide no instrumentar sus programas sociales en algunas demarcaciones territoriales. Tampoco se da la complementariedad, porque se "compite" con el sector central del GDF en la recolección de beneficiarios que, eventualmente, se pueden transformar en electores.

d) Las delegaciones dejan fuera de sus planes y operación social a diversos grupos: niños de entre 0 y 5 años, adictos de todas las edades, jóvenes que ni estudian ni trabajan y comunidades indígenas asentadas en las demarcaciones territoriales, entre otros.

e) La ciudadanía, los grupos civiles y sociales, las personas y grupos interesados en lo social no participan en el diseño, implementación, evaluación y retroalimentación de los programas y acciones sociales delegacionales.

Factores políticos que explican la existencia de brechas entre planeación e instrumentación

Como ha quedado de manifiesto en el capítulo donde se analiza, en lo general, la normatividad que rige la planeación del desarrollo de la Ciudad de México y en lo particular, la planeación del desarrollo social, existen cuando menos tres modelos de planeación que no guardan congruencia entre sí.

En primer lugar, existe lo que hemos dado en llamar el modelo jerárquico. El artículo 122 Constitucional, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal establecen con precisión que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de formular la planeación del desarrollo de la Ciudad de México, la cual contemplará tres vertientes fundamentales: la planeación económica, la planeación social y la planeación del desarrollo urbano.

En segundo lugar, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Social describen un modelo diverso al modelo jerárquico. En estas normas se considera que la política social de la Ciudad de México, si bien a ser conducida por el Jefe de Gobierno, debe contemplar la participación y aportación de todas las dependencias centrales, órganos desconcentrados administrativos, organismos descentralizados y las 16 delegaciones. La lógica que anima esta concepción es una lógica horizontal, donde se mandata a todas las organizaciones integrantes de la Administración Pública del Distrito Federal a participar en el diseño e instrumentación de las políticas de desarrollo social, y a integrar ciertos principios en todos los programas, políticas y acciones de estas instituciones.

El tercer modelo es el de planeación por gabinetes, heredado de regímenes anteriores,⁹³ contemplado en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Salvo el Gabinete de Seguridad, que se reunía todos los días a las seis y media de la mañana, se ignora si alguna vez funcionó a cabalidad. En la actualidad no tiene mayor peso operativo.

⁹³ Usamos el término régimen, en su acepción etimológica, que es el periodo que dura en el gobierno el soberano.

Ser una afirmación contundentemente, existe la hipótesis de un cuarto modelo, una programación y presupuestación sin planeación; sin lazos evidentes con los tres modelos descritos anteriormente; impuesto por la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y el resto de la normatividad financiera que rige la programación y presupuestación de toda la Ciudad de México.

En consecuencia, la primera brecha se encuentra en la propia normatividad de la Ciudad de México, pues existen incongruencias entre los tres modelos de planeación descritos.

En el sexenio 2006-2012 se buscó que tuviera mayor peso el segundo modelo de articulación y participación ciudadana. Sin embargo, las evaluaciones realizadas a algunas delegaciones muestran que éstas no se apegan a alguno de los modelos de planeación previstos en la normatividad, ni en materia de diseño de los programas, ni en materia de presupuestación de los mismos.

En algunas delegaciones existe una práctica ineficiente en cuestión de diseño de los programas sociales y de presupuestación de los mismos. De entrada no existe un equipo experto en esta materia, por lo que no se diseña a partir de un diagnóstico científico que identifique los problemas sociales que aquejan a los habitantes de la demarcación territorial. De igual manera, se omite la valoración, de las cuestiones que van a ser atendidas por los programas sociales federales y atacadas por los sociales que impulsan los sectores centrales, desconcentrado y paraestatal. En consecuencia, se ignora el ámbito problemático que le toca abordar a las unidades administrativas delegacionales encargadas de las políticas sociales.

Del análisis de los estudios y evaluaciones realizados, se desprende que hay una tendencia en las delegaciones a realizar factualmente el diseño de los programas sociales de tres maneras:

El primero, al que se denominará, modelo inercial, que consiste en duplicar lo hecho el año anterior agregando aspectos específicos como resultado de la presión de algunas organizaciones ciudadanas, sociales o corporativas, que demandan apoyos específicos (materiales de construcción o transferencias monetarias).

La segunda modalidad también duplica pero agrega acciones resultantes de compromisos de campaña con grupos que los apoyaron. Generalmente son grupos corporativos liderados por personajes de vieja trayectoria, que en la mayoría de casos no tienen el perfil de dirigentes ciudadanos que reclama la modernidad democrática.

La tercera forma es una combinación del modelo inicial más acciones resultantes de los compromisos de campaña y respuestas a la presión de grupos que actúan en las demarcaciones territoriales. Ésta última es la más alejada de lo que dicta la normatividad en la materia o cualquier disciplina aplicable al diseño de programas sociales.

En el extremo, se encontraría una cuarta forma de hacer programas sociales en alguna(s) delegación(es). Ésta se desprende de las respuestas dadas por algunos de los catorce funcionarios entrevistados. La modalidad consiste en que los tomadores de decisiones delegacionales acuerdan las modificaciones que sufrirá el programa elaborado el año anterior y terminan encargándole su hechura a algún servidor público que ignora la norma y no parte de un diagnóstico profesional para su elaboración. Esto responde a varias razones, una de las más socorridas, es que algunos políticos delegacionales creen que les basta con “la sensibilidad política” obtenida por su cercanía con la gente o su trayectoria en el “movimiento democrático”. Sin embargo no consigue diseñar el programa con alguna metodología específica y al final, la revisión que realizan los tomadores de decisiones es superficial.

La segunda brecha tiene lugar entre la normatividad y hechura de las políticas sociales delegacionales, pues éstas terminan siendo producto de prácticas inerciales, acuerdos de los gobiernos delegacionales con grupos y líderes territoriales, modos de hacer programas heredados del viejo régimen y las diversas propuestas de los tomadores de decisiones.

Estas prácticas reflejan una cultura organizacional que va retrasada respecto de la Visión contenida en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal. En esta cultura administrativa u organizacional se observa una tendencia a amalgamar valores y prácticas heredadas del viejo régimen, con prácticas populistas y clientelares. Asimismo, se refleja la falta de institucionalización del nuevo marco normativo en materia social del Distrito Federal. Las leyes son apenas una pequeña parte de las políticas, son la base de despegue, su rango de actuación. Para que éstas tengan el efecto deseado, además de promulgarlas, es necesario difundirlas entre quienes deben conocerlas. También hay que capacitar a los servidores públicos encargados de su ejecución, control y evaluación. El marco normativo social de la Ciudad de México aún está en espera de ser “implantado” entre los servidores públicos involucrados y los ciudadanos.

Por supuesto, es necesario dimensionar adecuadamente el impacto que puede tener esta acción de política pública, de publicidad de la norma. No hay que caer en el fetichismo legal, confundiendo la parte con el todo, y creer que la elaboración, reforma, promulgación o publicitación de una ley es la totalidad de la política o programa. Uno de los críticos más agudos de la vida política mexicana, hace una crítica certera de esta obsesión legislativa. Aunque la referencia concierne al ámbito nacional, puede ser perfectamente aplicada al caso que nos ocupa:

“Se gobierna con leyes, con sentencias judiciales, con nombramientos y destituciones, con prioridades bien pensadas, con alianzas y rupturas, con una administración pronta a cumplir sus responsabilidades, con programas y proyectos de mediano y largo plazos, con decretos, con el ejercicio eficaz del presupuesto, con evaluaciones de la calidad de cada dependencia, con la persecución de delinquentes (sobre todo los que están en el gobierno), con servicios de inteligencia, con la fuerza pública, con cárceles, con explicaciones convincentes, con incentivos morales y materiales, con actos simbólicos, con encuestas, con acercamientos a la gente, con atención a las preocupaciones e iniciativas ciudadanas, con buena administración de los conflictos, con negociaciones y con muchos otros recursos permitidos por las leyes vigentes.

Pero los políticos, los grupos de presión y la prensa se concentran en el primer punto: las leyes y reformas que hacen falta. Sobre los cambios legislativos, abundan las opiniones, las controversias y la propaganda hasta la crispación de unos y el aburrimiento de otros.

La democracia ha traído una obsesión legislativa, una pasión por rehacer el país cambiando párrafos de la Constitución. Como si estar cambiando las reglas del juego fuera más importante que el juego. Como si el único juego fuera ése. Como si el país debiera suspender su desarrollo para sentarse a sesionar en una eterna asamblea constituyente. Como si el país no existiera, y los dioses del Olimpo se la pasaran discutiendo cómo hacerlo nacer.

Todo lo que funciona mal tiene ese pretexto. No es que el funcionario Equis descuidara el asunto, cubriera el expediente en el último minuto y lo hiciera tan mal que la gestión se arruinó o fue contraproducente. Es que sin la reforma constitucional que dé más facultades a esa dependencia no hay manera de avanzar. Es que sin definir qué país queremos se vuelve secundario despachar pronto y bien.”⁹⁴

La tercera brecha se relaciona con la incongruencia entre lo escrito en el papel y lo que finalmente se lleva a cabo. La presión de los grupos opositores o afines; el pago de favores a los grupos ciudadanos, sociales o corporativos; y una cultura organizacional de los tomadores de decisiones, opuesta a la rendición de cuenta son una

⁹⁴ Gabriel Zaid. *La obsesión legislativa*, Diario Reforma, 25 de octubre de 2009, México, Distrito Federal.

mezcla explosiva. Lo anterior se ve reflejado en la distorsión que sufren los programas y los presupuesto aprobados por todas las instancias institucionales que intervienen en los procesos de programación y presupuestación.

Esta brecha tiene grados diferentes. Por un lado, los equipos delegacionales, tanto los pertenecientes a un partido como a otro, miembros de grupos políticos que representan intereses diversos al interior de sus institutos políticos. Adicionalmente, la (in)observancia de la norma que rige la planeación, instrumentación, control y evaluación de los programas sociales en la Ciudad de México, depende de muchos factores. Las inercias organizacionales juegan un papel decisivo, acompañada por prácticas políticas que no ayudan a la misma. El acuerdo cupular, la cesión a las presiones de grupos opositores, el pago de favores de campaña, el favorecimiento de grupos afines, son algunos de los elementos que intervienen en los procesos de planeación e instrumentación de los, programas.

Tiene incidencia, también la correlación de fuerzas entre los grupos integrantes de los institutos políticos que son gobierno. Al ser parte de un grupo fuerte, mayor será la tentación de evadir los controles que impiden la consecución de los objetivos particulares que se persiguen, por encima de los objetivos de la Ciudad, e incluso a los del partido político de origen, favoreciendo aquellos pertenecientes al grupo del gobernante en turno.

La escasa duración en los cargos también juega un papel importante. Las legítimas aspiraciones políticas futuras de los integrantes de los gobiernos delegacionales, los persuade de la necesidad de diseñar programas inerciales, a los que se suman las acciones derivadas de presiones grupales, compromisos de campaña y acciones que tengan un alto impacto en la percepción de los votantes, aunque el beneficio en su calidad de vida o bienestar sea mínimo.

Finalmente, se encuentra dispersión normativa e institucional, al existir tres modelos de planeación y diversos órganos colegiados donde la ley mandata elaborar la planeación del desarrollo o del desarrollo social. También son halladas incongruencias jurídicas, proliferación de leyes y reglamentos que duplican funciones; existencia de múltiples consejos, comités, comisiones y otros órganos colegiados que no funcionan en la práctica; y ausencia de una dependencia central responsable del desarrollo social que funcione en lo normativo, organizacional y político de manera regular, con la fuerza suficiente para homogeneizar la política social en todos los ámbitos que componen al Gobierno del Distrito Federal, incluidas las delegaciones.⁹⁵

Además de estas causas, no debe desestimarse la debilidad de las organizaciones civiles y sociales. Si bien ha dado muestras en diversas coyunturas políticas de poder asumir papeles de vanguardia, en diversas delegaciones no han podido constituirse en contrapeso de las autoridades delegacionales. Las organizaciones corporativas – herencia del viejo régimen-, hacen política todos los días en las delegaciones y, en consecuencia, hacen sentir su peso político. De igual modo, muchos de los líderes tradicionales de los mercados, tianguis, comercio ambulante, microbuseros, taxistas piratas, transportistas de carga, etcétera, juegan ese papel distorsionado al intercambiar apoyos a cambio de prebendas. No son la expresión auténtica de la sociedad civil capitalina.

⁹⁵ Ni la Jefatura de Gobierno, ni la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, ni la Secretaría de Desarrollo Social han podido jugar ese papel. En el caso específico del gobierno central aventuramos la hipótesis de que la fuerza política y autoridad de éste respecto de los órganos político administrativos, ha ido menguando progresivamente, debido a múltiples factores. Es una fortaleza y al mismo tiempo es una debilidad. Al no pertenecer a alguno de los grupos que integran al instituto político, es más viable que sea el candidato de la ciudadanía, no solo de los militantes y dirigentes. Sin embargo, ese extrañamiento hace que se llegue a la candidatura y a la Jefatura de Gobierno sin contar con un equipo político fuerte y experimentado y sin una base social amplia, aunque sí con un amplio respaldo del electorado capitalino, insuficiente para independizarse de los grupos partidistas, situación que los obliga a pactar con éstos y a ceder en varios terrenos.

Sin las instituciones adecuadas para encauzar la participación ciudadana constructiva, ni los mecanismos para tomar parte en todo el ciclo de las políticas sociales delegacionales, incluido el acompañamiento de la instrumentación de los programas, es difícil que los organismos sociales y civiles se conviertan en el contrapeso real para los gobiernos delegacionales.

La participación “ciudadana” que se impulsa en varias delegaciones es una actividad contradictoria a la teoría y la norma sobre la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre lo público. Lo que se observa en muchas delegaciones son manifestaciones de la cultura clientelar, donde lo importante para los funcionarios de las áreas sociales y de participación ciudadana es cuántos votos les pueden dar ciertos programas, cuanta credencialización pueden impulsar para ganar la próxima contienda interna en su partido. Por eso, la ciudadanía no ha podido convertirse en el contrapeso necesario y oportuno para los gobiernos de las demarcaciones territoriales.

Factores políticos que explican la debilidad en la articulación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y delegacional

Fortaleza institucional

Con la elección por voto universal, directo y secreto; y la posterior toma de protesta de los primeros Jefes Delegacionales el 1 de octubre de 2000, inició la emancipación jurídica, política e institucional de las delegaciones respecto del Gobierno Central. Cómo se explicó con mayor amplitud en el numeral IV, denominado “La Evolución Institucional de las Delegaciones en el periodo 1997-2012”, se empieza a construir su autonomía a finales del año 2000, gracias a los siguientes factores:

1. Los candidatos a Jefes Delegacionales son elegidos por su grupo, que negocia candidaturas con otros al interior del aparato partidario. Salvo excepciones, ellos no le deben la candidatura al Jefe de Gobierno.
2. Los jefes delegacionales son elegidos por el voto popular, directo, universal, libre y secreto; no son designados por el Jefe de Gobierno, como en el viejo régimen.
3. Del año 2000 a la fecha, aunque de manera insuficiente, se han ido incrementando paulatinamente sus facultades en diversas normas: Estatuto de Gobierno, Ley Orgánica, Reglamento Interior, Ley de Desarrollo Social, RLDS, leyes presupuestales, leyes particulares sobre programas sociales, Circular N° 1, manuales administrativos, etc.
4. Progresivamente se ha ido incrementando el presupuesto delegacional, que les da la posibilidad de impulsar sus propios programas sociales y construir o darle mantenimiento a su base social territorial.
5. El Jefe de Gobierno tiene la obligación normativa de presupuestar sus programas sociales, como la ALDF de dotarlos de recursos para programas sociales; además de los que gestionan para otros programas.
6. Cuentan con diputados locales y federales aliados o compañeros de grupo, que dependiendo del peso que tengan en la ALDF y en la Cámara de Diputados, les gestionan incrementos presupuestales adicionales a los negociados con el Jefe de Gobierno.
7. A partir del año 2000, sus estructuras organizacionales y ocupacionales se han visto reforzadas progresivamente.

Peso político del sector central

En 2006 se desarrolló un fenómeno político muy particular: se postuló como candidato a la Jefatura de Gobierno, a un político sin base social propia, con una trayectoria muy débil en el partido y sin arraigo con los grupos

dentro de éste. Para ser candidato, y posteriormente Jefe de Gobierno, se vio obligado a negociar y a ceder cada vez más espacios en la ALDF, en las delegaciones e incluso en el GDF, a los grupos partidistas. De suerte tal que, cuando llega al cargo, ni él ni su equipo tienen la fuerza política suficiente para imponer el modelo de planeación del desarrollo social y de articulación intergubernamental que hemos denominado “jerárquico”. No les alcanza la fuerza política e institucional para operar el modelo de concertación entre los órdenes de gobierno. De lo contrario, el Jefe de Gobierno y su equipo podrían concertar con las delegaciones, políticas y programas sociales institucionales del Gobierno del Distrito Federal, con un grado mayor de homogeneidad. Paralelamente, podrían articular de forma adecuada las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno.

La correlación de fuerzas

Directamente asociado al anterior otro factor de carácter político que explica la debilidad de la articulación de las relaciones intergubernamentales, es la correlación de fuerzas existente entre los grupos y corrientes al interior del instituto político en cita.

Cada que hay elecciones o acuerdos para renovar la Presidencia y la Secretaría General de ese partido, del Consejo Político Nacional, de la Comisión de Garantías y Vigilancia, del Secretariado Nacional o de los otros espacios institucionales partidarios, las alianzas entre grupos incluyen la negociación y acuerdos de posiciones en las cámaras federales y en la ALDF, en el Gobierno del Distrito Federal y en las delegaciones. Las posiciones se asignan en función de la fuerza que tiene cada grupo al interior del Consejo Político Nacional, además de la cantidad de militantes empadronados y de la habilidad política de los negociadores. Este factor también contribuye a explicar la fortaleza o debilidad del gobierno central y de los gobiernos delegacionales y, en consecuencia, impacta en la articulación entre los órdenes de gobierno.⁹⁶

Dispersión y confusión normativa e institucional

La existencia en la norma local de tres modelos de planeación, uno de programación y presupuestación sin planeación y la falta de mecanismos de control que vayan más allá del ámbito contable, también contribuyen a incumplir la norma y, en consecuencia, a debilitar las relaciones entre los gobiernos federal, central y delegacional.

A lo anterior debemos sumarle que la propia normatividad presenta diversas incongruencias; existe una selva poblada por una cantidad enorme de leyes que regulan programas sociales; algunas de ellas duplican funciones entre el sector central y las delegaciones; además, éstas han mandatado la creación de decenas de órganos colegiados (consejos, comités, comisiones, juntas, etc.), que en la práctica no funcionan.

⁹⁶ Quienes conocen la vida interna del Partido de la Revolución Democrática, saben perfectamente que esa es la mecánica política que impera; por ahora, no hay forma “científica” de comprobarlo, tampoco es muy frecuente que dirigentes o ex dirigentes salgan y lo declaren a la opinión pública. Un caso que evidencia estas prácticas, lo constituye el ex líder moral del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, que ha criticado públicamente esa forma de hacer política. Recientemente publicó en la página electrónica de la Fundación por la Democracia, que él dirige, un texto denominado *¿Qué sigue para la izquierda en México?*, que causó revuelo siendo sepultado mediáticamente a los pocos días.

Ausencia de contrapesos institucionales y sociales: la participación ciudadana

Desde el primer gobierno democrático, quienes han gobernado a la Ciudad de México se han propuesto, al menos discursivamente, incentivar la participación de los ciudadanos, grupo civiles, organizaciones sociales y cuanta organización no gubernamental integra a la sociedad civil capitalina.

Toda la normatividad estatutaria, legal y reglamentaria local está atravesada por el tema de la participación ciudadana, la equidad de género y los derechos humanos. Además, en muchas de estos cuerpos normativos se mandata la creación de organismos colegiados en los que coexisten funcionarios y representantes de la sociedad, en lo individual o como representantes de las organizaciones sociales; incluso en algunos de ellos la cobertura es más amplia y se considera la participación de legisladores locales, funcionarios y ciudadanos y organizaciones.

En materia social, asunto de interés para este trabajo, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal prescribe la creación del Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal para el sector central y la creación de un Consejo Delegacional de Desarrollo Social Delegacional en cada demarcación territorial. Se supone que ellos son las instancias institucionales en los que la ciudadanía participa en el diseño, control y evaluación de las políticas y programas sociales de la Ciudad de México y de las delegaciones, respectivamente. Sin embargo, la tendencia que se observa cuando menos en las delegaciones, es muy diferente. La participación ciudadana que se desarrolla en las demarcaciones territoriales en la actualidad, es muy parecida a la que se observaba en el viejo régimen; incluso algunos de los personajes que lideraban organizaciones corporativas o sociales y se mantenían en contacto permanente con los gobiernos delegacionales, siguen siendo los mismos.⁹⁷

Tenemos otro grupo de líderes que siempre se les encuentra en las delegaciones: los líderes de manzana, colonia o vecinales. Generalmente su ocupación central es la gestión de servicios públicos y la de apertura de giros mercantiles de alto riesgo, permisos para bailes populares masivos, etc. Actualmente se les elige a través de votaciones, aunque con una participación mínima del padrón de votantes. Muchos de ellos tienen prácticas políticas que están reñidas con la democracia. Se agrupan en los comités vecinales, no obstante, algunos de ellos siguen actuando por cuenta propia. Sin embargo, si vemos la composición de estos comités, aparecerá una parte importante de los mismos líderes vecinales que operaban en las delegaciones desde los años noventa.

Su participación en el rediseño de los planes parciales y delegacionales de desarrollo urbano, en los planes delegacionales de desarrollo social (que, casi ninguna delegación elabora), y en los planes especiales de asistencia social o de cualquier otra materia, poco tiene que ver con el bien común.⁹⁸

⁹⁷ Los líderes de comerciantes ambulantes, de tianguistas, de mercados públicos, de ferieros, de taxistas, de microbuseros, de transportistas de carga, de colonos organizados corporativamente pero amparados jurídicamente en membretes de asociaciones civiles, son los que mayor contacto mantienen con las autoridades delegacionales. Algunos de ellos son los mismos que acudían a las delegaciones en los noventas y todavía en años recientes; otros heredaron el liderazgo a sus hijos o a otros familiares, porque esta es característica propia de ese tipo de organizaciones: el mando se hereda a algún miembro de la propia familia.

También están grupos de comuneros, ejidatarios, pequeños propietarios, población originaria, “naturales” del pueblo y cosas similares, que operan sobre todo en las delegaciones que aún tienen una zona rural. Generalmente estos grupos también son muy activos en sus gestiones ante las delegaciones y ante las instancias del gobierno central de las que pueden obtener recursos en efectivo o en especie. Generalmente las prebendas que otorgan las autoridades delegacionales a estos grupos “rurales”, se platean como programas sociales o fomento económico. En los hechos éstos son pagos por favores electorales o llenado de plazas públicas, cada que son solicitados por las autoridades delegacionales.

⁹⁸ Se sabe de varios casos donde se establece un intercambio de favores: los miembros del Comité Vecinal avalan las propuestas que hacen las autoridades delegacionales, a cambio de que ellos, sus familiares, amigos o su grupo vecinal obtengan ciertos beneficios.

Un filtro para la reforma o creación de cualquier plan o programa son los comités vecinales o la propia comunidad no organizada. Aquí tienen una participación importante algunos grupos provenientes del movimiento urbano popular, y cuyos dirigentes están en la ALDF, en la SEDUVI, en el INVI o en los gobiernos delegacionales; otros siguen liderando esos grupos “desde afuera”. En estos procesos de aprobación de planes de desarrollo urbano, puede llegar a observarse un intercambio de visto bueno a cambio de beneficios.⁹⁹

Lo mismo llega a ocurrir con el visto bueno vecinal para la aprobación de las licencias de funcionamiento de giros mercantiles de alto impacto; con la instalación o permanencia en ciertos lugares de tianguis, mercados sobre ruedas o concentraciones de comerciantes semifijos; o para la elaboración de padrones de beneficiarios de programas sociales asistenciales que impliquen transferencias monetarias o en especie.¹⁰⁰

Son prácticas que no están consignadas en videos, ni en cientos de averiguaciones previas o causas penales, o que los medios de comunicación consignen todos los días; tampoco la academia tiene manera de constatar y demostrar que eso ocurre. Sin embargo, son formas de hacer política “ciudadana” existentes, que son reales y le han hecho mucho daño al D.F. y a su política social.

Por supuesto, también existen ciudadanos y grupos de ciudadanos que hacen honor al concepto de participación ciudadana y realizan esfuerzos importantes para intervenir en los consejos, comités y demás instancias institucionales donde la norma prevé su participación. Desafortunadamente su participación es insuficiente para servir de contrapeso institucional, social o civil a las autoridades delegacionales, que al aceptar la presión de grupos corporativos, pagar apoyos de campaña o acordar acciones de alto impacto en el corto plazo, contribuyen a la distorsión de la participación ciudadana.

⁹⁹ En materia de aprobación de los planes delegacionales o parciales de desarrollo urbano, llega a ocurrir que los empresarios interesados en el cambio de la zonificación del uso del suelo en lugares donde tienen planeado desarrollar conjuntos habitacionales, se realice una alianza con diputados locales para la aprobación de esos cambios, con las autoridades delegacionales y con los líderes vecinales clave. Estos cambios son propuestos formalmente por las delegaciones a la SEDUVI, ésta al Jefe de Gobierno y éste a la ALDF, donde finalmente se aprueban o rechazan; pero en los hechos, las cosas ocurren de manera diferente.

¹⁰⁰ Este conjunto de líderes gestores de servicios, agrupaciones corporativas, comuneros, ejidatarios, pequeños propietarios, etcétera, también venden otra clase de servicios. En los últimos años han sido contratados por precandidatos y candidatos de todos los partidos importantes para participar como electores en sus contiendas internas o en los procesos comiciales para elegir representantes. Su participación no es marginal. Hay lugares donde un grupo de comerciantes ambulantes, ejidatarios, comuneros o “naturales”, por ejemplo, participa en la contienda interna de los un partido y luego el mismo grupo es contratado en el proceso comicial por el candidato de otro partido. Eso ocurre frecuentemente, no es algo excepcional.

Conclusiones y propuestas



Conclusiones y propuestas

Este Informe Final está construido con base en lo que dice el marco estatutario, legal y reglamentario de la Ciudad de México, respecto de la planeación, operación y evaluación de la política social; de las evaluaciones realizadas por Evalúa DF a los programas sociales de diversas delegaciones; de los estudios ya citados, que analizan la política social de la Ciudad de México en el periodo 1997-2010; sobre dos documentos-recomendaciones que le hizo el Consejo al Jefe de Gobierno; sobre otras evaluaciones internas y externas ya citadas; sobre artículos y ensayos que reflexionan sobre el estatus jurídico –político de la Ciudad de México y sobre la reforma política local, entre otros.

El trabajo está apoyado en el conocimiento práctico que se tiene respecto de las formas de organización y funcionamientos del Gobierno del Distrito Federal en sus tres ámbitos, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, del Partido de la Revolución Democrática; así como de la forma en que se organizó y funcionó la Regencia en su último trienio.

Finalmente, también influyen en la elaboración del mismo, las respuestas a los cuestionamientos realizados a los funcionarios, ex funcionarios, legisladores y ex legisladores y, en el Modelo o Caso de Política Social Delegacional llevado a cabo y presentado como apartado tercero de este Informe Final, referente a la Delegación Izta-palapa que analiza su propuesta de política social durante la administración 2009-2012.

Es pertinente el recordatorio, porque muchas de las afirmaciones que se hacen en este informe final tienen una carácter hipotético, difíciles de ser comprobadas “científicamente”, si es que esto es posible en estudios con estas características -fuera de la tradición positivista;- que sin embargo, reflejan hábitos y prácticas políticas comunes en el Gobierno del Distrito Federal y en las delegaciones; son cultura organizacional y cultura política de quienes planean, presupuestan, aprueban, operan y evalúan las políticas sociales; prácticas que ponen en entredicho lo que se asienta en el marco normativo, en los programas, en los discursos y en los informes que rinden las autoridades locales.

Una vez que hemos dicho lo anterior, señalemos sucintamente cuáles son las características que asumió la política social en las delegaciones:

- a) La política social que diseñan y operan específicamente los órganos desconcentrados político-administrativos es, en primer lugar, una política cuyo soporte principal son los programas de transferencias monetarias o en especie. Ellos son similares a los del sector central del GDF, solo que con coberturas y montos pequeños, criterios laxos para seleccionar a los beneficiarios y de escaso impacto en el bienestar de la población, cuyo diseño e instrumentación no sigue los lineamientos establecidos por el marco jurídico vigente para la planeación del desarrollo social.

b) Los servicios sociales básicos, que generalmente son los que presta el sector central, no son atendidos complementariamente por los programas delegacionales, cuya obligación sería la de prestar servicios sociales de proximidad; aunque para ello tendrían que invertir en la creación de infraestructura social, en lugar de gastarse el presupuesto en programas de transferencias monetarias que son “ayuditas” para la población, pero que no resuelven ningún problema.

c) Las delegaciones, por diversas razones –de proyecto, de presupuesto, de escasa rentabilidad político-electoral–, dejan fuera de sus planes y operación a diversos grupos de edad y población: madres gestantes, niños de entre 0 y 5 años, adictos de todas las edades, jóvenes que ni estudian ni trabajan, trabajadoras domésticas y comunidades indígenas y originarias asentadas en las demarcaciones territoriales, entre otros.

d) Como consecuencia de las dos características anteriores, es que la articulación con los órdenes de gobierno federal y estatal es muy débil o inexistente, sobre todo cuando el gobierno federal decide no instrumentar sus programas sociales en algunas demarcaciones territoriales. La complementariedad tampoco se da porque se “compite” con el sector central del GDF en la recolección de beneficiarios que, eventualmente, se pueden transformar en electores.

e) La ciudadanía, los grupos civiles y sociales, las personas y grupos interesados en lo social no participan en el diseño, implementación, evaluación y retroalimentación de los programas y acciones delegacionales, en los términos señalados en el marco jurídico. A pesar de que las leyes de planeación del desarrollo y de planeación del desarrollo sociales prescriben la instalación y operación de más de cuarenta consejos, comités y comisiones, el encuentro entre gobierno y sociedad se da escasamente con pobres resultados.

Los problemas y brechas que se observan en la planeación, instrumentación, control y evaluación de los programas sociales en las delegaciones, debe ser considerado en el contexto del diseño institucional de los órganos político-administrativos -derivado de la reforma constitucional de 1996 y de la reforma estatutaria de 1997,- que naturalmente los predispone al conflicto con el sector central, como acertadamente señalan varios estudiosos del tema:

El caso de la Ciudad de México es un buen ejemplo para caracterizar la tensión que resulta de la existencia de fuerzas políticas que apelan por un modelo más descentralizado, y otras que, por el contrario, propugnan por garantizar el orden propio de gobiernos de naturaleza más centralizada. Esto se refleja en la supervivencia de un esquema ambiguo, en tanto que actualmente el D.F. hace las veces de sede de los poderes de la Unión, al tiempo que acoge algunas formas e instituciones de gobierno propias de los niveles descentralizados. Dicha ambivalencia es consecuencia del proceso histórico de una ciudad que al tiempo que vio crecer sus índices de densidad poblacional, debió hacer frente al incremento de demandas sociales desde instancias cada vez más locales.¹⁰¹

También debe ser considerado el modelo de gestión de la política social seguido en la Ciudad de México en la administración que recién concluyó, el cual no distribuyó bien las competencias entre cada sector del GDF; no fue capaz de darle mayor fuerza a la identidad de la política social del GDF; no pudo poner orden institucional, provocando que de un año a otro aparecieran o desaparecieran más de 100 “programas sociales”; este sigue considerando a las delegaciones meros “apéndices” del sector central -tal y como lo perciben muchos de los entrevistados-; que subordinó lo social a lo financiero; y presupuestalmente dejó a las delegaciones en estado de indefensión.

¹⁰¹ Véase a María Helena Botero y Diana Carvajal, *El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territorios*, Documentos de Investigación, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales-Universidad del Rosario, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, 2011, página 8.

Es necesario poner remedio a esta situación. Las deficiencias en materia de planeación, programación, presupuestación, instrumentación, evaluación y retroalimentación de las políticas y programas sociales (en todo el ciclo de las políticas), que se observan en las delegaciones son el síntoma de algo más profundo. El presente informe concluye que esto tiene que ver con un diseño institucional y operativo deficiente de estos gobiernos locales sui géneris; con una cultura organizacional atrasada, mezcla del viejo régimen clientelar con las prácticas tribales de algunos grupos que se apoderaron de algunas delegaciones, donde llega a ocurrir que quienes operan la política social están pensando en la siguiente elección y no en el bienestar de la ciudadanía.

Adicionalmente, la tensión que genera el intento del gobierno central de seguir controlando a las delegaciones y de éstas de independizarse, ejercida por una parte, a través de la política de asignación de recursos, de seguimiento y control de los mismos y por otra, desde los recortes presupuestales con que se castiga la ineficiencia presupuestal.

En este contexto, la política social no ocupa un lugar relevante, pues el incumplimiento de la norma no genera ninguna consecuencia, salvo cuando se trata de programas que impliquen transferencias. Estos, sí son controlados por el sector central, a través de la Secretaría de Finanzas, en donde ella o la Contraloría General imponen correctivos a quienes transgreden sus lineamientos.

Como se dice coloquialmente, las instituciones de la política social central no tienen “dientes”, en consecuencia sus directrices pueden ser desobedecidas sin ninguna consecuencia para el que las infrinja. Sin embargo, la Secretaría de Finanzas sí vigila el gasto de los programas sociales que impliquen transferencias, sin que sea la instancia adecuada para regular la planeación y operación de las políticas sociales; apoyada por la Contraloría General.

La falta de fuerza institucional de las dependencias centrales –que no puede ser justificada con el argumento que la integralidad de la política social requiere de la coordinación entre pares y no de la fortaleza institucional de alguna de ellas–, y de los organismos colegiados encargados de regular la planeación y ejecución de la política social en las delegaciones, también incide en este déficit de la planeación, instrumentación, participación ciudadana y relaciones intergubernamentales.

Las instituciones centrales del modelo de política social de la Ciudad de México tienen la obligación de diseñar y ejecutar políticas que les permitan fortalecerse y cumplir con el papel señalado la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Estas instituciones necesitan reformarse y contar con titulares y operadores con fuerza. De entrada, urge señalen con claridad qué le toca hacer en materia de política social al sector central, qué al descentralizado y qué a las delegaciones. Si estas instituciones omiten la norma que señale cómo debe darse la división del trabajo, será muy difícil que las cosas mejoren.

Por último, los déficits observados también se explican por la correlación de fuerzas establecida entre el sector central del GDF y las delegaciones en la administración que concluyó el 5 de diciembre de 2012, la cual es fiel reflejo de la falta de base social y de fuerza partidaria del equipo de gobierno central al momento de ser elegido tal en 2006 (no confundir con votos de los ciudadanos) y de la fuerza territorial y social presente en los grupos que dominan al Partido de la Revolución Democrática, sobre todo en la capital de la República.

La falta de coordinación que se ha observado hasta ahora entre el gobierno central y las delegaciones no es una situación fatal, tiene remedio, pero necesita de la voluntad política de parte de todos los involucrados. También se debe tener muy clara la idea central y la estrategia: Visión, Misión, Objetivos, Metas, Acciones, Tiem-

pos, Productos Esperados, Responsables, Estrategias, Tácticas, etcétera. Hay que construir la fuerza política necesaria para emprender esta tarea; integrar un equipo capaz de cumplir con esta Misión; darle seguimiento y medir los avances.

Durante la administración 2006-2012, a las delegaciones les tocó alrededor del 16% del presupuesto total que la ALDF le asigna al GDF, mientras en el sexenio anterior les tocó alrededor del 22%. Comparadas con los municipios, que reciben solo el 4% del presupuesto federal, a las delegaciones les va muy bien. Si consideramos el carácter metropolitano de la Ciudad de México, y dado que la capital no solo no está separada de sus delegaciones, sino está repartida entre ellas, concluiremos que con tan pocos recursos institucionales es muy difícil brindar a los ciudadanos los servicios solicitados. Un presupuesto tan exiguo viene, además etiquetado o debe entrar a la bolsa de las famosas -y odiadas por las delegaciones- compras consolidadas:

En síntesis, esta tendencia a una gestión deficiente de lo social en las delegaciones, puede llegar a propiciar su vaciamiento institucional, provocando ingobernabilidad, descrédito ante la población y su inutilización para el diseño y operación de la política social.

Además, la tendencia a la fragmentación de la política social en acciones aisladas y sin ningún efecto positivo puede continuar. De igual manera, puede fomentarse el resurgimiento de asociaciones civiles -sobre todo filantrópicas,- y fortalecer el papel de los grupos corporativos, que ya tienen una gran injerencia en los programas actuales. Esto significaría una regresión a la época de la Regencia, en que las delegaciones jugaban un papel marginal en materia de política social y todo se decidía desde el gobierno federal o desde el sector central del DDF.

La tendencia al mal funcionamiento de los órganos político administrativos en materia de gestión de lo social, puede tener una consecuencia adicional: originar una crisis con expresiones en lo jurídico, porque ninguna delegación respeta lo que ahí se señala; en la legitimidad por gestión, ya que ésta no puede construirse sobre la base de acciones gubernamentales o públicas mal vistas por la ciudadanía; y financieras, porque sea tal el descrédito y el derroche de recursos, que hagan entrar en crisis a las finanzas de la Ciudad de México, y esto obligue a recortar los recursos ya asignados para los programas sociales en su conjunto, no solo los de las delegaciones.

No hay que descartar esto último pueda ocurrir aún con un gobierno de izquierda, al verse presionado por el pago de la alta deuda contraída por el GDF en los últimos años, por el recorte o congelamiento de los montos de las aportaciones y participaciones federales, por la caída de la alta recaudación local y por el incremento de las demandas y necesidades de la población capitalina de bienes servicios e infraestructura, diversos de los sociales.¹⁰²

Adicionalmente, es importante recordar la interrogante clave que atraviesa transversalmente este Informe Final, si las políticas sociales las cuales se diseñan e instrumentan en las delegaciones, están cumpliendo con los objetivos señalados en el artículo 1 de la Ley; con la definición de política social, programa social, acción social, etcétera, establecida en el artículo 3 y con los principios definidos en el artículo 4 de este ordenamiento legal de lo social o, cuando menos, con algunos de ellos. La respuesta preliminar a esta interrogante es negativa, pues se observa como tendencia en las políticas sociales delegacionales, incluida Iztapalapa, el tener otros objetivos, determinados por los factores jurídicos, institucionales, de planeación, de operación y políticos, ya descritos a lo largo de este informe.

¹⁰² En los años setenta, los estados sociales europeos empiezan a dar muestras de agotamiento, cuyos escenarios pueden volver a repetirse en la capital de la República. Estos déficits fueron evaluados en su momento por estudiosos de diversas tendencias ideológicas; la bibliografía al respecto es abundante, son paradigmáticos los siguientes textos: James O'Coonor, *La crisis fiscal del Estado*, Siglo Veintiuno Editores, México, Distrito Federal, 1973 y Clauss Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, diversas ediciones.

Quizás los gobiernos delegacionales tengan buenas intenciones y realmente deseen impulsar el desarrollo social en las delegaciones al momento de iniciar su gestión pero, entre la heterogeneidad de los modelos que regulan la planeación en la Ciudad de México -subordinados al modelo de programación y presupuestación sin planeación;- la necesidad de cumplir con los compromisos de campaña de los equipos delegacionales y de los legisladores locales y federales; de las presiones para beneficiar a tal o cual grupo “ciudadano”; de las presiones que ejercen directamente los grupos corporativos –a través de amenazas, tomas de instalaciones, plantones, marchas, etcétera-, los cuales siguen actuando impunemente en las delegaciones, continuando con “programas” o “acciones sociales” que los beneficien monetariamente o en especie; sin áreas específicas y profesionalizadas para la planeación, seguimiento y evaluación interna, del desarrollo y del desarrollo social en particular; sin personal capacitado para planear, darle seguimiento, instrumentar y evaluar las políticas, programas y acciones sociales; y, fundamentalmente, debido a la escasez de dinero tan presente en las delegaciones (donde debe alcanzar para todo: nómina y prestaciones para sus trabajadores, prestación de servicios urbanos, realización de la obra pública y gasto social,¹⁰³ entre otros).

En consecuencia, la política social que terminan haciendo las delegaciones no cumple con los criterios de orientación que establece la Ley de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Social: derechos sociales universales, integralidad y participación ciudadana.

En el contexto adverso descrito, la tendencia dominante es que los programas y acciones delegacionales –y muchas veces también los de los otros ámbitos del GDF-, no respondan a los objetivos de la política social que se establecen en el artículo 1° de la Ley; las definiciones establecidas en el artículo 3°; y mucho menos, a los principios prescritos en el artículo 4° de este vanguardista ordenamiento legal. Al respecto conviene citar a tres ex servidores públicos del GDF, que coinciden en sus opiniones con lo que estoy señalando:

“Luego, las delegaciones tienen muy poco presupuesto y muy pocos recursos para operación en la infraestructura social y para prestar servicios sociales de proximidad, es decir, los servicios sociales para ser eficaces tiene que estar cerca del domicilio. De nada sirve que a una persona le digan que va a haber una estancia infantil en donde hay que tomar el metro e ir ocho estaciones, no, debe estar cerca.

Y las delegaciones no tienen recursos para hacer eso, que debiera ser una, pienso yo, de sus razones fundamentales, si son gobiernos de cercanía, pues tiene que dar servicios sociales de proximidad, pero prácticamente no tiene recursos, llegan a tener recursos para construir algo de infraestructura y nunca tiene recursos para operarlos.”¹⁰⁴

“Mira, creo que tiene que ver con ambas lógicas: uno, si tú ves la Ley de Desarrollo Social, es una Ley bastante completa, es como de avanzada, o sea se tardó esta Ciudad mucho tiempo en tener una nueva Ley de Desarrollo Social, incluso con su propio Reglamento que, tú lo veras también, que también tiene mucho trabajo invertido, que incluye indicadores de medición de impacto, incluso índices de marginalidad territorial, entonces ese planteamiento en la Ley y en su Reglamento y en sus ordenamientos subsecuentes, que son las Reglas de Operación, son muy claros; o sea tampoco digo que falta mucho, pero quiero decirte que con eso era suficiente para trabajar un proceso de planeación y llevarlo a la práctica, te puedo decir que al Gobierno de la Ciudad le ha costado mucho trabajo, no sólo en la parte de la política social, sino en el resto de los programas, concluir esos indicadores de impacto por

¹⁰³ Según el Reglamento de la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal, por gasto social debe entenderse al gasto que realizan los sectores central, desconcentrado, paraestatal del GDF, incluidas las delegaciones, en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, economía popular, protección social, deporte, promoción de la equidad, cohesión e integración social y asistencia social, así como los subsidios al transporte, el consumo de agua y las actividades de las organizaciones civiles.

¹⁰⁴ Pablo Yáñez Rizo. *Exposición sobre la evolución del gasto social entre 2006 y 2010 en el Distrito Federal, Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal*, XXVI Sesión Ordinaria, 24 de septiembre de 2010, México, Distrito Federal, página 13.

ejemplo; todavía seguimos, o sea no cumplimos con la Ley, que establece que incluso tenemos que medir índices de desigualdad e índices de marginalidad territorial, y no la cumplimos, y no hay un proceso de planeación, y no hay un proceso de la planeación de la implementación para que esto suceda, y mucho menos de la propia evaluación.

Ahora, aclarado que a través del fortalecimiento del propio Evalúa y de PROMUEVA, que es CGMA, Modernización Administrativa, es que se hacen sus intentos para ir logrando una línea base de seguimiento en materia de evaluación y seguimiento de las políticas en general, pero uno tiene que ver con eso, que no tenemos capacidad instalada de habilidades y capacidades de las y los servidores públicos, profesionalizados con esa lógica de diseño y planeación, somos mucho más operativos, es la inercia del Gobierno, la operación y la operación, pero tampoco logramos construir, yo siempre lo dije, el Gobierno no logró construir un equipo con capacidad instalada para hacer ese proceso de planeación, bastaba con nombrar un equipo de 5, de donde quiera, “haber ustedes se encargan de la planeación”, así como se encargaron de diseñar el Programa General de Desarrollo, así se encargaban, te lo juro, hubiera bastado con 5 que regularan todo para hacer un proceso de planeación y trazar un camino para hacer POAS, Programas Operativos Anuales o trianuales de proyección de la Política Social, entonces tiene que ver con esa práctica.”

Finalmente, el ex titular de organismo descentralizado:

“...y en Iztapalapa también. Definitivamente hay duplicidad, no hay una discusión de que se toca y que no se toca, tal vez como el marco es tan amplio, la normatividad permite que un delegado pueda tener un programa como los que tuvimos en la Delegación Iztapalapa, buenos, pero muy seguramente en algunos casos corriendo el riesgo de duplicidad...pero no son temas que se discutan. En este modelo se hablará como buena intención de la complementariedad, pero la verdad es que no existe,...no hay un espacio de discusión. Yo creo que si hubiera ese espacio, sí debería definirse muy bien qué tipo de programas sociales deberían estar haciendo las delegaciones, si me apuras mucho yo creo que las delegaciones no deberían estar haciendo tantos programas sociales, no deberían hacer casi programas sociales; yo creo que el gobierno central debería coordinar, desarrollar, diagnosticar e implementar los grandes programas en coordinación con las delegaciones, pero no que las delegaciones tuvieran programas sociales de todo tipo, programas sociales que no son programas sociales, que son apoyos, como apoyitos, que está bien, ahí depende del énfasis de cada funcionario. si es más sensible a la problemática social si lo hará, si no, no lo hará, si está más en la lógica política de corporativizar, de cooptar, operara así sus programas... yo pienso que el modelo está bien, la ley está bien, pero la realidad opera de otra manera; sí se cubre la formalidad, los documentos, pero hasta ahí.”

También es importante destacar la tendencia de que las delegaciones no sigan algún modelo de planeación del desarrollo social, de los tres considerados por la normatividad local. Si acaso, obedecen por necesidad a lo señalado por la normatividad financiera que comanda la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y la cual opera la Secretaría de Finanzas local, porque de lo contrario no recibirían presupuesto para sus programas.

Es necesario destacar que en la operación de las políticas y programas sociales, las delegaciones tampoco siguen modelo alguno de relaciones intergubernamentales, pues la articulación y complementariedad con los órdenes de gobierno estatal (sectores central, desconcentrado y descentralizado del GDF) y federal, claramente prescritas en la normatividad vigente, es débil o está ausente en la implementación de las políticas, como lo reconocen la mayoría de los entrevistados. Para ser justos, ésta tampoco es una meta que se planteen los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, como se desprende de la mayoría de las entrevistas que se le hicieron a 14 ex servidores públicos y ex legisladoras, presentados como Anexo 5 de este Informe Final.

Tampoco se demuestra que, más allá del discurso, la tendencia general es porque las delegaciones busquen construir ciudadanía social o contribuir a la construcción de la ciudad de derechos que pregona el GDF. Las políticas y programas sociales delegacionales, son programas y acciones asistenciales –necesarias, pero insuficientes-. En muy pocos casos, buscan el desarrollo social, quizás porque no cuentan con la infraestructura social para

ello, ni con el personal especializado para hacer la planeación, seguimiento y evaluación interna –como reconocen varios entrevistados-, o porque no tiene presupuesto suficiente para diseñar y operar programas que realmente cumplan con los objetivos señalados en el artículo 1° de la Ley de Desarrollo.

Se concluye que no son políticas universales, integrales; no se articulan entre sí, ni con las políticas del GDF y del Gobierno Federal, no tienen el componente de participación ciudadana que mandata la ley; no todas están atravesadas por los principios transversales, ni hacen posible la realización universal de un derecho social. Ciertamente, se ayuda ciertos sectores de la población pero no alcanza a resolverse el problema que los aqueja. Esta situación está fuera del alcance de cualquier Delegación, por causas estructurales y coyunturales descritas anteriormente.

Propuestas

Es necesario encontrar el diseño institucional que funcione en las delegaciones para que puedan cumplir con la encomienda de ser el gobierno de proximidad que ubique las peticiones de la población en cada demarcación territorial; el gobierno que reconoce materialmente la gente a diferencia del gobierno central y el federal; los que están en contacto directo y cotidiano con la gente.

El nuevo diseño institucional de los órganos desconcentrados político-administrativos, denominados delegaciones, debe considerar los ámbitos normativo, programático, organizacional; del personal público, de cultura administrativa u organizacional, presupuestal y de clarificación y división de atribuciones y funciones de los sectores central, desconcentrado administrativo, descentralizado o paraestatal y desconcentrado político-administrativo o delegacional.

En consecuencia, el diseño institucional y el modelo de gestión de la política social, son el marco en el que se realizan las propuestas descritas a continuación:

1.- Reingeniería del marco normativo para armonizar la planeación del desarrollo, planeación del desarrollo social y presupuestación.

En primer lugar es necesario “alinearse” el marco jurídico, tratando de “horizontalizar” las relaciones entre los otros tres ámbitos del GDF y las delegaciones. El modelo que contempla actualmente el EGDF, la LOAPDF y el RIAPDF, es uno centralista y vertical, que alimenta la tensión entre el gobierno central y las delegaciones que paradójicamente forman parte de él. Es urgente cambiar el diseño institucional de éstas últimas aprovechando que la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal ya establece un modelo para ello.

Hay que beneficiarse del proceso de reforma política para la capital de la República, anunciado por el Jefe de Gobierno a finales del 2012. Se sugiere que desde ahora, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, le haga llegar sus observaciones al Jefe de Gobierno y a la Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Social del Distrito Federal, para que la primacía de lo social, los derechos humanos, la equidad de género y, en general, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la Ciudad de México, sean considerados en el proyecto de Constitución Política del Estado de Anáhuac o del nuevo Estatuto de Gobierno. Asimismo, que el modelo de planeación del desarrollo económico, social y urbano, establecido en el Estatuto recoja las innovaciones contenidas en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

De cualquier manera, con reforma política o sin ella, tocando al Estatuto de Gobierno o dejándolo fuera, es posible impulsar un proyecto de reingeniería jurídica que termine con las incongruencias observadas en las leyes de Planeación del Desarrollo y del Desarrollo Social, y de éstas con la LOAPDF y el RIAPDF.

También es necesario armonizar la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y su Reglamento, con las aproximadamente 52 normas sociales que la ALDF ha aprobado en los últimos años, para evitar duplicidades y reordenar la selva institucional que se ha creado, para institucionalizar la participación ciudadana en el ciclo de la política social local a través de la creación de 38 consejos, comisiones, comités y demás, que se suman a los que mandatan las normas básicas; y con la normatividad financiera.

2.- Distribución de atribuciones en la LDSDF. Se requiere establecer con mayor claridad en la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal y en su Reglamento, las facultades con que cuentan las delegaciones para diseñar, ejecutar, controlar y evaluar sus programas sociales, que ya existen pero están dispersas en la normatividad del DF, como se muestra a continuación:

“Luego entonces, si consideramos que el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que “Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en...actividades sociales, (...) promoción (...) cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes...”; que el artículo 11 fracciones, II y IX, de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal le adscribe a las delegaciones facultades para “Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación...(…) y Realizar el control y evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social...”; y que el artículo 39 fracción LVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le otorga a los órganos político- administrativos la atribución de “Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social...; y que si conjuntamente con lo anterior consideramos que existen alrededor de 55 leyes que regulan una gran variedad de programas sociales, concluiremos que las delegaciones tienen facultades genéricas y específicas para planear, ejecutar, controlar y evaluar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación y los programas sociales particulares.”¹⁰⁵

En paralelo, se debe clarificar la división de atribuciones entre los cuatro sectores factuales que componen al GDF, para evitar duplicidades, falta de articulación, competencia, programas “espejo”, disputa por la “base social territorial”, coberturas limitadas de los programas, apoyos monetarios o en especie mínimos, e impacto social insignificante, como ocurre actualmente.

Si este objetivo fuese difícil de cumplir, ya sea para que la ALDF no es sea de interés entrar en una dinámica de esa naturaleza o la correlación de fuerzas no lo permite, será necesario establecer esta división en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, (que está en el ámbito de atribuciones del Jefe de Gobierno), y en un lineamiento emitido por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, de la cual también se sugiere revisar su estructura y funcionamiento, para revitalizarla, a fin de que opere regularmente.

3.- Distribución de atribuciones en los programas y manuales. La división del trabajo entre los sectores del GDF, deberá clarificarse en el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 2012-2018, en el Programa de Desarrollo Social para el Distrito Federal 2012-2018 y en los manuales administrativos de todas las agencias gubernamentales locales, centrales, desconcentradas, descentralizadas y delegacionales. En muchas ocasiones las delegaciones fijan en los manuales administrativos funciones no resultantes de atribuciones conferidas por ley, lo cual nos indica que quienes revisan y dictaminan positivamente los manuales, no conocen la normatividad que rige a la Ciudad de México o dictaminan en atención a criterios subjetivos.

¹⁰⁵ Véase este mismo documento, en la parte 1.3 Sobre coordinación del Gobierno central con los gobiernos delegacionales en la normatividad vigente y anexo 6.

4.- Rediseño de las estructuras orgánicas. De igual manera, es necesario hacer una revisión exhaustiva de las estructuras organizacionales y ocupacionales de las delegaciones, pues lo que significó un avance el 1° de octubre del 2000, no se ha visto reflejado en un aparato administrativo ágil, eficaz, eficiente, oportuno, de calidad 12 años después. Actualmente, es un aparato, rigidizado por el RIAPDF; no es visto con buenos ojos por parte de muchos ciudadanos,¹⁰⁶ aunque siga habiendo funcionarios empeñados en creer que los resultados electorales recientes dicen la última palabra y que no hay nada que cambiar.

Paralelamente, se dictamina una propuesta de reestructura organizacional con base en criterios muy pobres, donde el más importante es la suficiencia presupuestal, dejando de lado indicadores como la cantidad de territorio, población, unidades territoriales, grado de marginación en las unidades territoriales, índice de desarrollo humano, grado de desarrollo urbano, distribución territorial y por grupos de edad de la población, diagnóstico de los problemas a atender, tipo y cantidad de servicios urbanos que es necesario atender, indicadores reales de gestión, etcétera.

Esta situación hace que actualmente Milpa Alta o Cuajimalpa tengan estructuras orgánicas similares a la de Iztapalapa, o que las de Benito Juárez o Miguel Hidalgo estén mucho más reforzadas.

5.- Creación de un área delegacional de planeación del desarrollo. No debe olvidarse la necesidad de considerar en las estructuras organizacionales delegacionales, la creación de un área de planeación, programación, presupuestación, seguimiento presupuestal y operativo, y evaluación de las políticas delegacionales, incluidas las sociales; pues si bien es cierto que en los manuales administrativos hay direcciones de área que aparentemente tienen esas funciones, en la realidad se observa que ellas se ocupan de todo menos de la planeación estratégica de las políticas.

Se sugiere crear un área cuyo modelo sea una mezcla de la Dirección General de Modernización Administrativa en el periodo 1995-1997, COPLADE en la del 2000-2006 y EVALUA DF en la administración que recién concluyó, en cada una de las 16 delegaciones e, idealmente, en el resto de agencias gubernamentales locales.

6.- Perfil del personal de lo social. El papel que juega el personal directivo, de apoyo técnico-operativo, eventual, de honorarios e incluso de base no debe desdeñarse. La desacertada política laboral que se ha seguido en el GDF desde hace varios años (la cual viola los derechos del personal eventual, de honorarios, de lista de raya, y demás; que a principio de año retrasa sus pagos por varios meses, que realiza despidos sin indemnización alguna, etc.), ha imposibilitado la profesionalización del personal que opera las políticas, y en particular las políticas sociales.

No está mal que la política social la instrumente personal proveniente de la lucha social que percibe los problemas de la gente, pero eso no sustituye el diagnóstico profesional de los problemas, ni el diseño de las políticas y programas realizado por expertos en políticas públicas. Sin embargo, tampoco es sensato diseñar desde el escritorio, es necesaria la participación de la ciudadanía en todos los ciclos de la política pública social.

Por supuesto, también es indispensable contar con personal experto que conozca el marco jurídico de lo social de la Ciudad de México, así como la normatividad que rige la programación y presupuestación de la política so-

¹⁰⁶ Cfr. Manuel Canto y Adolfo Sánchez, *Encuesta de percepciones de calidad de vida en el DF, EVALUA DF, 2012, citado en Manuel Canto Chac y Arcelia Martínez Bordón, Balance de la Política Social del DF (1997-2012) y propuestas para su fortalecimiento, borrador para discusión en seminarios temáticos, EVALUA DF; México, Distrito Federal, octubre 2012, páginas 55 a la 67.*

cial, para reducir la posibilidad de abrir brechas entre norma y realidad. Este tipo de conocimientos no sustituyen la “sensibilidad social” ni 30 años de experiencia “en la lucha”, como afirmó un ex funcionario entrevistado, además de la ex titular de un organismo descentralizado en citas anteriores. Otro ex funcionario, es más drástico aún, pues dice:

“Aquí entran varios temas, definitivamente es lamentable que no haya continuidad, que no exista, que por un lado está el deber ser, la norma, y por otro lado esta lo operativo, eso incluye a la gente que opera, si se acumula experiencia se tira a la basura cada tres o cada seis años en un 80 o 90 %, porque se vuelve a empezar; en algunos casos habrá continuidad, yo creo que en los menos hay continuidad, pero yo creo que es uno de los grandes retos; tú velo en la experiencia nuestra en la PROSOC, cuánto tiempo nos tardó para que nuestros promotores se empaparan bien de la temática condominal, de manejar más o menos la ley, de poder orientar bien a los vecinos, te tardas un rato; se fue nuestro equipo, sacaron a todos, habrán quedado uno o dos, entran nuevos que, en la gran mayoría de los casos, pues los nuevos empiezan a conocer todo. Imagínate, si en la cabeza ya traen otra cosa, pues van a hacer que opere otra cosa, aunque sea el mismo programa; y obviamente tienen su curva de aprendizaje, que cubriéndola, al año, o bueno, en el caso de la PROSOC, cuánto tiempo duro Dione Anguiano, un año y medio, y entra el nuevo y lo mismo, y así es permanentemente en el gobierno, eso es terrible, si a eso le sumas al trabajador sindicalizado, de base que, en teoría son los que deberían ir guardando el acumulado histórico del expertise de las instituciones, en teoría, que es todo lo contrario, pues están ahí, viendo pasar a los otros y ya, sin interesarse realmente en nada. Ahí hay un problema serio, que pasa por una problemática laboral también, yo no digo que les violen sus derechos laborales, pero ¿cómo los metes en una lógica que los saque de la inercia que ya traen, de que yo hago lo que llevo 20 años haciendo, no hago otra cosa, y no me interesa hacer otra cosa, deja los operativos de honorarios o de estructura, que llegamos y estamos un año, dos años, tres años, si bien te va cuatro o cinco años, porque estuviste en el gobierno central, pero si no estás un año o dos años y luego ya empiezan las campañas en las delegaciones. No hay posibilidad de profesionalización, no hay posibilidad de acumular conocimientos....esto que hizo...cuando fue Procuradora Social, de las publicaciones, es un esfuerzo muy válido, muy a contratiempo, muy en contra de la dinámica del gobierno de hacer una sistematización que se quede, pero eso no es un hábito del gobierno, no es una costumbre. Está el Libro Blanco, las actas de entrega recepción, eso sí lo hacen, pero de ahí a que te digan cómo se opera y qué aprendizajes hubo, y qué lecciones y qué recomendaciones hay para los que vienen; y quiénes de los que están deben de permanecer porque se han profesionalizado y qué criterios que no sean los políticos para dejarlos se aplicaron, estamos a años, luz. Cuando te digo que no hemos hecho una reforma de la estructura administrativa de los gobiernos y estamos en el Siglo XVIII o no sé cuándo, estamos operando con esas estructuras, la izquierda está ya acomodada a esas estructuras.

No se pretende que las áreas que diseñen, operen y evalúen las políticas sociales, sean ocupadas únicamente por tecnócratas egresados de universidades privadas o por personal que ostente varios títulos o grados; tampoco se sugiere el desplazar a los líderes sociales que han operado la política social en los últimos años. La propuesta es una sana mezcla de expertos y personajes curtidos en las luchas sociales. Se recomienda que el GDF –al tener su Escuela de Administración Pública– y las delegaciones diseñen diplomados, cursos, seminarios y talleres conjuntamente o en coordinación con la UNAM, UAM o UACM, que permita a los líderes sociales -muchos de los cuáles sí fueron a la universidad-, capacitarse y mantenerse actualizados. Esto repercutirá positivamente en el diseño, operación y evaluación de las políticas sociales delegacionales.

Por otro lado, es importante la “sensibilización” de los expertos en planeación estratégica, respecto de lo que ha costado construir la autonomía de la Ciudad de México y del significado de la política social en la construcción de la identidad de los gobiernos de izquierda que han dirigido la Ciudad desde 1997. De esta manera, podría darse paulatinamente la sana combinación de profesionalismo, conocimiento de la historia reciente de la Ciudad y sensibilidad social y política.

En esta materia, sería ideal implementar un servicio profesional de carrera bien diseñado e instrumentado. No obstante, es previsible la resistencia de aquellos grupos imposibilitados para designar a sus colaboradores a falta de los méritos requeridos para el cargo, así como, la intencionalidad y política detrás de los nombramientos.

De cualquier forma, se recomienda que la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social emita un lineamiento que obligue a los aspirantes a cumplir con un perfil mínimo, capacitarse y actualizarse permanentemente y aprobar exámenes para continuar en el puesto. EL GDF puede hacerlo por conducto de la EAPDF o solicitando el apoyo de la UNAM, UAM o UACM.

7.- Cultura Administrativa u Organizacional. Es indispensable diseñar un programa y una estrategia que permita “construir” un nuevo modelo de cultura administrativa u organizacional en las delegaciones, la cual no vea como enemigo al gobierno central; que no tema o desdeñe herramientas como la planeación estratégica, la reingeniería de procesos y la calidad en el servicio; recobrando la mística de los primeros gobiernos de izquierda en la Ciudad de México. Una cultura que no menosprecie y eluda lo establecido por los programas y el marco normativo; y que tenga claro la misión que se tiene como servidor público de contribuir a resolver los problemas públicos y, de ser posible, de ayudar a que la gente viva mejor.

8.- Revisión de la distribución presupuestal. La clarificación de la división del trabajo entre los distintos sectores que constituyen al GDF, también nos debe llevar a revisar la manera en la cual se distribuye el presupuesto en esta Ciudad, pues a pesar de las restricciones presupuestales enfrentadas desde que lo gobierna la izquierda, ha crecido en los últimos años. Sin embargo, los gobiernos central, desconcentrado y paraestatal tienen 84 pesos por cada 100 que gasta el gobierno en su conjunto, dejándole a las delegaciones sólo el 16%. En cambio durante la administración 2000-2006, la distribución promedio rondaba los 22 pesos para las delegaciones por cada 100 que gastaba el gobierno.

Se ubica como tendencia general, que las delegaciones tengan un gasto social muy cuestionable, pero al revisar el crecimiento considerable del gasto social de los sectores desconcentrado y paraestatal que tuvieron en el sexenio que acaba de concluir el 4 de diciembre de 2012, se concluye con la necesidad de adoptar un esquema de gasto social de calidad en todos los sectores, evaluado normativa, cuantitativa y cualitativamente. (La evaluación cuantitativa se lleva a cabo actualmente a diferencia de la cualitativa)

Un esquema bien distribuido le permite a las delegaciones construir la infraestructura social para operar la política social en la Ciudad; articular con el GDF la operación de los grandes programas para la capital de la República; y brindar los servicios sociales de proximidad que, su naturaleza de gobierno local, lo obliga a proporcionar.

Adicionalmente, se recomienda contar con presupuesto suficiente para operar la infraestructura social de servicios de proximidad y las acciones sociales para grupos de edad y población no atendidos por los programas del GDF, es decir, complementando los esfuerzos del gobierno de la Ciudad.

9.- Otra etapa de la política social. Esta división de atribuciones y funciones entre los sectores central, desconcentrado administrativo, descentralizado y delegaciones, así como el rediseño de la distribución presupuestal, también permitirá avanzar hacia otra etapa de la política social en la Ciudad de México. No solo se reducirán las brechas entre norma y realidad sino se tendrá la posibilidad de construir un nuevo modelo de política social –no muy distinto del actual, aunque sí con mayor impacto y sostenibilidad presupuestal-- que abrevie de la experiencia de los últimos quince años en la Ciudad de México y de las experiencias latinoamericanas y europeas.

En esta nueva de política social local, se debe considerar seriamente el carácter metropolitano que tiene la Ciudad de México y la necesidad de construir alternativas de ingreso para sus habitantes, fuera del agotado modelo industrial, al combinar el empleo en los sectores terciarios y mecanismos de autoempleo, de cooperativas y/o de micro y pequeñas empresas, con asesoría estatal para evitar que su ciclo de vida sea de tres o cuatro años.

El crecimiento del gasto social en el contexto de escasez que se avecina, puede conducir a la crisis de las finanzas de la Ciudad de México. Esta situación revertiría la mayoría de los avances conquistados en 15 años de izquierda en la Ciudad de México y le daría la razón a los intelectuales tecnocráticos que afirman que los modelos de política social, como el impulsado en la Ciudad de México, frenan la productividad de la economía y conducen al fracaso a los gobiernos que los practican, por no lograr los resultados esperados ni ser capaces de tener finanzas sanas.¹⁰⁷

También hay que pensar en la posibilidad de crear un fondo social para las contingencias, tal como ya se hace en otros países, a fin de cumplir con la obligación constitucional del Estado mexicano –representado en la capital de la República por el GDF--, de garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de sus habitantes.

En este contexto de ajuste y relanzamiento del modelo de política social, se sugiere hacer una valoración a fondo y, en el corto plazo, de la totalidad de los programas sociales que instrumentan todos los sectores del Gobierno de la Ciudad de México, incluidas las delegaciones. El objeto será evaluar su permanencia, necesidad de reforzamiento, mantenimiento o disminución su cobertura, a razón de que la problemática que los originó habrá cambiado, o porque su diseño institucional ya no es adecuado en la actualidad.

Finalmente, hay que revisar las características de los programas que la administración 2006- 2012 hereda al nuevo Jefe de Gobierno:

-Depurar y cruzar padrones, y revisar los montos de los programas como apoyo económico para adultos mayores, a fin de cumplir con la misión para el cuál fue creado.

-Replantear los montos del programa de útiles y uniformes escolares.

-Avanzar en la universalización del apoyo económico para personas con discapacidad.

-Alinear el programa Prepa Sí con la Ley de Becas del IEMSDF.

-Replantear el programa de créditos para el mejoramiento de vivienda.

-Ampliar progresivamente, hasta universalizar, la cobertura de guarderías y centros de desarrollo infantil.

- Construir y equipar infraestructura de los servicios de salud de primer y segundo grado, inicialmente.

-Construir infraestructura social para brindar servicios de proximidad.

-Fortalecer el programa de mejoramiento de escuelas.

-Institucionalizar las políticas de género.

Se recomienda también hacer una revisión de programas faltantes con enfoque en: madres gestantes, niños de 0 a 5 años, jóvenes “ninis”, población en situación de calle, población indígena originaria, construcción de más preparatorias, impulso del desarrollo Institucional para la política social, política Integral para la comunidad lés-

¹⁰⁷ Véase a Santiago Levy, *¿Pueden los programas sociales disminuir la productividad y el crecimiento económico? Una hipótesis para México*, en El Trimestre Económico, Vol. LXXIV (3), México, julio-septiembre de 2007, número 295.

bico-gay; fortalecimiento de la capacidad de inspección de las condiciones y derechos laborales en la Ciudad de México, de los programas de fomento a la economía popular solidaria, de mejoramiento barrial, y de comedores populares.

10.- Sustentabilidad financiera de la nueva política social. Las tendencias dominantes en la economía mundial y mexicana indican que se avecina una recesión que imposibilitaría salir del estancamiento en que el país se encuentra desde 1982.

A menor crecimiento de la economía, s menor recaudación. De acuerdo con la OCDE, México es el país que menos tributa. Esto significaría menores ingresos para repartir entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, entre las que la Ciudad de México ha sido una de las más golpeadas por el Ejecutivo Federal y por el Congreso de la Unión desde el año 2000.

Paralelamente, la demanda de servicios sociales en la capital de la República va al alza y el GDF debe dar respuesta a ellas, teniendo un panorama poco esperanzador para el nuevo modelo de política social que debe impulsar en la administración que recién inicia.

Es de considerarse que el Ejecutivo Federal ha anunciado el relanzamiento de su política social. Dado el perfil de los funcionarios que integran los cuadros directivos de la Secretaría de Desarrollo Social, y por las acciones y programas hasta ahora publicados, puede preverse la disputa del territorio al Gobierno del Distrito Federal mediante inversiones millonarias en programas sociales, en aras de avanzar en la recuperación electoral de la Ciudad de México en 2015 y de la mayoría de votantes.

Por ello, es necesario reforzar la coordinación entre los distintos sectores que integran al GDF, incluidas las delegaciones, dejando atrás la competencia y disputas internas. De lo contrario el Gobierno Federal puede fortalecerse en la Ciudad de México a través de nuevos proyectos sociales. También es necesario repensar la participación ciudadana, para hacer de ella una fortaleza de la política social del GDF, frente a la participación social corporativa que pueda impulsar el gobierno federal. Pero, sobre todo, se debe pugnar por la sostenibilidad financiera del desarrollo social, de lo contrario, se estaría poniendo en riesgo los avances logrados hasta ahora. Dicho objetivo, debe ser una labor política con una fuerte participación ciudadana y social, ya que los tecnócratas, indistintamente del gobierno para el cual trabajen, siempre recomiendan las mismas medidas, en las que el gasto social jamás les simpatiza.

Si se considera que el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que “Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en...actividades sociales,(...) promoción (...) cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes...”; que el artículo 11 fracciones, II y IX, de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal le adscribe a las delegaciones facultades para “Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación...(…) y Realizar el control y evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social...”; y que el artículo 39 fracción LVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le otorga a los órganos político-administrativos la atribución de “Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social...”; y que si conjuntamente con lo anterior se sabe que existen alrededor de 52 leyes que regulan una gran variedad de programas sociales, se concluye que las delegaciones tienen facultades genéricas y específicas para planear, ejecutar, controlar y evaluar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación y los programas sociales particulares.

Si a ello se agrega que, como se vio anteriormente, el artículo 113 fracciones IV y XI del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, prescribe que los gobiernos delegacionales deberán “Planear, programar, organizar, controlar, evaluar y supervisar el desempeño de las labores encomendadas a las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que le estén adscritas”; y “XI. Formular los planes y programas de trabajo de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a su cargo, considerando en ellos las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como mejorar los sistemas de atención al público;”, y que, de conformidad con las atribuciones genéricas y particulares que tienen los órganos político-administrativos, elaborarán su Manual Administrativo, en el que describirán la organización administrativa que adoptan, las funciones que debe desempeñar cada unidad administrativa y unidad de apoyo técnico-operativa y los procedimientos sustantivos de cada área, en este ámbito también se puede concluir que las delegaciones tienen las facultades para poder planear, instrumentar, controlar y evaluar sus programas sociales; y tienen la facultad para organizarse como sea más conveniente para operar con eficacia, eficiencia y calidad dichos programas.

En consecuencia, las brechas que existen en la normatividad sustantiva que regula la actuación del Gobierno del Distrito Federal, en materia de planeación del desarrollo, planeación del desarrollo social, programación y presupuestación de lo social, instrumentación y evaluación no se constituyen en un obstáculo para que las delegaciones puedan cumplir tareas de planeación, instrumentación, control y evaluación de sus políticas, programas y acciones sociales. El origen de sus deficiencias habrá que buscarse en otra parte.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas, La hechura de las políticas, La implementación de las políticas y Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Editores, varias ediciones.

_____. *Hacia una disciplina de las políticas públicas en Perfiles latinoamericanos*, número 003, FLACSO, México, 1993.

Alda, Facio. *Los Derechos Humanos desde una Perspectiva de Género y las Políticas Públicas*, en *Otras Miradas*, Vol.3, Costa Rica, 2003.

Arauz V. *La política social del gobierno del PRD en el DF, 1997-2001*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Tesis de Maestría en Desarrollo General, 2002.

Bobbio, Norberto. *Origen y fundamentos del poder político*. Grijalbo, México, 1985.

Botero, María Helena y Carvajal, Diana. *El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territorios*, Documentos de Investigación, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales-Universidad del Rosario, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, 2011.

Bucci, Maria Paula Dallari. *Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos*, en *Direitos humanos e políticas públicas*. Cadernos Polis # 2, Polis, Sao Paulo. Brasil, 2001.

Calva, José Luis. (coordinador), *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa Editores, 2007.

Campos, Ricardo. *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas, liberalismo y democracia*. Géminis Editores, México, 2000.

Canto Chac, Manuel y Berrios Navarro, María del Pilar. *Los espejos de la política social del Distrito Federal. Articulación gubernamental y participación ciudadana en la política social del Distrito Federal*, Evalúa DF-UAM Xochimilco-Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, México Distrito Federal, diciembre 2010.

Canto Chac, Manuel y Sánchez, Adolfo. *Encuesta de percepciones de calidad de vida en el DF, Evalúa DF, 2012*, citado en Manuel Canto Chac y Arcelia Martínez Bordón, *Balance de la Política Social del DF (1997-2012) y propuestas para su fortalecimiento*, borrador para discusión en seminarios temáticos, Evalúa DF; México, Distrito Federal, octubre 2012.

Canto Chac, Manuel. *La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas. La experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México*. En: M. Wolf (coordinadora), *Las exigencias de la sociedad civil*. Icaria, Barcelona, España, 2004.

Cárdenas, Cuauhtémoc; Eibenschutz, Roberto; Assa Laurell, Cristina; Taibo II, Paco Ignacio. *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*. Distrito Federal 1997-2000, México, D. F., 1997.

Cárdenas, Cuauhtémoc. *Una Ciudad para todos otra forma de gobierno*, México, Distrito Federal, (1997-2000), 1997.

Castro García, Carmen. *Estado de Bienestar, políticas públicas e Igualdad de Género*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España, 2008.

Chevalier, Jacques. *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?*. En *Revue française d'administration publique*. No. 105/106, 2003.

Cruz Parcerero, Juan A. y Vázquez, Rodolfo. (coords.) *Debates constitucionales sobre Derechos Humanos de las mujeres*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fontamara, México, 2010.

De la Rosa, Javier. *Políticas y programas sociales aplicados en el Gobierno del Distrito Federal en 1997-2010*, México, Evalúa DF, 2011.

De Roux, Carlos y Juan C. Ramírez. *Derechos Económicos, Sociales y Culturales, política pública y justiciabilidad*. CEPAL, Bogotá. Colombia, 2004.

Ejea Mendoza, Guillermo. *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006.

Evalúa DF. *Balance de la Política Social del DF (1997- 2012) y propuestas para su fortalecimiento* (borrador para discusión en seminarios temáticos), Evalúa DF, México Distrito Federal, octubre de 2012.

Evalúa DF. *DF: Estructura y Evolución del Gasto Social 2007-2012*, Dirección de Estadísticas, Evalúa DF, enero de 2012. Tomamos las cifras que fueron calculadas a precios constantes de 2007.

Evalúa DF. *Problemas sociales integrados y omitidos en la Agenda del Gobierno del Distrito Federal*, Evalúa DF, México, Distrito Federal, 2010

Evalúa DF. *Propuesta de Recomendaciones de Evalúa DF para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal*, en cuanto tal y en su carácter de Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

Evalúa DF. *Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal*, al Presidente de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

Fernando Bazua, Giovanna Valenti. *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1995.

Ferrajoli, Luigi. *Estado Social y Estado de Derecho*. En Abramovich, Añón y Courtis (Compiladores) *Derechos Sociales*. Instrucciones de uso. Fontamara. México. 2003.

Filc, G. y C. Scartascini. *El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes*. En Bárcena, A. y N Serra (editores) *Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* CEPAL. 2012.

Gallego Medina, Ma. Teresa (S/a), *Democracia paritaria: recorrido histórico y planteamiento actual*. Asociación para la Reflexión y la Acción Feminista, España.

Gamboa Montejano, Claudia. *Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular, Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en el primer año de ejercicio de la LX Legislatura, Reformas del Estado y opiniones especializadas*, Centro de Documentación, Información y Análisis- Cámara de Diputados, México, 2007.

García Cruz, Pedro. *Las instituciones de la política social del Distrito Federal 1997-2010*. Evalúa DF.

González Plessman, Antonio J. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización*. Programa Andino de Derechos Humanos, Ecuador, 2010.

González Schmal, Jesús. *Democracia semidirecta y democracia participativa, en Democracia y Gobernabilidad*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho constitucional, Tomo II, serie doctrina jurídica Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2001.

Guzmán, Virginia. *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Serie mujer y desarrollo, Núm. 48, CEPAL-ONU, Chile, 2003.

Haberle, Peter. *El estado constitucional*. Astrea, Argentina, 2007.

Haro Reyes, Dante J. *Estado de derecho, derechos humanos y democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2003 .

Informe Anual 2009: *Políticas Públicas y Derechos Humanos*.

Lahera P, Eugenio. *Política y políticas públicas*, Serie políticas sociales, Núm. 95, CEPAL-ONU, Chile, 2004.

Levy, Santiago. *¿Pueden los programas sociales disminuir la productividad y el crecimiento económico? Una hipótesis para México*, en El Trimestre Económico, Vol. LXXIV (3), número 295, México, julio-septiembre 2007.

Luengas, Claudia. *Análisis propositivo de la normatividad del Distrito Federal, en materia de Desarrollo Social*, México, Evalúa DF, 2011.

Manuel Canto Chac y Arcelia Martínez Bordón (coordinadores), *Balance de la política social del DF (1997-2012) y propuestas para su fortalecimiento (borrador para discusión en Seminarios Temáticos)*, Evalúa DF, México, Distrito Federal octubre de 2012.

Martínez Mendizábal, David. *Notas distintivas del paradigma de política social del DF. Ejes problemáticos para un análisis comparativo en los mesogobiernos*, Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, México.

Marván Laborde, Ignacio. *Del gobierno representativo de las delegaciones políticas*, Documento de Trabajo número 97, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, Distrito Federal, 1999.

Medrano Buenrostro, Anahely. *Análisis sobre principales enfoques de política social contemporánea*, Evalúa DF, México Distrito Federal, julio, 2010.

Medrano Buenrostro, Anahely. *Principales efectos de la focalización como parte del modelo de política social neoliberal*, Evalúa DF, México Distrito Federal, julio, 2010.

Montaño, Sonia. *El buen gobierno desde una perspectiva de género*, Ponencia presentada durante el Seminario internacional de Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe el 5 y 6 de octubre del 2006, Chile.

Montaño, Sonia. *Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil*, Serie mujer y desarrollo, Núm. 45, CEPAL-ONU, Chile, 2003.

Mundo López, Ángel. *Política de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (1997-2010)*, México, Evalúa DF, 2011.

Mundo, Ángel y De la Rosa, Javier. *Grado de Avance del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012*.

O'Coonor, James. *La crisis fiscal del Estado*, Siglo XXI Editores, México, Distrito Federal, 1973.

Offe, Clauss. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*.

PGC. *Las instituciones de la política social del Distrito Federal, 1997-2010*, México, Distrito Federal, Evalúa DF, 2011.

Procuraduría Social del Distrito Federal. Ciudad de México: capital de los derechos sociales. *Guía de Programas y Servicios que ofrece el gobierno de la Ciudad de México*, Procuraduría Social del Distrito Federal, 2008.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

Sánchez Almanza, Alfonso. *La Evolución de la Ciudad de México*, Evalúa DF, México, Distrito Federal, marzo, 2011.

Sánchez Mejorada, Cristina y Álvarez Enríquez, Lucía. *Participación y cambios recientes en la relación Gobierno-Sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la Ciudad de México (1997-2003)*.

Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, *Política Social del Gobierno del Distrito Federal*. Documento marco, GDF-SESDS, México, Distrito Federal, diciembre 1998.

Serna de la Garza, José María. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004.

Toaki Lozano, Carlos. *Análisis sobre las orientaciones actuales de las políticas sociales y de desarrollo social*, Evalúa DF, México, Distrito Federal.

Torres Salcido, Gerardo. *Hacia una caracterización de la política social del Gobierno del Distrito Federal*, Evalúa DF, México, Distrito Federal, 2010.

Uña, G. *Desafíos para el presupuesto en América Latina: el presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera*. 23 Seminario Regional de Políticas Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 18-21 enero 2011.

Vásquez Colmenares Guzmán, Pedro. *El desafío de las finanzas públicas*, en Ensayos sobre la Economía de la Ciudad de México, Ricardo Samaniego (compilador), Editorial Pórtico de la Ciudad de México, 1992; El Reto Financiero de la Ciudad de México, en Revista de Economía Política. Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C., febrero-abril de 1994, Año 1, No. 2; y Federalismo Hacendario y las Finanzas de la Capital en Los Retos de la Ciudad de México en el umbral del Siglo XXI, en Javier Beristáin (coordinador), ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Yáñez Rizo, Pablo. *Exposición sobre la evolución del gasto social entre 2006 y 2010 en el Distrito Federal*, Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, XXVI Sesión Ordinaria, 24 de septiembre de 2010, México, Distrito Federal.

Zaid, Gabriel. *La obsesión legislativa*, Diario Reforma, 25 de octubre de 2009, México, Distrito Federal.

Documentos legales

Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal

Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal 2012, Editorial ISEF Empresa Líder, México, enero 2012.

Reportes y Manuales

Rodríguez Lozano, Amador. *Lo claroscuro de la representación política*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

Sartori, Giovanni. *Representación*, en Giovanni Sartori, Elementos de ciencia Política, Ariel, España.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Segundo informe trimestral de avance de las actividades realizadas de seguimiento a la implementación de la iniciativa Pbr/SED en las EF's*. SHCP, 2012.

Skocpol, Theda. *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*, en Grompone, Romeo, Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias. IEP, Perú, 1995.

Stoner J. *Administración*. Prentice Hall, México, 1994, 781 páginas.

Valadés, Diego. *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, Serie Estudios Jurídicos, No. 69, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Valencia Agudelo, Germán D. *Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado*, en Semestre Económico, volumen 14, Núm.30, Universidad de Medellín, Colombia, 2011.

Vásquez Colmenares, Pedro. Méndez, José Luis (coord.). *La Planeación, el Presupuesto y las Políticas Públicas, en Los Grandes Problemas de México*, XIII Políticas Públicas, El Colegio de México, México, 2010.

Anexos



Anexo 1. Evaluaciones internas analizadas

Relación de leyes analizadas

- 1.- Ley Ambiental del Distrito Federal
- 2.- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- 3.- Ley de Aguas del Distrito Federal
- 4.- Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal
- 5.- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
- 6.- Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito en el Distrito Federal
- 7.- Ley de Bibliotecas del Distrito Federal
- 8.- Ley de Defensoría de Oficio del Distrito Federal
- 9.- Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal
- 10.- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal
- 11.- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- 12.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- 13.- Ley de Educación del Distrito Federal
- 14.- Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal
- 15.- Ley de Filmaciones para el Distrito Federal
- 16.- Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de los Organismos Civiles para el Distrito Federal
- 17.- Ley de Fomento al Cine Mexicano
- 18.- Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal
- 19.- Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal
- 20.- Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal
- 21.- Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal
- 22.- Ley de Fomento para La Lectura y el Libro en el Distrito Federal
- 23.- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal
- 24.- Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal
- 25.- Ley de Interculturalidad, atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal
- 26.- Ley de La Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal
- 27.- Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal
- 28.- Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal
- 29.- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal
- 30.- Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal
- 31.- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
- 32.- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal
- 33.- Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la población del Distrito Federal
- 34.- Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal

- 35.- Ley de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro para el Distrito Federal
- 36.- Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal
- 37.- Ley de Salud del Distrito Federal
- 38.- Ley de Salud Mental del Distrito Federal
- 39.- Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal
- 40.- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal
- 41.- Ley de Turismo del Distrito Federal
- 42.- Ley de Vivienda del Distrito Federal
- 43.- Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México
- 44.- Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal
- 45.- Ley del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia en el Distrito Federal
- 46.- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
- 47.- Ley del Seguro Educativo para el Distrito Federal
- 48.- Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal
- 49.- Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en el Distrito Federal
- 50.- Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama en el Distrito Federal
- 51.- Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal
- 52.- Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal
- 53.- Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal
- 54.- Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal
- 55.- Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal
- 56.- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal
- 57.- Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas en el Distrito Federal
- 58.- Ley que crea el Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH Sida del Distrito Federal
- 59.- Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal que estudien en las instituciones de educación media superior y superior del gobierno del Distrito Federal
- 60.- Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal
- 61.- Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal en los niveles de preescolar, primaria y secundaria
- 62.- Ley que establece el acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral
- 63.- Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimenticio a madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal
- 64.- Ley que regula el funcionamiento de los centros de atención y cuidado infantil para el Distrito Federal

Anexo 2

Artículo 37 de la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal

- I. Legalizar las firmas de sus subalternos, y certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Delegación;
- II. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente;
- III. Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y lineamientos, con apego a la normatividad correspondiente;
- IV. Expedir, en coordinación con el registro de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables,
- V. Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- VI. Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; excepto en las disposiciones contenidas en las Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal;
- VII. Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables;
- VIII. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal;
- IX. Proporcionar, en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la demarcación territorial y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la demarcación territorial;
- X. Coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar las políticas demográficas que fijen la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población;
- XI. Intervenir en las juntas de reclutamiento del Servicio Militar Nacional;
- XII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las Leyes y Reglamentos aplicables;
- XIII. Formular y ejecutar Programas de Apoyo a la Participación de la Mujer en los diversos ámbitos del desarrollo pudiendo coordinarse con otras instituciones, públicas o privadas para la implementación de los mismos. Estos programas deberán ser formulados de acuerdo a las políticas generales que al efecto determine la Secretaría de Gobierno;
- XIV. Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las dependencias competentes;
- XV. Establecer y organizar un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- XVI. Ejecutar las Políticas Generales de Seguridad Pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno;
- XVII. Emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones;

XVIII. Presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legalmente establecidos;

XIX. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso;

XX. Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el Desarrollo Urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de la materia;

XXI. Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

XXII. Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial;

XXIII. Administrar los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil;

XXIV. Coordinar con los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra;

XXV. Prestar los servicios públicos a que se refiere esta Ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y Presupuesto de Egresos del Ejercicio respectivo;

XXVI. Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en los términos del Estatuto y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial;

XXVII. Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente;

XXVIII. Proponer a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias;

XXIX. Autorizar, con base en las normas que al efecto expida la Secretaría de Transportes y Vialidad, y una vez realizados los estudios pertinentes, la ubicación, el funcionamiento y las tarifas que se aplicaran para los estacionamientos públicos de su jurisdicción;

XXX. Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;

XXXI. Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, incluyendo la instalación de bebederos de agua potable, y el mantenimiento a los ya instalados en las escuelas del Distrito Federal, así como la construcción y rehabilitación de espacios con la infraestructura humana, inmobiliaria y material necesaria y adecuada destinados para la Educación Física y la Práctica Deportiva, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Secretaría de Educación;

XXXII. Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades, observando criterios ambientales, en materia de sistemas de ahorro de energía y aprovechamiento de energías renovables, y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;

XXXIII. Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos que se encuentren a su cargo, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente;

- XXXIV. Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente;
- XXXV. Coadyuvar con el Cuerpo de Bomberos y el de rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes;
- XXXVI. Prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos;
- XXXVII. Proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas parciales de su demarcación territorial;
- XXXVIII. Realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan;
- XXXIX. Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales;
- XL. Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Programa Delegacional y en los Programas Parciales de su Demarcación Territorial;
- XLI. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa;
- XLII. Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo, en coordinación con las áreas centrales correspondientes;
- XLIII. Promover los valores de la persona y de la sociedad así como fomentar las actividades que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social;
- XLIV. Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad;
- XLV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las Unidades Administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero de esta Ley. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;
- XLVI. Proponer, formular y ejecutar las medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa, entre las que se incluya la habilitación de un sistema de orientación, información y quejas a través de un servicio de orientación telefónica y un portal de Internet, podrán asimismo habilitar la apertura de cuentas en redes sociales de Internet a efecto de difundir la información relativa a los servicios públicos y trámites administrativos que les sean propios;
- XLVII. Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y, en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural;
- XLVIII. Formular los Programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto;
- XLIX. Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los Programas Especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal;
- L. Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad con las Normas y Criterios que establezcan las Dependencias Centrales;
- LI. Realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial;

- LII. Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación;
- LIII. Construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, con base en los lineamientos que determinen las dependencias centrales;
- LIV. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las Unidades Administrativas a ellos adscritas;
- LV. Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno la Delegación en funcionarios subalternos, de facultades que tengan encomendadas;
- LVI. Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente;
- LVII. Ejecutar, dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias;
- LVIII. Prestar en su demarcación territorial, los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes;
- LIX. Presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, Programas de Vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión;
- LX. Promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios;
- LXI. Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental;
- LXII. Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- LXIII. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable;
- LXIV. Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente;
- LXV. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;
- LXVI. Ejecutar el Sistema de Servicio Público de Carrera que se determine para las delegaciones;
- LXVII. Ejecutar los Programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público;
- LXVIII. Elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el Programa de Protección Civil de la Delegación;
- LXIX. Recibir, evaluar y, en su caso, aprobar los programas internos y especiales de Protección Civil en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- LXX. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de Protección Civil, así como aplicar las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias;

- LXXI. Elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes;
- LXXII. Promover y coordinar la instalación, funcionamiento y seguimiento de los Subcomités de Desarrollo Económico Delegacionales, apoyando iniciativas de inversión para impulsar a los sectores productivos de su zona de influencia. Asimismo, ejecutar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a dichos Subcomités;
- LXXIII. Establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico, las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad;
- LXXIV. Participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los Programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas dependencias;
- LXXV. Realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana;
- LXXVI. Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;
- LXXVII. Promover, coordinar y fomentar los Programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial, y
- LXXVIII. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe de Delegacional;
- LXXIX. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables;
- LXXX. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los Convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- LXXXI. Proponer el Jefe de Gobierno, los proyectos de Programas Operativos Anuales y de Presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
- LXXXII. Coadyuvar con la dependencia de la administración Pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; y
- LXXXIII. Solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la emisión de la declaratoria de emergencia o la declaratoria de desastre en los términos de la Ley de Protección Civil.
- LXXXIV. Elaborar su respectivo Atlas de Riesgo Delegacional y mantenerlo actualizado.
- LXXXV. Las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y reglamentos.

Anexo 3

Espacios de participación ciudadana y órganos de gobierno en el D.F.

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal	Coordinación Interinstitucional	SEGOB; SEDESOL; SSP; STFE; SALUD; EDUCACION; CULTURA; SEDUVI; PGJ; CJSL; INMUJERES; PROSOC; STP; DIF-DF; y las 16 delegaciones. Participan como invitados permanentes los titulares de las dependencias del GDF que no son parte de la Comisión Interinstitucional, el titular de la CDHDF, 3 representantes de la ALDF; 3 representantes de la Sociedad Civil y 3 investigadores especialistas así como representantes de organismos internacionales especializados en la materia.
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar	Consejos para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar Delegacionales	Delegado; Subdelegados de Gobierno y Desarrollo Social, Delegado Regional de la PGJDF; Titular de la Región de la SSP; Titular de la Unidad de Atención; Coordinador del área de Educación y Titular de la Jurisdicción Sanitaria; 3 representantes de organizaciones sociales y asociaciones vecinales convocados por el Delegado y 2 diputados de la ALDF de los Distritos Electorales comprendidos en la demarcación de que se trate.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Consejo Rural de la Ciudad de México	Presidido por el Jefe de Gobierno; será Secretario el titular de la SEDEREC; Jefes Delegacionales; miembros de la ALDF que integren la Comisión de Desarrollo Rural. Se podrá invitar a 3 representantes del Gobierno Federal designados por SAGARPA. Adicionalmente se podrán integrar con voz pero sin voto representantes debidamente acreditados de las organizaciones de productores, comercializadores, prestadores de servicios y demás organizaciones y agentes que se desenvuelvan o incidan en actividades, servicios y procesos del medio rural en el DF, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales así como representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural.

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social	<p>Jefe de Gobierno quien la preside; SEDESOS a cargo de la coordinación ejecutiva y sustituye al Jefe de Gobierno en sus ausencias; titulares de GOBIERNO, SEDUVI, SEDECO, OBRAS, SALUD, SEDEREC, FINANZAS, SMA, TRABAJO, PROSOC y DIF-DF y los titulares de las Delegaciones quienes pueden ser suplidos por los Directores Generales de Desarrollo Social. El Jefe de Gobierno puede invitar a otros titulares o servidores públicos a participar. Cuando se atiendan asuntos relacionados con la colaboración y corresponsabilidad de la sociedad organizada se invitará a las sesiones a las organizaciones involucradas.</p>
	Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal	<p>Jefe de Gobierno quien preside; titular de SEDESOS quien funge como Secretario Ejecutivo; un servidor público de SEDESOS quien funge como Secretario Técnico; los titulares de SEDUVI, SEDECO, SALUD, SEDEREC, OBRAS, SMA, FINANZAS, TRABAJO de Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial, INMUJERES, INJUVE, PROSOC y DIF-DF, 3 diputados de la ALDF de entre los miembros de las Comisiones relacionadas con el Desarrollo Social y 3 representantes de cada uno de los siguientes sectores: organizaciones civiles, organizaciones sociales, IAPs, Instituciones académicas de educación superior, grupos empresariales y un representante de cada uno de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social. En los grupos de trabajo se podrá invitar a participar a propuesta de los miembros del Consejo a otras personas de organizaciones sociales, civiles, instituciones académicas, grupos empresariales, de la ALDF y de la administración pública local y federal.</p>

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
	Consejo Delegacional de Desarrollo Social	Titular de la Delegación quien lo preside; titular de la Dirección General de Desarrollo Social quien funge como Secretario ejecutivo; un servidor público de la Dirección General de Desarrollo Social quien funge como Secretario Técnico, los titulares de las Direcciones Generales Jurídica y de Gobierno, de Administración, Obras y Desarrollo urbano, Servicios Urbanos, Participación Ciudadana y los servidores públicos que considere necesario convocar el Jefe Delegacional; los representantes de las dependencias de la Administración a invitación del titular de la Delegación; 3 miembros de cada uno de los siguientes sectores: organizaciones civiles, organizaciones sociales, IAPs, instituciones académicas de educación superior, grupos empresariales. Cuando se trate de asuntos relacionados con alguna zona de la demarcación territorial en específico, el titular de la Delegación invitará a grupos de vecinos interesados.
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano	SEDUVI que preside; SEDECO; SMA; SETRAVI; CJSL; SPC; SACM; CULTURA; la Delegación correspondiente; la Comisión de Desarrollo e Infraestructura de la ALDF y el Coordinador de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del órgano de representación ciudadana que corresponda, GOBIERNO, a través de la DGRT participando con voz como instancia de coadyuvancia y asesoría técnica.
	Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica	Un representante de SEDUVI; SEDECO; SMA; SETRAVI; CJSL; SPC; CULTURA; SACM; la Delegación o Delegaciones correspondientes; la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la ALDF; el Coordinador de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del órgano de representación ciudadana que corresponda y la representación de dos expertos en el tema que pueden ser académicos, gremiales o profesionales que corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el área de gestión estratégica de que se trate.
Ley de Educación del Distrito Federal	Consejo Delegacional de Educación	Se integra con representantes de los consejos zonales correspondientes

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal	Consejo del Deporte del Distrito Federal	Jefe de Gobierno quien lo preside; el Director del Instituto del Deporte del DF que funge como Secretario; el presidente o un integrante de la Comisión de Juventud y Deporte de la ALDF; el presidente del Comité Deportivo Estudiantil; un representante de organismos que presiden deportes de conjunto; uno de organismos que manejen deportes individuales; un representante de organismos para individuos con capacidades diferentes; 2 representantes de la IP que se hayan distinguido por el apoyo brindado económica o técnicamente al fomento del deporte y la cultura física; los 16 Directores del área deportiva de las Delegaciones y un representante del Instituto de Ciencia y Tecnología del DF.
	Comité Delegacional del Deporte	Integrantes del Sistema de Cultura Física y Deporte.
Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal	Consejo Delegacional de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal	Jefe Delegacional como presidente; titular del área de Desarrollo Social como Secretario; titular del área Cultural como Secretario Técnico; un representante por cada Casa de Cultura de la Delegación; 5 representantes de la comunidad artística y cultural con presencia en la Delegación;
Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal	Comités de Fomento Económico Delegacional	El Delegado como presidente; un Vicepresidente designado por el Secretario de Desarrollo Económico; un Secretario Técnico designado por el Delegado y representantes de organizaciones productivas del sector privado y social, de la banca de desarrollo y comercial e intermediarios financieros no bancarios, de instituciones de investigación, como el Instituto y educación técnica-media y superior, públicas y privadas; de entidades y dependencias del gobierno federal y otros propuestos por el Presidente del Comité.
Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal	Oficinas de Atención y Orientación a la Juventud de las Delegaciones	

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal	Consejo Delegacional Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños	Jefe Delegacional, Director General de Desarrollo Social, Jurídico y de Gobierno, Educación, y representantes de organizaciones sociales y privadas dedicadas a la atención de las niñas y niños; asociaciones de padres de familia y especialistas en la materia.
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal	Consejos de Personas Adultas Mayores	Deberán formarse Consejos de Personas Adultas Mayores en cada Demarcación territorial para fomentar la participación de la población y dar a conocer las necesidades de las personas adultas mayores, las cuales deberán de coordinarse con el Consejo Asesor.
Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal	Oficina de Cambio Climático en cada Delegación	
Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	Comité de Planeación	Integrado por los titulares de las dependencias de la APDF. Los titulares de los órganos político administrativos participarán en el Comité en los términos del Reglamento. Los titulares de los órganos desconcentrados y de las entidades participarán en el Comité cuando expresamente lo determine el Jefe de Gobierno
	Comité Mixto de Planeación	Las funciones que en materia de planeación corresponden a los titulares de los órganos político-administrativos serán apoyadas por sus respectivos Comités Mixtos de Planeación de conformidad con lo que establezca el Reglamento de la Ley
Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población del Distrito Federal	Consejo Delegacional de Población	Jefe Delegacional, quien fungirá como presidente y el titular del área administrativa que corresponda por cada uno de los temas de las diferentes comisiones que conforman el Consejo

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
Ley de Salud Mental del Distrito Federal	Consejo Delegacional de Salud Mental	Los titulares de los órganos político administrativos dispondrán las medidas administrativas para la integración de un Consejo Delegacional de Salud Mental conforme a las disposiciones referidas al Consejo. El Consejo contará con una Secretaría Técnica, cuyas facultades así como las del presidente y demás integrantes, se establecerán en el Reglamento Interno que para tal efecto se expida.
Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal	Junta de Salvaguarda Delegacional	En cada Delegación podrá establecerse una Junta de Salvaguarda que hará las veces de órgano consultivo para la defensa del patrimonio urbanístico arquitectónico de la Ciudad de México. El Reglamento de la Ley señalará las atribuciones y configuración de cada una de las Juntas de Salvaguarda respetando las necesidades de cada Delegación. En ellas, participarán los Comités Vecinales en la proporción que les conceda el Reglamento y con las facultades que les confiere la Ley de la materia.
Ley de Turismo del Distrito Federal	Comisión Ejecutiva de Turismo	Secretario de Turismo quien la presidirá, los Secretarios de Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Finanzas, Seguridad Pública, Cultura, Desarrollo Social y Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. A las sesiones podrán ser invitados titulares de otras dependencias o entidades de la APF o del DF, los Jefes Delegacionales y representantes del sector social y privado con derecho a voz.
	Consejo Consultivo de Turismo	Jefe de Gobierno quien preside. Se integra con los servidores públicos que tengan a su cargo la materia turística y aquellos que determine el Jefe de Gobierno; las organizaciones de los prestadores de servicios turísticos, las organizaciones de trabajadores turísticos, las organizaciones académicas que imparten estudios en la materia así como los Jefes Delegacionales en los términos del Reglamento. Podrán ser invitados a las sesiones del Consejo representantes de instituciones públicas o privadas y demás personas relacionadas con el turismo en los ámbitos Federal y del DF cuando tengan relación o sean interesados en el tema a tratar. Será invitado permanente el Presidente de la Comisión de Turismo de la ALDF.
	Comités Delegacionales de Fomento al Turismo	

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
<p>Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</p>	<p>Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</p>	<p>Está integrado por 62 representantes de los sectores privado, social, público y académico de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Jefe de Gobierno como Presidente Honorario; II. 7 representantes del sector empresarial; III. 7 representantes de la academia; IV. 7 representantes de la sociedad civil; V. 7 representantes del sector sindical; VI. 4 representantes de organizaciones de profesionistas especializados; VII. 2 Diputados Federales a propuesta de la Comisión para el DF de la Cámara de Diputados; VIII. El titular de FINANAZAS; IX. El titular de SEDESO; X. El titular de SEDECO; XI. El titular de TURISMO; XII. El titular de EDUCACION; XIII. El titular de TYFE; XIV. El titular de SMA; XV. El Director General del Instituto de Ciencia y Tecnología; XVI. 3 Diputados de la ALDF de distintos partidos políticos propuestos por la Comisión de Gobierno y Ratificados por el Pleno; XVII. Los 16 Jefes Delegacionales
<p>Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal</p>	<p>Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa</p>	<p>11 representantes de las siguientes dependencias: GDF nombrado por el Jefe de Gobierno quien presidirá; CDHDF; ALDF; TSJDF; tres representantes de distintas instituciones académicas y 4 representantes de organizaciones de la sociedad civil. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH podrá participar como órgano observador y tendrá derecho a voz; los organismos autónomos del DF y las Delegaciones Políticas con derecho a voz.</p>

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal	Consejo de Protección Civil del Distrito Federal	<p>Jefe de Gobierno quien lo presidirá; Titular de la Secretaría de Protección Civil como Secretario Ejecutivo del Consejo; las y los titulares de las dependencias de la APDF; un Vocal Ejecutivo con funciones de Secretario Técnico designado por el titular de la SPC sin que pueda tener nivel inferior a Director General; Titular de la Dirección General de Comunicación Social de la SPC que será el Coordinador Informativo y de Enlace; los Jefes Delegacionales; el PGJDF; el Contralor General del DF; el Presidente de la Comisión de Protección Civil de la ALDF y 2 integrantes de la misma; el coordinador General de Protección Civil del Gobierno Federal con carácter de invitado permanente; un representante de cada una de las siguientes instituciones: UNAM, UAM, IPN y UACM; el Director General del Heroico Cuerpo de Bomberos del DF y 10 representantes de la sociedad civil electos por el voto mayoritario de los integrantes. La Presidencia del Consejo invitará a las sesiones a representantes de las dependencias y entidades de la APF y de la Zona Metropolitana del Valle de México así como los representantes de los sectores público, social y privado, académico y especialistas que determine con derecho a voz.</p>
	Unidades Delegacionales de Protección Civil	<p>Jefe Delegacional, Directores Generales de la Delegación, el Director General Jurídico y de Gobierno será el Secretario Ejecutivo, un representante de la SPC que no podrá tener nivel inferior a Director General, un representante de la CGDF, los servidores públicos designados por SEDUVI y SETRAVI en la demarcación que no podrán tener nivel inferior a Director de Área, titular de Protección Civil de la Delegación como Secretario Técnico y 5 representantes de organizaciones civiles especializadas. El Presidente del Consejo invitará a las sesiones a representantes de las dependencias y entidades de la APF, del DF y de la Zona Metropolitana del Valle de México, así como los representantes de los sectores público, privado y social que determine. El Presidente del Consejo Delegacional deberá invitar como miembro del mismo y de los Subconsejos al Delegado Regional de la PGJDF.</p>

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
<p>Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal</p>	<p>Comité Técnico de Evaluación y Seguimiento del Programa de Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal</p>	<p>SALUD quien lo presidirá, INMUJERES quien fungirá como Secretaría Ejecutiva; SEDESOL; FINANZAS; OM y las 16 Delegaciones. Serán invitados permanentes 4 integrantes de la ALDF. Participarán en el Comité instituciones de salud y académicas relacionadas con el objeto de la presente Ley, así como organizaciones de la sociedad civil quienes tendrán derecho a voz y en todo momento a emitir opinión sobre los resultados de la aplicación del Programa.</p>
<p>Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal</p>	<p>Consejo Delegacional para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas</p>	<p>Los titulares de los órganos político administrativos dispondrán lo conducente para la conformación de un Consejo Delegacional para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Será integrante el Director del Instituto o la persona que al efecto designe.</p>
	<p>Las Delegaciones construirán dentro de su espacio geográfico una unidad de atención, tratamiento y rehabilitación para el consumo de sustancias psicoactivas bajo los lineamientos que emita el Instituto</p>	

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
<p>Ley de Filmaciones del Distrito Federal</p>	<p>Consejo Directivo de la Comisión de Filmaciones</p>	<p>El Consejo Directivo, es el órgano de gobierno de la Comisión de Filmaciones de la Ciudad de México y estará integrado por:</p> <p>I. La o el titular de la Secretaría de Cultura o su representante, quien lo presidirá;</p> <p>II. La o el Director General de la Comisión Filmaciones, quien fungirá como Secretario Técnico y sólo contará con derecho de voz;</p> <p>III. La o el titular de la Secretaría de Gobierno o su representante;</p> <p>IV. La o el titular de la Secretaría de Finanzas o su representante;</p> <p>V. La o el titular de la Secretaría de Seguridad Pública o su representante;</p> <p>VI. Las o los representantes de los siguientes gremios:</p> <p>a. Productores de cine;</p> <p>b. Productores de televisión;</p> <p>c. Productores de comerciales;</p> <p>d. Escuelas de cine en el Distrito Federal;</p> <p>e. Documentalistas;</p> <p>f. Sociedades cooperativas de producción audiovisual; y</p> <p>g. Videoastas.</p> <p>Los representantes del sector audiovisual serán designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, previa consulta al gremio respectivo. Ocuparán su cargo por un periodo de dos años, prorrogable hasta por un período adicional. Su participación en el Consejo será de carácter honorífico, por lo que no recibirán ninguna contraprestación económica o material, y sus servicios no originarán ninguna relación laboral con la Secretaría o la Comisión.</p>

Ordenamiento	Mecanismo	Integración
<p>Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa</p>	<p>Consejo Local para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa</p>	<p>El Consejo estará conformado por los siguientes integrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> I.El Secretario de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, quien lo presidirá; II.El Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal; III.El Secretario de Educación del Gobierno del Distrito Federal; IV.El Secretario del Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno del Distrito Federal; V.El Secretario de Turismo del Gobierno del Distrito Federal; VI.El Secretario del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal; VII.El Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal; VIII.El Director del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal; IX.Un representante de cada uno de los órganos político administrativos del Distrito Federal; y X.Cinco organismos empresariales, representados por sus Presidentes. <p>El Consejo podrá invitar a participar en las sesiones, con voz pero sin voto, a los delegados de las dependencias federales y especialistas en los temas a discusión.</p>

Anexo 4

El caso del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal

Antecedentes de creación

A raíz de la firma de la Convención a favor de los Derechos Políticos de la Mujer en 1952, en casi todo el mundo se aceleró el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres. En 1974, nuestro país incorporó por reforma al Artículo 4º de la Constitución Política, el principio fundamental de igualdad jurídica entre hombres y mujeres.

A partir de 1975 las reformas legislativas a favor de la igualdad jurídica destacan la labor conjunta y de consenso de los partidos políticos promovida por las propias mujeres legisladoras federales y locales, para alcanzar un objetivo común: la equidad de género. En esa línea, fueron reformados algunos instrumentos normativos como códigos civiles y penales en varios estados de la República Mexicana, lo que ha buscado garantizar los derechos de las mujeres.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), fue adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y es considerada como la Carta internacional de los derechos humanos de las mujeres, ratificada por México en 1981.

En 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, el cual propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres.

En el XXIV Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA en 1994, se suscribe la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belém Do Pará), afirmando que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de dichos derechos y libertades. La Convención fue suscrita por México el 12 de noviembre de 1998.

En ese mismo año en la Ciudad de México, un grupo de mujeres propusieron la creación de un Instituto Nacional de la Mujer, siendo el 8 de marzo de 1998 cuando el primer Gobierno democrático electo en la Ciudad de México planteó como preocupación prioritaria diseñar una política integral de equidad de género que transversalizará todas las políticas públicas y sociales. Para impulsar el libre acceso y la plena igualdad de oportunidades a las mujeres en los ámbitos y estimular su desarrollo integral y erradicar toda práctica discriminatoria, se estableció el Acuerdo para la Creación del Programa para la participación Equitativa de la Mujer en el Distrito Federal (PROMUJER), actualmente, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres DF) creado en mayo de ese mismo año.

El 11 de agosto de 1999, el Gobierno capitalino emitió el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en el cual da a conocer en su artículo 129 la creación del Instituto de la Mujer del Distrito Federal como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobierno. Este Reglamento fue reformado en dos ocasiones; la primera, el 14 de enero del 2000 para incluir, entre sus atribuciones, aquellas que dieran sustento jurídico para consolidar el Sistema de Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (CIAM) en las 16 delegaciones, con la finalidad de impulsar la participación de la mujer mediante la impartición de cursos, pláticas, talleres y asesorías. La segunda tuvo lugar el 12 de septiembre del 2000, cuando se modificaron las fracciones VII y VIII, con lo que se establece que los Centros quedan adscritos normativa, administrativa y presupuestalmente al Instituto, lo cual le dio

atribuciones para operar, coordinar y normar su funcionamiento, por lo que se consolidaron como órganos encargados de instrumentar los programas y proyectos que, desde la perspectiva de equidad de género, eran diseñados por el instituto.

Entonces, la estructura orgánica estaba conformada por 12 plazas de mandos medios y superiores hasta el 28 de diciembre del 2000, según el dictamen OM/0710/2000, en que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, ordenamiento que lo derogó en enero de 2000 con todas sus reformas. Al entrar en vigor el 1º de enero de 2001, según el oficio No. OM/2850/2000, el Instituto quedó adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social (Artículo 7º, fracción VI, último párrafo) contando para su funcionamiento con 32 plazas de mandos medios y superiores. Actualmente en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el Instituto es mencionado como integrante del Gabinete de Equidad y Desarrollo Social, en su artículo 11 fracción III.

De forma paralela, el 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, creándose así un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal.

El 28 de febrero de 2002, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal cuyo artículo 2º, estableció como su objeto la creación del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. A partir de esta fecha, se comenzaron a realizar los trámites administrativos correspondientes para la consolidación del INMUJERESDF como un organismo descentralizado para promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos, social, económico, político, cultural y familiar; así como, diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres y los que de éste se deriven.

Con este marco normativo, la denominación del organismo cambia de Instituto de la Mujer a Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, en razón de que el primer nombre hace referencia a un ideal de mujer, la cual es una noción ambigua y estereotipada; sin embargo, “de las Mujeres”, hace visible las diferencias que hay entre ellas, entendiendo que las necesidades de una no son, forzosamente, las de todas.

El 28 de mayo del 2002, se realizó la sesión de instalación de la H. Junta de Gobierno del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y el 21 de agosto, mediante el oficio No. OM/1236/2002, se autorizó una nueva estructura orgánica con dictamen 27/2002. Esta última estructura fue autorizada mediante el oficio No. OM/0303/2007 el 2 de marzo del 2007, con dictamen 11/2007.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ique-es-el-inmujeres/historia?showall=&start=2>, <http://www.inmujeres.df.gob.mx/wb/inmujeres/antecedentes> y *Manual Administrativo del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 20 de febrero de 2009.

Situación jurídica actual

El Instituto de las Mujeres tiene su fundamento legal en la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, en cuyo artículo 2º, se define como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones con domicilio en la Ciudad de México.

El artículo 4º de la misma Ley refiere como su objeto general promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos público y privado; así como, diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres y los que de éste se deriven; y la correcta aplicación e implementación de las disposiciones de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.

Las atribuciones del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal se enlistan en el artículo 8º de la misma Ley y enumeran a continuación:

I. Diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres;

II. Promover la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres y la cultura de la denuncia ciudadana ante las autoridades competentes por la violación de los mismos;

III. Impulsar, coordinar y evaluar con y en las dependencias de la Administración Pública acciones y políticas públicas contra la violencia, la discriminación y en materia de salud, educación, empleo, capacitación y deporte tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades, verificando la adopción de las medidas y programas establecidos.

IV. Participar en la representación del Gobierno del Distrito Federal, en eventos en materia de equidad de género y de las mujeres;

V. Proponer, diseñar y aprobar conjuntamente con las autoridades del Distrito Federal, acciones dirigidas a mejorar la condición social de las mujeres, así como aquellas diseñadas para la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en todos los ámbitos de su desarrollo, y las necesarias para el cumplimiento de la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y de la Ley Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.

VI. Impulsar iniciativas y reformas de ley orientadas a la promoción de la equidad entre hombres y mujeres, que faciliten la denuncia, simplifiquen los trámites jurisdiccionales y promuevan un mayor acercamiento a la autoridad para exigir el cumplimiento de los preceptos señalados en la Ley del instituto de las Mujeres del Distrito Federal y las demás leyes aplicables.

VII. Establecer un sistema de coordinación de trabajo con los órganos homólogos al Instituto en las entidades federativas que conforman la zona metropolitana;

VIII. Propiciar la participación de los actores de la sociedad en el diseño formulación y evaluación de las políticas públicas con el objeto de alcanzar la equidad entre hombres y mujeres;

IX. Conocer de actos de discriminación que se hayan hecho del conocimiento de las instituciones y autoridades del sector público, privado y social;

X. Establecer vínculos de colaboración con organismos públicos, privados y sociales e impulsar iniciativas de ley que garanticen el acceso equitativo y no discriminatorio para el desarrollo de las mujeres;

- XI. Impulsar acciones que contribuyan a evitar y resolver el problema de la violencia hacia las mujeres;
- XII. Consolidar conjuntamente con las instancias competentes, el establecimiento de un sistema de información y estadística que genere indicadores para el diseño, seguimiento y evaluación de impacto de las condiciones sociales, políticas, económicas, laborales, civiles, familiares y culturales de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad y su impacto en los programas de las dependencias
- XIII. Promover la elaboración de metodologías, indicadores y estudios de género en colaboración con instituciones públicas, privadas y académicas de reconocido prestigio;
- XIV. Proporcionar, en el ámbito de su competencia, los servicios de asesoría, orientación y capacitación integral a las mujeres en general a través del mismo Instituto y de las Unidades del Instituto de las Mujeres en cada Delegación del Distrito Federal;
- XV. Instrumentar la profesionalización y formación permanente al personal del Instituto y su integración al servicio civil de carrera;
- XVI. Promover el establecimiento de acuerdos de colaboración con organismos públicos y privados para el desarrollo de proyectos que beneficien a las mujeres;
- XVII. Actuar como órgano de consulta, asesoría, capacitación y formación de las dependencias y entidades de la administración pública, y de los sectores social y privado, en materia de equidad entre hombres y mujeres e igualdad de oportunidades;
- XVIII. Participar en el diseño del Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, procurando que en el contenido y en la asignación presupuestal de los programas se incorpore la perspectiva de equidad entre hombres y mujeres;
- XIX. Asesorar a las mujeres para potenciar sus capacidades a efecto de acceder y aprovechar los programas que las beneficien;
- XX Proponer al Jefe de Gobierno, la inclusión de la perspectiva de género en la elaboración de los proyectos anuales de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos;
- XXI. Concertar acciones afirmativas en los ámbitos gubernamental, social y privado a favor de las mujeres del Distrito Federal;
- XXII. Conocer y emitir opinión sobre las medidas instrumentadas por los órganos de gobierno locales, y en su caso, del sector social y privado, que contribuyan a eliminar la discriminación contra las mujeres en el Distrito Federal;
- XXIII. Establecer vinculación permanente con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de discriminación hacia las mujeres;
- XXIV. Impulsar, a través del sistema educativo y los medios de comunicación, una cultura de equidad que favorezca la eliminación de imágenes nocivas o estereotipadas sobre las mujeres y promover el respeto a la dignidad de las personas;
- XXV. Establecer vinculación permanente con las autoridades de procuración, administración e impartición de justicia, con el objeto de contribuir con la eliminación de cualquier forma de discriminación contra las mujeres;
- XXVI. Emitir informes de evaluación para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y políticas del Programa

XXVII. Actualizar periódicamente el diagnóstico sobre la situación de las mujeres, en relación con los avances del Programa y la operatividad del mismo

XXVIII. Asistir y asesorar a las personas que acudan al Instituto a denunciar la violación a los derechos establecidos en la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal

XXIX. Promover la cultura de la denuncia por actos que violen las disposiciones en la materia

XXX. Emitir opinión sobre los proyectos de reforma de leyes en la materia, así como los proyectos de reglamento que promueva el Ejecutivo Local.

XXXI. Impulsar el establecimiento de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la igualdad sustantiva; y

XXXII. Las demás que otorgue la ley en comento, la Ley Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal y las demás disposiciones vigentes.

Asimismo, en el artículo 9 de su Ley de creación se determinan como las instancias de dicho Instituto: 1) Junta de Gobierno; 2) Dirección General; 3) Consejo Consultivo; 4) Instituto de las Mujeres en las Delegaciones; y 5) Órgano de Vigilancia; así como las unidades administrativas que establezca el Reglamento Interno.

De manera concurrente, otras Leyes definen las atribuciones del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal para lograr su objeto, entre las que se encuentra la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, en cuyo artículo 9, se confieren facultades al INMUJERESDF, destacando la fracción I, relativa a fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la participación equitativa entre hombres y mujeres en los ámbitos, social, económico, político, civil, cultural y familiar. De la misma forma, la fracción V hace referencia a la participación en el diseño y formulación de políticas públicas locales en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; por lo que la coordinación y ejecución del Sistema y la aplicación del Programa estarán a cargo del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal a través de la Secretaría Técnica, de conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 14 de la Ley en referencia.

Esta Ley también establece en sus preceptos 17 y 19 que el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las mujeres, será elaborado por el INMUJERESDF y tomará en cuenta las necesidades de la Ciudad de México, así como las particularidades de la desigualdad en cada demarcación territorial. Asimismo, éste deberá ajustarse e integrarse al Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, en aras de lograr la transversalidad, propiciar que los programas sectoriales, institucionales y especiales de la Ciudad de México, tomen en cuenta los criterios e instrumentos de esta ley, cuyos resultados se contendrán en los informes anuales del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La estructura orgánica y funcional del Instituto; las Políticas Públicas para la Equidad de Género; los mecanismos de coordinación y de atención de casos de discriminación, patrimonio y presupuesto se encuentran detallados en el Reglamento Interno del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

Otra Ley cuya aplicación corresponde de manera relevante al Instituto es la de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, en la que se establece la coordinación interinstitucional que debe existir entre las dependencias y entidades de la Ciudad para el logro de sus objetivos.

Este ordenamiento mandata a las dependencias y entidades a coordinar, desde la perspectiva de género, las acciones afirmativas, la debida diligencia y las acciones de prevención, atención y acceso a la Justicia; precisando las obligaciones de todas y cada una de ellas, entre las cuales destaca la de capacitar y especializar a su personal en materia de derechos humanos de las mujeres, todo ello contenido en los artículos 11, 12 y 15 de la citada Ley.

En el precepto 16, se detallan las atribuciones que le otorga la Ley en referencia al INMUJERESDF, entre las cuales se indica que dicho Instituto debe coordinar y operar la Red de Información de Violencia contra las Mujeres.

Resultan de gran relevancia los logros alcanzados en relación con el tema de igualdad de género, especialmente, la incorporación en el artículo 10 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados a través de las unidades ejecutoras del gasto.

Por primera vez, se obliga a todas las Unidades Responsables del Gasto a incluir programas orientados a promover la igualdad en sus presupuestos anuales, considerando directamente el atender las necesidades de las mujeres, así como de crear un impacto diferenciado de género, debiendo informar a la Secretaría de Finanzas y al Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, para que ellos rindan un informe trimestral a la Comisión de Equidad de Género de la Asamblea.

En esta Ley se faculta al INMUJERESDF para emitir recomendaciones a la Administración Pública sobre las oportunidades de mejora en materia de presupuesto con perspectiva de género, así como los programas y acciones encaminadas a disminuir las brechas de igualdad entre mujeres y hombres.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en su artículo 38 Bis, indica que en conjunto otras dependencias y entidades, el instituto participará en la elaboración de los lineamientos, metodología, materiales y todo lo relacionado a la capacitación relativa a los Programas Sociales. El cuál también señala que el INMUJERESDF será parte de la Junta de Gobierno existente para el estudio, planeación y despacho relacionado con el desarrollo social.

De igual forma, el INMUJERES es invitado, con derecho a voz pero no a voto, en la Junta de Gobierno del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, tal y como lo establece el artículo 38 de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal.¹⁰⁹

El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal forma parte de la Comisión Interinstitucional para prevenir y erradicar la trata de personas y el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal.

¹⁰⁹ Disponible en: http://www.inmujeres.df.gob.mx/wb/inmujeres/marco_juridico, http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/marco_normativo_inmujeres.

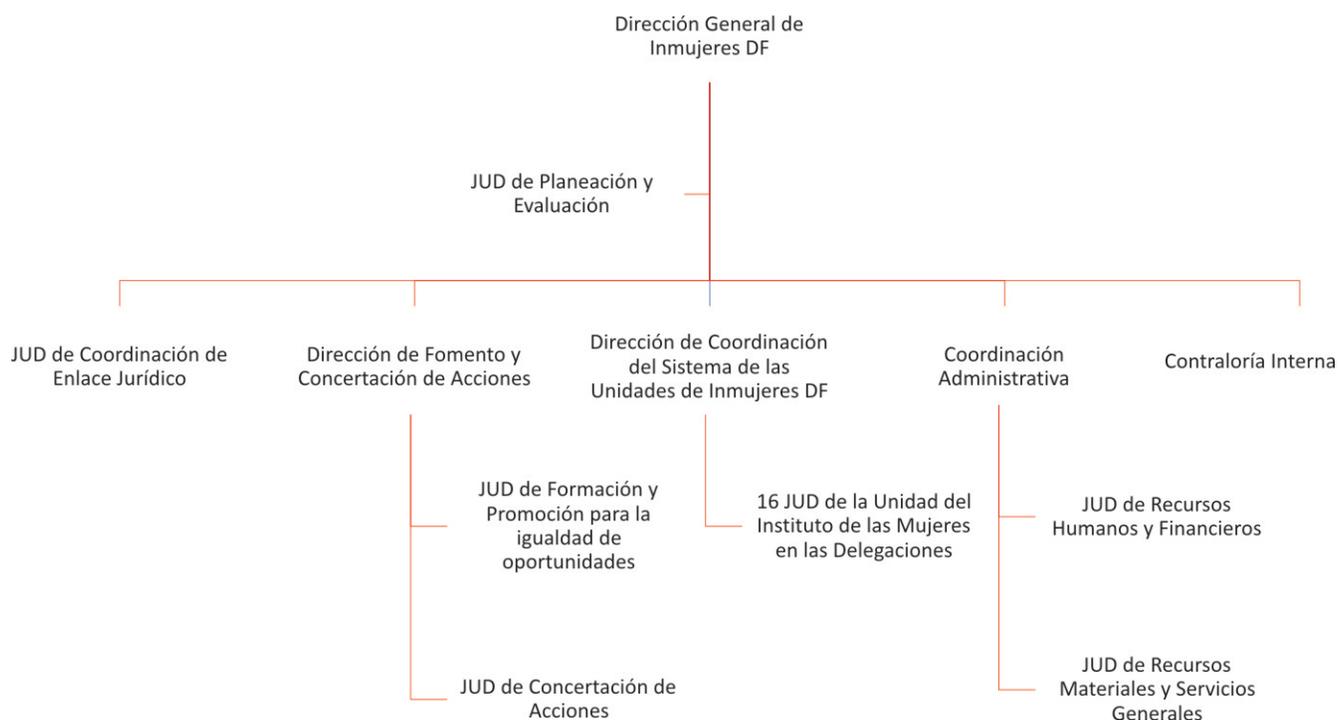
Datos Técnicos:

Presupuesto

Año	Clave y denominación	Monto asignado
2009		\$ 133,522.590.00
2010	08PDIM Instituto de las Mujeres del	\$ 136,833,764.00
2011	DF	\$ 143,333,114.00
2012		\$ 106,719,681.00

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 30 de diciembre de 2011 Y http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/fraccion_x_presupuesto_asignado_inmujeres.

Organigrama



Adicionalmente con puestos de líder coordinador de proyecto "B" adscrito a:

2 Direcciones de Fomento y Concertación de Acciones No. 85.6
5 Dirección de Coordinación del Sistema de las Unidades del Instituto de las Mujeres del DF No. 85.6
1 Coordinación administrativa No. 85.6
8 Total

Adicionalmente con puestos de enlace "A" adscritos a:

3 Dirección General del Instituto de las Mujeres del DF NO. 20.5
2 Dirección de Coordinación del Sistema de las Unidades del Instituto de las Mujeres del DF NO. 20.5
3 JUD de Formación y Promoción para la Igualdad de oportunidades NO. 20.5
3 JUD de Concertación de Acciones NO. 20.5
1 JUD de Recursos Humanos y Financieros NO. 20.5
1 JUD de Recursos Materiales y Servicios Generales NO. 20.5
13 Total

Estructura orgánica

1. Dirección General del Instituto de las Mujeres del D.F.
 - 1.1. J.U.D. de Planeación y Evaluación
 - 1.2. J.U.D. de Coordinación de Enlace Jurídico Enlace “A” (3)

2. Dirección de Fomento y Concertación de Acciones
 - 2.1. Líder Coordinador de Proyecto “B” (2)
 - 2.2. J.U.D. de Formación y Promoción para la igualdad de oportunidades Enlace “A” (3)
 - 2.3. J.U.D. de Concertación de Acciones Enlace “A” (3)

3. Dirección de Coordinación del Sistema de Unidades del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal
 - 3.1. Líder Coordinador de Proyectos “B” (5) Enlace “A” (2)
 - 3.2. J.U.D. de la Unidad del Instituto de las Mujeres en las delegaciones (16)

4. Coordinación Administrativa
 - 4.1. Líder Coordinador de Proyecto “B”
 - 4.2. J.U.D. de Recursos Humanos y Financieros Enlace “A” (1)
 - 4.3. J.U.D. de Recursos Materiales y Servicios Generales Enlace “A” (1)

5. Contraloría Interna¹¹⁰

Programas

De la Información Pública de Oficio publicada en el portal de internet respectivo, en relación con la obligación que señala el artículo 14, fracción XX de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, (los servicios y programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos), el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal reporta los siguientes:

1.- Todas las Mujeres Todos los Derechos. Dirigido a mujeres de la Ciudad de México de las 16 delegaciones políticas, cuyo objeto es garantizar que las mujeres atendidas a través de los programas de las unidades delegacionales y/o canalizadas a las diferentes dependencias del Gobierno del D.F., encuentren respuesta a la solicitud de atención a sus derechos. Requisitos: asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

2.- Derechos Sexuales y Reproductivos. Dirigido a mujeres de la Ciudad de México de las 16 delegaciones políticas, cuyo objeto es implementar acciones para garantizar el derecho a decidir libremente de las mujeres sobre su cuerpo, su salud y sexualidad; así como promover en las mujeres el conocimiento, ejercicio y defensa de sus Derechos Sexuales y Reproductivos esenciales en una sociedad libre, democrática y equitativa. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

¹¹⁰ Disponible en: *Manual Administrativo del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 20 de febrero de 2009 y http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/organigrama_inmujeres.

3.- Mujeres en mayor estado de vulnerabilidad. Dirigido a mujeres de la Ciudad de México de las 16 delegaciones políticas, cuyo objeto es favorecer que las mujeres en mayor situación de vulnerabilidad tengan acceso a los beneficios de los programas desarrollados en las delegaciones políticas del D.F. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

4.- Mujeres por una Vida Libre de Violencia. Dirigido a mujeres de la Ciudad de México de las 16 delegaciones políticas, cuyo objeto es implementar estrategias de intervención colectiva, a fin de evitar la comisión de conductas delictivas y otros actos de violencia contra las mujeres, así como propiciar su empoderamiento; así como brindar a las víctimas de violencia, servicios de educación, capacitación para el fortalecimiento de sus habilidades, desarrollo personal y empoderamiento. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

5.- Red de mujeres y hombres jóvenes por una ciudad con equidad y libre de violencia. Dirigido a mujeres de la Ciudad de México de las 16 delegaciones políticas, cuyo objeto es impulsar la participación activa de las y los jóvenes en la consolidación de una sociedad incluyente, equitativa, democrática y libre de violencia; así como sensibilizar y capacitar a jóvenes promotoras/es, en la prevención de la violencia en el noviazgo-pareja y en materia de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

6.- Zonas Libres de Violencias para las Mujeres (Recuperación de Espacios Públicos) en la ciudad de México. Dirigido a mujeres de la Ciudad de México de las 16 delegaciones políticas, cuyo objeto es recuperar espacios públicos considerados zonas de riesgo para las mujeres a partir de la realización de acciones interinstitucionales y ciudadanas que permitan disminuir las violencias en el ámbito comunitario contra las mujeres. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

7.- Escuela Popular de Liderazgo para Mujeres "Cecilia Loría". Dirigido a mujeres de la Ciudad de México que participan en la Escuela Popular de Liderazgo; así como los familiares (hombres y mujeres) directos de las participantes en la Escuela y la comunidad en donde se desarrolla la Escuela. Cuyo objeto es garantizar que las mujeres líderes participantes en la Escuela Popular de Liderazgo "Cecilia Loría Saviñón", desarrollen a través de un proceso de educación popular feminista, el reconocimiento e impulso de su agencia. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

8.- Promotoras de los Derechos Humanos de las Mujeres de la Ciudad de México. Dirigido a mujeres que apoyan a otras mujeres a tener una participación activa en la transformación social desde su entorno, comunidad o medio inmediato, dedicando parte de su tiempo a promover solidariamente la solución a las diferentes problemáticas locales. Cuyo objeto es formar Promotoras de los Derechos Humanos de las mujeres otorgándoles herramientas legales básicas para que conozcan sus derechos desde el ámbito penal, civil, laboral, administrativo y de salud; así como garantizar el conocimiento de las instancias a las que pueden acudir las mujeres para hacer valer sus derechos y consolidar la Red de Promotoras de los Derechos Humanos de las mujeres para promover la participación, activa, organizada, comprometida y consciente de mujeres que se reconozcan como sujetas sociales, involucrándose en el diseño y ejecución de proyectos comunitarios con la finalidad de transformar su entorno familiar, social y colectivo, promoviendo relaciones de equidad. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

9.- Consejos Ciudadanos Delegacionales de Mujeres. Dirigido a mujeres líderes de la Ciudad de México participantes en los comités promotores para la instalación de los Consejos Ciudadanos de Mujeres; cuyo objeto es impulsar el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres a través de la constitución de un Comité Promotor para instalar Consejos Ciudadanos Delegacionales de Mujeres y un Consejo Ciudadano de Mujeres de la Ciudad de México, mediante un proceso transparente que garantice su carácter crítico, democrático y objetivo desde un enfoque de género y de transversalidad de los derechos humanos. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

10- Grupos de Ahorro y Préstamo para las Mujeres. Dirigido a mujeres habitantes de la Ciudad de México e integrantes de las familias de cada mujer ahorradora; cuyo objeto es orientar acerca del uso y distribución del dinero, de la organización del tiempo y espacios de las mujeres y de lo que esto significa a nivel personal, familiar y social; promoviendo el desarrollo de sus propios recursos y fortaleciendo sus habilidades personales, a fin de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida. Requisitos: El grupo necesita un mínimo de 8 mujeres, asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

11.- Formación de Cooperativas de Mujeres. Dirigido a mujeres habitantes de la Ciudad de México, cuyo objeto es iniciar en las mujeres procesos de empoderamiento económico a través de la impartición de diferentes talleres que abordan aspectos laborales y empresariales, así como promover e impulsar la autogestión en los diferentes proyectos productivos que las mujeres deseen emprender y se les brinda capacitación en el tema del cooperativismo a fin de que puedan lograr la constitución de una cooperativa, basada en los valores de autoayuda, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Requisitos: Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los programas y los horarios en los cuales se imparten.

12.- Mujeres productoras y artesanas de la Ciudad de México (Igualdad de oportunidades). Dirigido a mujeres que elaboren productos de origen natural y / o produzcan artesanías con materia prima propia de la región. Su objeto es iniciar procesos de reflexión con las mujeres sobre la condición y situación de género; así como promover la concienciación y la sensibilización de las mujeres en torno a las principales problemáticas a las que se enfrentan en el ámbito económico; fortalecer el desarrollo de capacidades de las mujeres en temas empresariales y financieros; fomentar la autogestión y el trabajo en equipo de las mujeres productoras y artesanas.; promover espacios de exposición para sus productos y/o artesanías a nivel local y nacional. Requisitos: a) Credencial para votar expedida por el IFE; b) Elaboración de sus propios productos; c) comprobante de domicilio, para cotejar dicha documentación; d) asistir a cualquiera a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los cursos de capacitación y los horarios en los cuales se imparten.

13.- Formación de Mujeres en oficios no Tradicionales. Dirigido a mujeres habitantes de la Ciudad de México, cuyo objeto es iniciar procesos de reflexión con las mujeres sobre la condición y situación de género; promover la concientización y la sensibilización de las mujeres en torno a las principales problemáticas a las que se enfrentan en el ámbito económico y capacitar en diferentes oficios no tradicionales a mujeres tales como: plomería, electricidad, carpintería, pintura de brocha gorda, etc., a fin de insertarlas en el campo laboral de dichos oficios. Requisitos: a) Leer y escribir; b) Tener 18 años de edad; c) Credencial para votar expedida por el IFE para cotejo; d) Comprobante de domicilio para cotejo; e) Disponibilidad de tiempo para asistir a la capacitación; f) Asistir a cualquiera de las 16 Unidades, con el fin de que se le informe a las mujeres de cuando inician los cursos de capacitación y los horarios en los cuales se imparten.

14.- Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México. Dirigido a mujeres víctimas de violencia sexual en el transporte público; cuyo objeto es realizar acciones de prevención, mediante la difusión de los derechos al tránsito libre, la promoción de la denuncia por violencia sexual, a través de campañas, materiales informativos, así como establecer un mecanismo Interinstitucional para la atención a víctimas, brindar servicios de primera intervención en crisis, asesoría jurídica respecto del delito cometido y sus derechos, gestiones administrativas para la canalización de casos, acompañamiento jurídico para la presentación de la denuncia ante las autoridades competentes y enlace con las dependencias para la reparación del daño y brindar asesorías jurídicas por los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres. Requisitos: Ser víctima de violencia contra las mujeres.

15.- Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama. Dirigido a mujeres de 40 años y más que vivan o trabajen en el Distrito Federal; cuyo objeto es realizar mastografías de tamizaje: (estudio de mastografía de pesquisa o tamizaje) a fin de prevenir, detectar y en su caso atender los casos de cáncer de mama. Requisitos: a) Mujeres de 40 años y más que vivan o trabajen en la Ciudad de México, b) En caso de contar con resultados de mastografía anteriores, deberá presentarlos al momento de realizarse su nuevo estudio; c) Presentar identificación oficial y CURP; d) Presentar comprobante de domicilio; en caso de que no resida en la Ciudad de México deberá entregar un documento que acredite que labora en la Ciudad de México, lo anterior para facilitar su localización en caso de requerir de realización de estudios complementarios. Procedimientos de Acceso: Las mujeres que cumplan con los requisitos deseen realizarse la mastografía podrán: 1) Acudir directamente a las unidades móviles 2) Solicitar una cita mediante llamada telefónica. 3) Acudir directamente a las oficinas centrales del programa 4) Solicitar una cita mediante correo electrónico.¹¹¹

El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal

El análisis de las entrevistas a tres titulares del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal nos muestra la evolución de una institución relevante en la Ciudad que sin duda tiene el sello político del gobernante en turno, y el impulso de los programas y políticas de género está relacionado a la perspectiva particular de cada Jefe de Gobierno.

En el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal se advierte la incidencia de organizaciones y personalidades de la sociedad civil enfocadas plasmar la agenda de las mujeres en las políticas y programas públicos del gobierno de la Ciudad. Las titulares de esta entidad que fueron entrevistadas tienen una trayectoria de liderazgo social, además de participación política, que necesariamente se refleja en el desarrollo de la institución.

Por lo que toca a su ubicación dentro del espectro general de la administración pública, en la presente administración, el INMUJERES pasó de ser una institución cuyo quehacer principal consistía en la ejecución de actividades institucionales, a constituirse en el órgano rector de la política de igualdad de género de la Ciudad.

Desde la pasada administración, la institución asumió la ejecución de uno de los programas sociales emblemáticos de la Ciudad: la atención integral al cáncer de mama, que se le confió a INMUJERES en su primera etapa, y que posteriormente pasó a ser responsabilidad de la Secretaría de Salud, tras una serie de evaluaciones (Ver la evaluación externa realizada por EVALUA DF a dicho programa).

¹¹¹ Disponible en: <http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/serviciosinmujeres>, http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/fraccion_xx_servicios_y_programas_inmujeres, <http://www.inmujeres.df.gob.mx/wb/inmujeres/servicios>.

Como antecedente se anota que en términos de planeación, no es claro que los programas a cargo e INMUJERES (incluido el de cáncer de mama) fueran determinados a partir de un diagnóstico claro y preciso, sin que esto signifique que los programas no respondieran a necesidades urgentes o sentidas. La falta de recursos motivaba a omitir diagnósticos por la propia Institución, sino que se utilizaran “datos duros” y estudios realizados por otras instituciones, además de utilizar la experiencia práctica al considerar de manera empírica los datos aportados por las usuarias de los servicios de INMUJERES en la Ciudad de México.

El proceso de presupuestación era realizado de manera centralizada e inercial, desde la Secretaría de Desarrollo Social, y con techos establecidos de manera rígida percibidos como insuficientes para el cumplimiento cabal de las metas institucionales. Incluso se refiere que al asignarse al Instituto la realización de nuevos programas (mastografías), no se dotó a este programa de la suficiencia presupuestal necesaria para contratar al personal encargado de su operación, por lo que las actividades inherentes al mismo debieron llevarse a cabo reasignando al mismo personal que ya se tenía contratado. No en balde se refiere que la característica, que en la pasada administración definió la programación del gasto social, fue la “austeridad republicana”.

El programa de atención integral al Cáncer de mama fue resultado de una decisión del Jefe de Gobierno, y desde un inicio contó con recursos “etiquetados” primeramente transferidos desde la Secretaría de Desarrollo Social y posteriormente desde el Presupuesto de Egresos.

En la experiencia de su entonces titular, en la conducción del INMUJERES había un importante componente de participación de la sociedad civil, básicamente a través de su Consejo Ciudadano. Este órgano colegiado incidía en la evaluación de la ejecución de las acciones y programas del Instituto, e incluso, se le considera un antecedente del presupuesto basado en resultados por ocuparse del impacto de las acciones y programas que se llevaban a cabo.

De esta forma, aún cuando no existía en el Instituto una instancia especializada en la conducción de las evaluaciones internas, no dejaba de existir una supervisión puntual de las acciones y programas desarrollados por la institución por conducto de su Consejo. Incluso se percibe una forma muy elemental de presupuesto participativo al definirse desde el Consejo el uso de algunos recursos marginales que podían destinarse a determinadas actividades. Sin embargo, Inmujeres no tuvo participación en otros Comités de planeación como tal. El programa de coinversión también es visualizado como un importante instrumento de participación ciudadana.

La transversalización de la perspectiva de género ya se asume como una política suya, y se refieren acciones específicas de sensibilización y capacitación de servidores públicos de diversos niveles, pero no fue hasta la presente administración, que se consolidó la transversalización presupuestal como un procedimiento regulado desde la normatividad.

La falta de recursos para llevar a cabo evaluaciones de impacto se presenta como una carencia, aunque existieron algunas de este tipo realizadas por organizaciones de la sociedad civil que sirvieron para que el Inmujeres evaluara algunos programas y determinara el impacto de los mismos. A esto se suma la falta de instancias en la institución encargadas para llevar a cabo procesos de evaluación de políticas y programas institucionales.

La coordinación delegacional se percibió como colaboradora, pero no en virtud de la existencia de un marco normativo que así lo determinara, sino porque dadas las características de los programas del Instituto, eran vistos con buenos ojos por los Jefes Delegacionales y la buena relación de los servidores públicos del Instituto con las autoridades delegacionales.

Se percibe la necesidad de establecer relaciones institucionales de colaboración con las delegaciones pues también se advierte la existencia de programas duplicados con los del sector central. Esto es ratificado de manera más clara en la entrevista con el ex titular de la Procuraduría Social, en cuya administración, se manifestó la preocupación porque en algunas delegaciones duplicaron de manera muy obvia programas similares al Ollin Callan, advirtiéndose que no existe una línea central que distribuya la competencia entre el sector central y las delegaciones en materia de definición e instrumentación de programas sociales.

Con este antecedente, la presente administración el Instituto de las Mujeres reportó un avance cualitativo al asumirse en voz de su titular inmediata anterior, en el “organismo rector de la política de igualdad de género”. En contraste, la ex Procuraduría Social, refirió que esta institución, encargada de la instrumentación de la política condicional en la Ciudad, no actuó en términos de una política claramente definida sobre este tema, la cual no podía delinearse ya que la institución no contaba con un padrón de las unidades habitacionales existentes en la Ciudad de México, y mucho menos, con un diagnóstico sobre cada una de ellas. Por lo tanto, los programas se determinaban de manera inercial, y el énfasis en los diferentes aspectos (organización, capacitación, infraestructura, etc.) dependía de la visión política del titular en turno.

Lo anterior es relevante cuando se observan las fortalezas institucionales de la Procuraduría Social en contraste con las del Instituto de las Mujeres, ya que en términos de presupuesto, al Instituto se le destinan menos recursos que a la Prosoc. (En el ejercicio fiscal 2012, a Inmujeres se le asignó un monto de \$ 106,719,681, mientras que a la PROSOC \$259,534,433).

Lo mismo se observa en relación con la estructura orgánica de las dos instituciones. Inmujeres cuenta con menos estructura orgánica que la PROSOC (Procuraduría, Subsecretaría de Subprocuraduría de Promoción de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Subprocuraduría de Defensa y Exigibilidad de Derechos Ciudadanos, Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio, Coordinación General de Asuntos Jurídicos; Coordinación General de Programas Sociales; Coordinación General Administrativa; y Oficinas Desconcentradas).

Desde el Programa General de Desarrollo se estableció como uno de los ejes rectores, la política gubernamental de equidad de género, y en este sentido, Inmujeres asumió la instrumentación del presupuesto transversal y del presupuesto basado en resultados como herramientas para operativizar este eje.

La transversalización de la política de equidad de género (mal denominada, en opinión de las titulares del Instituto) fue posible en gran medida por el carácter prioritario que le confirió el Jefe de Gobierno, no por convicción de los servidores públicos. Esto fue evidente en la participación de los altos funcionarios en los talleres diseñados para capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos en materia de equidad de género. Para su realización y diagnóstico puntual sobre la situación laboral de las mujeres en el gobierno de la Ciudad, se contó con el apoyo de una organización de la sociedad civil especialista en asuntos de género. Esto muestra como una práctica de Inmujeres incorpora la voluntad de atender y dar peso político a organizaciones civiles para el diseño de políticas, programas y acciones institucionales.

Para instrumentar la transversalización de las políticas de equidad de género, se llevó a cabo un diagnóstico preliminar; se impartieron talleres de capacitación a los servidores públicos que en cada dependencia tendrían la responsabilidad de definir e implementar las políticas y acciones acordadas; y se instaló con antelación la red interinstitucional de género como mecanismo de coordinación intergubernamental en esta materia.

Esto fue posible debido a la coordinación entre la Secretaría de Finanzas, por conducto de su titular y del subsecretario del ramo, y el Instituto que de manera conjunta hicieron las adecuaciones necesarias a los instrumentos normativos para dejarlo plasmado en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los capítulos específicos para la atención de las acciones que en materia de equidad de género determinen cada una de las dependencias y entidades.

Sobre la instrucción del Jefe de Gobierno a los servidores públicos sobre el diseño de un presupuesto de egresos que considerara acciones transversales en materia de perspectiva de género, Martha Lucía Micher comenta:

“...Viene el presupuesto y vemos el eje uno, el eje dos, el eje tres, el eje cuatro el eje cinco, ¿Qué hicimos? Lo que hicimos fue plantear cada eje y decir tenemos una disyuntiva obligamos que salud etiquete dinero para salud de las mujeres mastografías, cáncer de mama, cáncer de matriz, diabetes, presión arterial, sida o la otra disyuntiva creamos un eje nuevo y se abrió el eje nuevo y la Secretaria de Finanzas le dice a todas las dependencias, todas las dependencias tienen la obligación de asignar presupuestos en el nuevo eje que se llama equidad, entonces viene una reunión de gabinete y Marcel Ebrard les dice a las dependencias me pregunta a mi Marcelo cómo vamos en el presupuesto, porque algunas dependencias no están asignando recursos al eje 12 o 13, Marcelo Ebrard en un reunión de gabinete les dice: si ustedes no asignan presupuesto y Malú Micher me reporta que alguna de las dependencias no ha asignado presupuesto al eje 12 que es equidad y género, no les apruebo el presupuesto y ahí tienes a medio ambiente, agua, obras a varias que no había resistencia yo creo que era un asunto de falta de conocimiento....”.

La institucionalización del Presupuesto Basado en Resultados es significativo en el caso de Inmujeres, que en razón del monitoreo puntual de su titular al ejercicio del gasto en las diferentes áreas de la Administración Pública, tuvo como resultado romper la tendencia inercial prevaleciente en el diseño de los presupuestos anuales. Sin que esto signifique que la evaluación de los resultados obtenidos sea el factor que determina la asignación del gasto, resulta ser una herramienta concreta construida para estos fines.

El testimonio de Martha Lucía Micher refleja claramente cómo la voluntad política del Jefe de Gobierno fue decisiva para que los servidores públicos asumieran la transversalización en materia de equidad de género. Sin el impulso político la norma contenida en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente hubiera sido insuficiente.

“...cuál es el círculo virtuoso en la Ciudad de México, la ley, de que te sirve la ley si no tienes presupuesto, de que te sirve tener una ley, presupuesto sino tienes mujeres empoderadas, de que te sirve tener una ley, presupuesto y mujeres empoderadas, si cuando llegan y denuncia se burlan de ellas, ya tienes la ley, ya tienes el presupuesto, ya tienes las mujeres empoderadas, ya tienes a funcionarios y funcionarias especializados..... al interior de las dependencias que las mujeres no se burlan de ellas, no las acusamos es un círculo virtuoso maravilloso. Se llama cultura institucional al interior de las dependencias, funcionarios y funcionarias especializados y sociedad civil acompañando al Gobierno de la Ciudad trabajando, ese es el círculo virtuoso....”

Esta aseveración revela que para ser efectiva una política social debe incorporar a una serie de actividades y presupuestos desde la administración pública en orden de garantizar el impacto que se espera de ella, por ejemplo: una normatividad, presupuesto, capacitación a de los servidores públicos involucrados y las destinatarias de la política, apoyo institucional con participación de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema.

Otro elemento a resaltar es la coordinación intergubernamental como un elemento indispensable para diseñar una política pública, y sobre todo, para instrumentar las acciones de gobierno necesarias para operarla. Aún cuando se menciona la conformación de la Red Interinstitucional de Equidad de Género, y la Comisión Interinstitucional de Presupuesto de Género (CIGE), pareciera que el éxito y la integralidad obtenida para instrumentarla está más relacionada con la participación directa del Jefe de Gobierno, que con el funcionamiento institucional y conforme a la norma de las instancias de coordinación. En otras palabras, los servidores públicos parecen responder más oportunamente a instrucciones directas que a normas jurídicas que establecen obligaciones generales.

En palabras de la Directora General del INMUJERES:

... yo me atrevería a decir que fue uno de los más exitosos, pero esto no lo hubiéramos hecho sin tres factores: políticas, gobierno de izquierda no improvisado, porque hay un gabinete maravilloso, René Cervera, de izquierda Clara Brugada, si me explico, gabinete de izquierda de lucha y Marcela Ebrard un hombre muy generoso, muy sabio se dejó llevar por el Instituto de las Mujeres”.

Inmujeres es un caso importante a considerar en la Ciudad de México por lo que toca al impulso de una política pública diseñada a partir de un diagnóstico específico, impulsada de manera coordinada en la administración pública y dotada de recursos presupuestales.

En contraste, la opinión del ex titular de la Procuraduría Social del Distrito Federal refuerza esta aseveración, ya que en su experiencia, el diseño del programa Ollin Callan (rehabilitación de espacios comunes en unidades habitacionales) se dio con base en la actualización del PRUH (Programa de Rehabilitación de Unidades Habitacionales aplicado en la administración 2000-2006) introduciendo elementos surgidos de la ideología e iniciativa muy particular de la nueva Procuradora Social.

A la par de los logros obtenidos, la actual titular de Inmujeres resalta los obstáculos enfrentados, donde el proceso de planeación del desarrollo estuvo determinado de manera centralizada y sectorial. Mientras que la política de transversalización -si bien no fue resultado de un proceso de diagnóstico, planificación, presupuestación e instrumentación lineal sino configurando a través de la administración- afinó los instrumentos que la conforman como una política pública prioritaria a lo largo de los seis años de gobierno y que fue uno de los ejes transversales apuntados desde el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Esto se aprecia en el siguiente testimonio:

“...creo que si por supuesto, el sistema de planeación debe fortalecerse muchísimo, porque si bien está plasmado en el Programa General de Desarrollo, digamos en su diseño como política pública, efectivamente, a nivel de su implementación faltó muchísima articulación al interior de la Administración Pública, primero; creo que pensando en función de cómo debiese conformarse una política pública, desde su diagnóstico incluso, creo que no logramos como Gobierno fortalecer un proceso sistemático de diagnóstico y formulación y por supuesto planeación de la política de desarrollo social, tengo mi percepción, es que el proceso de planeación llegó tarde a esta gestión digamos, creo que fue una de las pendientes más fuertes durante los primeros años sobre todo, porque si hubiese estado presente en los primeros años estoy segura que su propia configuración pudo haber permeado el conjunto de la Administración Pública, entonces digamos le veo en el espejo de la experiencia nuestra, porque al ser también ese rector de género en el Programa General de Desarrollo nos permitió a nosotras iniciar el ciclo de la política pública desde el diagnóstico y la planeación, entonces hace una gran diferencia que tú inicies procesos de planeación con todo el equipo del Gobierno de una Administración Pública para construir programas y políticas, programas y gestiones que vayan conformando la política, a que se hagan de manera centralizada, por llamarlo de alguna manera.”.

La ausencia de procesos de planeación consolidados se apunta como una de las debilidades del sistema, y se atribuye a una falta de conducción político administrativa empeorada por la ausencia de cuadros especializados en esta materia. En reiteradas ocasiones se menciona la falta de inversión en la profesionalización de los servidores públicos como uno de los principales retos para la administración. De esta manera, no existe un proceso de planeación consolidado a nivel central, (proceso integral de planeación en términos de la ex titular del DIF DF) tampoco un sistema coherente de indicadores que sirvan como guía para la operación de los programas y su posterior evaluación, aún cuando se reconocen avances y esfuerzos de algunas áreas del gobierno en este sentido (EVALUA DF y CGMA).

En el caso de la Procuraduría Social, no se refieren mecanismos de evaluación ni de medición de impacto, mientras que en el DIF DF se menciona como una actividad relevante la evaluación realizada por el PNUD, con participación de actores de la sociedad civil.

Frente a una normatividad en materia de planeación y programación del desarrollo social, en la práctica, prevalece la inercia, la imprevisión y la improvisación. De acuerdo a la ex titular:

“...hay una gran brecha entre la norma y la práctica, en primera hay un gran abismo entre la ley, la norma, los reglamentos y lo que se hace en la práctica, porque prevalecen los bomberazos, las emergencias, la práctica, el evento, el eventitis, el cumplir la meta especial...”

En la percepción de esta servidora pública, plasmar los programas sociales en leyes obligatorias es conveniente y deseable, pues dota a los programas sociales de estabilidad presupuestal y orden en su instrumentación. El orden en la instrumentación es consecuencia de la obligatoriedad legal de los mismos.

Se advierte que aún los programas establecidos en la legislación (como el de Derechos Humanos) no están dotados de recursos presupuestales suficientes, que los subordina a la voluntad o prioridad política de los altos funcionarios como el mecanismo verdaderamente efectivo para orientar la presupuestación suficiente a los programas sociales. Se reconoce que existen programas universales, formalizados por Ley y que son fondeados de manera permanente en los presupuestos de egresos; sin embargo, surge entonces la cuestión de que la estabilidad presupuestal de un programa solo es posible cuando ésta es resultado de haber ingresado en la zona de inercia prevaleciente en la programación presupuestal, por ejemplo, los programas de pensión alimentaria para adultos mayores y medicamentos gratuitos).

A diferencia de lo ocurrido en otras dependencias entrevistadas, donde no tuvieron participación adecuada en el seno de los Comités e instancias de planeación centralizadas, para INMUJERES la instalación del COPLADE fue un avance positivo que permitió articular y coordinar políticas y acciones, aún cuando su instalación se dio hasta el segundo trienio de la presente administración en un intento para resolver problemas serios en el diseño de políticas y programas sociales. Así lo reconoció la entrevistada:

“... yo no te puedo decir que, a estas alturas por ejemplo, todas las Dependencias logran hacer perfectos presupuestos o no porque siguen apareciendo esto de las quinceañeras, ya menos, lo de los botiquines y no sé qué, pero lo que he valorado mucho, por eso insisto, lo que se valora es la dinámica de trabajo metodológico en los equipos, o sea que hayamos podido lograr que el equipo, que una muy buena parte del equipo de Gobierno se sentara a compartir a hablar de desigualdades a pensar que había que hacer un diagnóstico, simplemente con ese hecho lograbas instalar un espacio que pensara en que lo importante era la programación para la presupuestación; pero no fue así generalizado en todas las materias, eso fue porque fue línea transversal, se hizo posible que nos sintonizáramos de alguna manera y llegáramos a un piso común...”

Si bien se considera un avance importante el haber introducido e institucionalizado en el presupuesto de egresos las políticas y acciones de equidad de género, se identifican como áreas de oportunidad el consolidar el principio de progresividad; diseñar los mecanismos necesarios para evaluar los resultados; y sobre todo medir los impactos de las políticas y acciones programadas u presupuestadas (auditorías de género). No obstante; el reto más importante es trascender de un presupuesto inercial a un presupuesto basado en resultados, en el que el ejercicio del gasto esté orientado a programas y acciones de impacto estratégico, decididos en base a procesos de planeación y en atención a diagnósticos. Adicionalmente, existe una desarticulación entre los programas sociales del gobierno, que aun cuando puedan tener efectos sociales muy positivos (Adultos Mayores, Prepa Sí) no constituyen una política coherente del gobierno.

“...creo que en términos de la propia metodología estamos iniciando apenas, que hay mucho que trazar en lineamientos operativos, en los manuales, en los manuales de programación y pre etiquetación, hay mucho que hacer, creo que nosotros hemos logrado poner apenas lo básico, quisiéramos tener mayor incidencia para lograrlo,..., es porque a nadie le importa, yo puedo estar aquí, de verdad te puedo decir que mi prioridad es que la Subsecretaría de Egresos me ponga la estructura programática y yo le meta mano al manual de programación y al decreto, pero para nadie es su prioridad, ... es como una lógica de visión, las demás dependencias no están pensando en eso y los actores no están pensando en eso, están con que su prioridad es cabildar el presupuesto en la asamblea y no en invertirlo en un proceso sistemático de trabajo ahí, por eso cuando tu le metes mano nadie se da cuenta..”

Como instrumentos a perfeccionar y consolidar para el diseño, instrumentación y la evaluación de los programas sociales, se anotan:

“...definitivamente con transparencia, rendición de cuentas, sistema de monitoreo y evaluación, los observatoriosSistemas de Información con indicadores..... te puedo decir que ahora ya cada Dependencia tiene un mínimo paquete de indicadores de medición de línea base compartido que costó mucho, costó como cuatro años tenerla colectivamente, eso va a ser un filtro común para que cada Dependencia, primero tenga Sistemas de Registro y Evaluación de Impacto, no los tenemos; el Instituto no logra tener uno....”

Brechas

1.- La planeación del desarrollo social no se realiza con base en diagnósticos puntuales y participativos. La definición de los principales programas es consecuencia de una decisión política del Jefe de Gobierno en turno.

2.- Una gran parte de los programas sociales que diseña e instrumenta la Institución carecen de sustentabilidad.

3.- Sólo los programas sociales que existen por ministerio de Ley y, cuyos fondos provienen del Presupuesto de Egresos, tienen asegurada la estabilidad y, en consecuencia, la universalidad y la continuidad.

4.- La relevancia de una política pública y de los programas y acciones, a través de los cuales ésta se instrumenta, está más relacionada con la voluntad y el impuso político de los funcionarios en turno que con los procesos de diagnóstico, planeación y participación ciudadana.

5.- Los servidores públicos responden más a instrucciones directas de sus superiores jerárquicos que a disposiciones normativas de carácter general (leyes, reglamentos, lineamientos, etc.).

6.- Aún cuando se considera deseable la incorporación de los programas a la normatividad, a fin de que su presupuestación esté “etiquetada” desde la elaboración de los presupuestos, esta estabilidad refuerza las tendencias inerciales que predominan en la elaboración de los presupuestos y dificultan los esfuerzos de reorientación del gasto en base a políticas de transversalización y presupuesto basado en resultados.

7.- La participación ciudadana y la incidencia social en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas, programas y acciones públicas, sigue siendo una asignatura pendiente que la proliferación de consejos y comités de participación social y ciudadana no ha resuelto. En este sentido, la práctica de INMUJERES contrasta con el testimonio de entrevistados en otras entidades.

8.- La implantación del Presupuesto basado en Resultados y de la transversalización debe ser evaluada en términos del impacto de las acciones programadas (auditorías de género).

9.- La coordinación con las delegaciones es contradictoriamente desigual, y genera efectos que oscilan desde la duplicidad hasta la descoordinación total, o de la complementariedad a la colaboración en otros casos. Ello obedece principalmente a que la relación entre los titulares de las entidades con los Jefes delegacionales, no es resultado de relaciones institucionales establecidas en el marco normativo sino de afinidades y prioridades políticas de los funcionarios en turno.

10.- Es necesario realizar una labor de sistematización del cúmulo de programas sociales que existen en la Ciudad para que éstos se conozcan y difundan de manera integral entre los beneficiarios. Red Ángel y la Guía de los Derechos Sociales elaborada por la PROSOC son dos esfuerzos en este sentido.

Anexo 5

Sistematización de las entrevistas

Normatividad, instrumentos y relaciones intergubernamentales de la planeación del desarrollo social de la Ciudad de México, sistematización y análisis de entrevistas

I.- Presentación

Con la elaboración de los diagnósticos preliminares, el equipo de trabajo tuvo los elementos necesarios para precisar el universo de servidores públicos que idealmente podrían ser entrevistados. Se elaboró un padrón inicial en el que se tomó en cuenta su ubicación para cubrir los ámbitos de estudio, a saber: El sector central se dividió en dos aspectos, la operación de los programas sociales y la programación y presupuestación del gasto social. Para el sector delegacional, se procuró abarcar la Jefatura Delegacional, las áreas operativas a nivel Dirección General y el área administrativa; y para el sector paraestatal, se entrevistó a titulares de entidades cuya actividad estuviera directamente relacionada con el desarrollo social y con la programación y ejecución de programas sociales en particular.

Por razones de método, y por así estar especificado en los términos de referencia del presente estudio, la sistematización y análisis de las entrevistas se realizó en tres bloques de seis, cinco y cinco entrevistas. No fue posible realizar el análisis en bloques temáticos (normatividad, programación-presupuestación y delegaciones) porque los tres fueron abordados en mayor o menor medida por todos los entrevistados.

Aún cuando surgieron algunas dificultades para concertar las entrevistas con los actores inicialmente seleccionados, en la mayoría de los casos fue posible conversar con servidores públicos de segundo nivel, que como ya se ha apuntado, accedieron a ser entrevistados decidiendo cada uno de ellos los temas sobre los cuales versarían sus comentarios. En otras ocasiones, se tuvo la opción de escuchar a diversos funcionarios con puestos de responsabilidad en materia de planeación, programación y ejecución de políticas y programas de desarrollo social.

II.- Planeación del desarrollo social

El modelo de planeación del desarrollo social de la Ciudad de México es percibido por los entrevistados, en general, como un modelo formal y hasta cierto punto rígido. Aún cuando se reconoce que a nivel nacional la Ciudad está a la vanguardia en esta materia, se admite que el modelo es jerárquico. A pesar de que se coincide en que el diseño de los programas y políticas de desarrollo social tiene su base en diagnósticos en los que se identifican necesidades, también hay coincidencia en que los principales programas y los que han resultado más exitosos, no han surgido ni de los diagnósticos de necesidades, ni de las encuestas a la ciudadanía, ni de la deliberación de las dependencias que participan en estas tareas; sino que son el resultado de decisiones políticas acertadas de los Jefes de Gobierno en turno. En este caso, se apuntan el programa de gratuidad de los servicios médicos y medicinas, el programa de pensión alimenticia a adultos mayores y el programa de becas a estudiantes de educación media superior “Prepa Si”.

Los datos duros aportados por expertos son la principal fuente para la realización de los diagnósticos. Es interesante el comentario sobre una delegación que no realizó un diagnóstico o una consulta para instrumentar los programas sociales a fin de evitar la presión de dirigentes políticos y grupos acostumbrados a programas sociales de corte clientelista, que podrían oponerse a la instrumentación de un nuevo modelo de política y programas

sociales tendiente a la universalización. En esta misma demarcación, se apunta la experiencia de lucha social de los servidores públicos en el gobierno delegacional como un elemento que permitió elaborar un diagnóstico que, efectivamente, reflejara las necesidades de los habitantes de la delegación.

En la percepción de los entrevistados se advierte que el modelo que ha permeado su práctica institucional es el modelo sectorial, en el que los programas son diseñados y ejecutados por las diferentes dependencias coordinadoras de los distintos sectores de la Administración Pública. En el caso de la entidad entrevistada, se ubica a la Secretaría de Desarrollo Social como la dependencia rectora en esta materia que controlaba las actividades institucionales, e incluso las de entidades a ella sectorizadas.

Aún cuando se tiene conocimiento sobre la existencia formal de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana previstos en la normatividad, la opinión de los entrevistados coincide en que los mismos han sido insuficientes para garantizar la incidencia de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas y programas en materia de desarrollo social. Se menciona el presupuesto participativo como una iniciativa exitosa de participación ciudadana, a pesar de que se reconocen sus limitaciones, dado el pequeño porcentaje del gasto total delegacional que se destina a este rubro.

Sólo uno de los entrevistados aportó comentarios respecto de su participación institucional en las instancias colegiadas de toma de decisiones en materia de planeación del desarrollo social. A excepción del caso referido más adelante, no se cuenta con ningún comentario sobre la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, ni sobre alguno de los comités y comisiones establecidos en los diferentes ordenamientos legales para la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana instituidos en las leyes específicas. Cabe mencionar que el órgano colegiado al que se refiere la entrevistada, lo constituye el órgano interno de la institución, más no el COPLADE o la CIDS del DF, como se relata en el párrafo siguiente.

En el caso único de INMUJERES, una de sus anteriores titulares mencionó al Consejo de la institución como un espacio en el que efectivamente se recibían opiniones y se incorporaban a las Políticas de trabajo del Instituto. Es relevante este testimonio porque señala el papel del Consejo del Instituto como evaluador de la actividad institucional.

En términos generales, los entrevistados coinciden en la importancia de que la política de desarrollo social y los programas sociales tengan un enfoque de derechos, rechazando el asistencialismo como principio de la política social.

Por lo que toca a la coordinación entre el gobierno local y el gobierno federal, si bien algunas entrevistas señalan la realización de acciones coordinadas, en ningún caso se apunta una relación cordial de apoyo y colaboración mutua; en el mejor de los casos, esta es sólo de ejecución de acciones concretas gestadas a nivel federal. Por el contrario, sí hay comentarios en el sentido de que la diversidad ideológica entre los Gobiernos federal y local generaron puntos de vista divergentes y concepciones distintas sobre la concepción de la política social y el enfoque que debía darse a los programas sociales.

La coordinación entre el gobierno central y delegacional tampoco es percibida como idónea; incluso se refieren a ésta como una relación de subordinación de las delegaciones al sector central. Asimismo, se acusa al requisito de someter los programas sociales a la aprobación del Comité de Planeación como un acto de intromisión indebida del gobierno central. Se reconoce la existencia de programas duplicados y acciones que dispersan el gasto social sin tener un impacto significativo en la población beneficiaria; no obstante, los servidores públicos de

la delegación que fueron entrevistados, reconocen a los programas sociales delegacionales ejecutados durante su gestión como benéficos y de impacto positivo, calificándolos como complementarios de los instrumentados a nivel central.

Existe un conocimiento general de los ordenamientos rectores de la planeación del desarrollo y del desarrollo social; sin embargo, no se aprecia un manejo sistematizado y puntual de la normatividad en materia de desarrollo social, ni se hacen referencias precisas a las leyes específicas. La Ley que Establece el Programa de Derechos Humanos es citada a detalle en un caso, como un ejemplo de diagnóstico participativo y de gestión de un programa trascendente en el que se recogió la experiencia y la participación de amplios sectores de la población, especialmente de organizaciones civiles con trayectoria en la defensa y promoción de estos derechos.

III.- Programación y presupuestación del desarrollo social

No todos los entrevistados expresaron comentarios en relación con la programación y presupuestación de los programas de desarrollo social. En este rubro, las respuestas fueron desiguales en lo que toca a profundidad y detalle.

Todas las respuestas obtenidas coinciden con la apreciación de que la programación y presupuestación no constituye un proceso coherente entre la normatividad y las prácticas institucionales. Se les caracteriza como “procesos cruzados que no están totalmente alineados”.

En el caso de la experiencia delegacional y paraestatal, se coincide en señalar que la programación y presupuestación de programas sociales está limitada por los techos presupuestales asignados de manera centralizada. Se percibe la normatividad como una limitante para la instrumentación de programas de desarrollo en las delegaciones y que los recursos asignados centralmente son insuficientes para cubrir los costos incluso de operación de las entidades.

Sobre la programación y presupuestación, existe la percepción de ser como procesos cerrados, en los que hace falta incorporar mayor participación ciudadana, de intervención de todos los sectores y de definición de objetivos compartidos.

Como actores clave en el proceso de programación y presupuestación, se ubica básicamente a las áreas financieras del sector central, y a las áreas administrativas en el caso delegacional. Uno de los entrevistados considera un actor importante a los grupos de beneficiarios y, en el caso delegacional también a los ejecutores de los programas. Se piensa que las resistencias al cambio pueden ser superadas incorporando a la sociedad civil en la toma de decisiones en esta materia.

Se ubica que una gran parte del gasto social está etiquetado por ley, donde se establecen porcentajes mínimos (que pueden crecer si se considera, pero no disminuir). Esto obviamente impacta al resto de él, en la medida en que reduce las posibilidades de innovar o atender un problema emergente o no visible hasta ese momento. Por la parte delegacional y paraestatal, domina la percepción de que el gasto es definido centralmente y notoriamente insuficiente para atender las necesidades. Esto no sólo en lo tocante a los recursos para instrumentar los programas, sino también por lo que respecta a la posibilidad de contar con personal suficiente para hacerlo. Se percibe el proceso de presupuestación como “engorroso” y se mencionan “desfases” en la liberación de los recursos que no permiten operar en los términos programados.

Para el caso de los programas sociales no establecidos en una Ley específica, solo una de las entrevistadas refirió que aquellos que realiza la entidad (INMUJERES) no son propiamente programas sino actividades institucionales. En este sentido, el reto de la institución es elaborar un modelo de atención con los recursos humanos existentes que abarcara todos los aspectos contemplados para ser desarrollados.

La existencia de ejes transversales es considerada como un avance significativo que permite la “visibilización” de temas clave para el desarrollo social como son la perspectiva de género y los derechos humanos, instrumentados en los programas operativos de todas las dependencias, entidades y unidades ejecutoras de gasto del gobierno central. Se asume como un proceso que es necesario seguir desarrollando. En el INMUJERES se reconoce la posición de establecer el tema de la equidad de género como un tema central desde administraciones anteriores que se desarrollaba a través de talleres y pláticas en todas las dependencias gubernamentales para sensibilizar a los servidores públicos en esta problemática. Es indudable que INMUJERES ha jugado un papel de vanguardia en materia de transversalización de ejes de política pública, labor que cristalizó en la presente administración cuando las políticas en materia de derechos humanos y de equidad de género fueron incorporadas en los programas operativos anuales de todas las dependencias y entidades gubernamentales.

La incorporación presupuestal de temas centrales se percibe también como un asunto de cultura política y se señala la necesidad de incorporar de manera efectiva la participación de amplios sectores sociales, de forma tal que, incidan en el diseño, presupuestación y ejecución de los programas sociales. Con respecto al presupuesto participativo, se opina que es necesario ampliar su monto, y orientarlo a políticas de gobierno.

En general, los entrevistados manifestaron carecer de elementos para opinar respecto de los lineamientos de coordinación gubernamental para la asignación del gasto social, y se manifestó poco conocimiento sobre la existencia de las instancias de coordinación intergubernamental (CIDS). Por lo que toca al Comité Delegacional de Desarrollo Social, éste no fue instalado en la mayoría de las delegaciones. En este sentido, es relevante la percepción de la Directora de INMUJERES en cuya opinión, la coordinación existente entre la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Finanzas era adecuada, ubicando la problemática en el ámbito de los montos asignados a la entidad (techos presupuestales que a su parecer resultaban insuficientes). Esto arroja una respuesta negativa a la pregunta sobre la sensibilidad de la Secretaría de Finanzas a las necesidades de las instancias ejecutoras de programas sociales. Se concluye que en esta experiencia, el gasto se asignaba centralmente y la entidad debía ajustar su operación y la ejecución de sus programas a los techos presupuestales que le eran asignados, teniendo escaso o nulo margen de maniobra para proponer e incidir en estos techos presupuestales.

Se percibe la necesidad de avanzar en los mecanismos para establecer presupuestos basados en resultados como una manera de llegar a consensos sobre los montos asignados a cada entidad ejecutora. En este proceso deberían participar más activamente las delegaciones. Es interesante la percepción de la Directora General de INMUJERES sobre que el gasto destinado a la institución estaba asignado por ley a cubrir los gastos de operación por lo que no existía margen para planificar acciones adicionales. Se refiere al Consejo Ciudadano del propio instituto como el mecanismo de incidencia para que la entidad hiciera énfasis en determinadas acciones; también como una instancia de monitoreo permanente de la institución que llevaba a cabo una labor permanente de evaluación de las metas y los resultados, lo que permitía establecer correctivos.

IV.- Instrumentación de la política social

Solo la Directora de INMUJERES manifestó que por tratarse de actividades institucionales, establecidas como obligatorias por la ley que rige al Instituto, los programas ejecutados guardaban plena congruencia con la normatividad y los lineamientos que los rigen.

Los demás entrevistados estuvieron de acuerdo en que la instrumentación de la política social obedece a una lógica que no necesariamente se alinea con las etapas de programación y presupuestación. Incluso puede darse el caso de programas que no guardan congruencia con el Programa General de Desarrollo. Se refiere la necesidad de alinear la acción de las instancias centrales con las delegacionales para evitar la proliferación de programas duplicados que disminuyen el impacto del gasto social.

En el caso de la entrevista con servidores públicos de la Delegación Iztapalapa, la opinión sobre la instrumentación de los programas sociales es que “tiene por su naturaleza, una dinámica propia, independiente de los otros procesos, incorpora procesos jurídicos administrativos, de promoción social, operativa territorial, de logística, y de operación política territorial, su lógica es otra, por ello, no es una continuidad de los otros procesos”. Esto se debe al nivel de cercanía del gobierno delegacional con los grupos demandantes y, a la vez, beneficiarios de programas sociales. Lo anterior puede explicar la resistencia de esta delegación a incorporarse a los procesos de aprobación de los programas sociales que implican transferencias, subsidios y apoyos por parte del Comité de Planeación, percibiendo como una instancia centralizada que obstaculiza la toma de decisiones en esta materia por parte de las autoridades delegacionales, así como una indebida injerencia del sector central en la toma de decisiones de la delegación.

Existe consenso en que, al menos inicialmente, el enfoque en la medición del impacto de los programas sociales es el de necesidades básicas y se plantea la política social como un paliativo frente a las políticas económicas imperantes. A partir de la incorporación de los programas a la legislación, el impacto se transforma, pues el programa se convierte en un derecho y el enfoque se concentra en las garantías individuales (derechos humanos, en los términos de las recientes reformas a la Constitución)

La universalización es percibida como una meta a alcanzar, se rechaza su regresividad y la escasez de recursos. Se coincide al asumir la universalidad de los derechos sociales como un objetivo de los gobiernos progresistas, siendo la focalización una etapa intermedia y transitoria, que puede dar lugar a prácticas clientelistas o incluso de corrupción. La discusión se ubica en el plano ideológico.

Los subsidios y apoyos económicos y/o en especie se perciben adecuados, necesarios para garantizar a la población un nivel de vida adecuado, incluso se les califica como “la razón de ser del estado”. Se considera que propician el desarrollo de capacidades entre los beneficiarios aún cuando también se les ve como mecanismos que deben ser utilizados de manera transitoria, no como un fin en sí mismos.

Existe coincidencia al visualizar las políticas universales como las de mayor beneficio, eficiencia y eficacia para generar bienestar social. La pensión alimenticia para adultos mayores y becas a estudiantes son mencionados como programas de alto impacto. Se refieren de manera particular, a los comedores populares y, en otro, al programa de apoyo para gas doméstico en la delegación Iztapalapa.

En cuanto al grado de avance en la instrumentación del Programa General de Desarrollo Social, se considera que tiene un avance desigual difícil medir al no contar con procedimientos de evaluación homogéneos; su seguimiento y evaluación se consideran retos de la próxima administración. Por otra parte, uno de los entrevistados insiste en la necesidad de concretizar las metas y objetivos del Programa General de Desarrollo a través de programas sociales específicos.

V.- Evaluación

En relación con la evaluación, las respuestas son bastante desiguales. Por una parte, el Gabinete se considera que sí existe una práctica de evaluación de las políticas y programas sociales a través de evaluaciones internas y externas, revisión de metas y su comparación con estudios empíricos. A nivel delegacional, la respuesta fue en el sentido de que “la operación de los programas absorbe una gran cantidad de recursos y atención, la evaluación es más operativa que funcional y de alineamiento con las políticas generales”. Se observa que en el caso de la demarcación territorial, el esfuerzo institucional estuvo orientado a garantizar la operación y funcionamiento de los programas, y que la evaluación de los mismos se enfoca en verificar fueran instrumentados en los términos en que fueron concebidos. Por su parte, en el ámbito paraestatal, aún cuando se reconoce la necesidad de evaluar el impacto de los programas ejecutados, la evaluación no pudo llevarse a cabo por falta de recursos presupuestales en la administración anterior. Se plantea la disyuntiva entre destinar recursos a contratar evaluaciones externas, restándolos de los montos asignados a cada programa, o bien evaluar los programas con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, como sucedió en la práctica.

La universalización de los programas sociales se considera la medida más eficaz para evitar su uso clientelar, aunada a la existencia de padrones confiables. En el ámbito delegacional se subraya la necesidad de evitar que los programas que implican transferencias sean operados por las expresiones políticas insertas en el territorio.

Existe coincidencia en la apreciación de que los programas sociales específicos guardan una adecuada relación o alineación con el Programa General de Desarrollo Social, admitiéndose que es necesario profundizar la discusión al interior del Gobierno, con la participación de las delegaciones, a fin de fortalecer los programas y políticas más exitosas.

En cuanto a la existencia de áreas específicas de evaluación al interior de las dependencias, delegaciones y entidades a nivel central, se reconoce que mientras los programas sociales que reciben presupuestos mayores están monitoreados y evaluados constantemente, los programas más pequeños o marginales no lo son por razones presupuestales. En el ámbito delegacional, no existe instancia interna de evaluación, y la externa está a cargo del EVALUA DF. La Directora de INMUJERES manifiesta que en la pasada administración, el Instituto no contó con un área específica de evaluación interna, siendo esta labor realizada, en alguna medida, por el Consejo del propio Instituto.

Existe un reconocimiento a la política de desarrollo social de los gobiernos democráticos de la Ciudad de México y en todos los casos se considera acertado el impulso a programas destinados al combate a la pobreza y enfocados a población de alta marginación social. Incluso, se ubica la política social como la clave del éxito de los gobiernos de izquierda en la Ciudad de México y la razón de su permanencia en el poder.

Los retos y desafíos de la política social para el futuro inmediato se consideran, por una parte, lograr una verdadera participación ciudadana ya que se visualiza que en la próxima administración habrá escasez de recursos fiscales y baja inversión privada, y por otra el reto más importante en el ámbito delegacional, es corregir las disparidades en la distribución del gasto social, ya que en Iztapalapa el gasto por habitante es menor que en las demás demarcaciones, lo que provoca rezago acumulado.

VI.- Relaciones intergubernamentales

Todos los entrevistados reconocieron una coordinación difícil con la federación, motivada por las diferencias ideológicas entre los dos niveles de gobierno, que provocaron distintos enfoques para abordar e instrumentar la cuestión de la política social. El análisis de esta problemática considera como su origen la situación jurídico constitucional de la Ciudad de México y las implicaciones en materia presupuestal que su estatus de entidad federativa, mas no de estado soberano. Abiertamente, se expresa que la relación estuvo dominada por la competencia y el bloqueo.

Aún cuando se reconoce la existencia de un marco normativo institucional que debe regir la instrumentación de los programas sociales federales en el territorio de la Ciudad de México, de manera general se percibe la intención de la federación de hacer un uso clientelar y proselitista de los programas aplicados en la Ciudad de México. Se hace énfasis en la importancia de incrementar los ingresos propios de la Ciudad para garantizar la independencia al momento de definir las políticas y los programas a llevarse a cabo.

En cuanto a la relación entre las instancias del Gobierno central con las delegaciones, se advierte en el ámbito central una visión crítica de algunos programas instrumentados por las demarcaciones por su bajo impacto en los niveles de bienestar de la población que atienden y porque, en opinión del entrevistado, la falta de capacidades institucionales de algunas delegaciones hacen que estos programas se instrumenten únicamente como vehículos de clientelismo político.

Por otro lado, en el ámbito delegacional se considera una fortaleza la vinculación con la gente y “la posibilidad de convertir los programas en conciencia de alternativa de política social a una política económica que no beneficia a la gente y en reivindicación de derechos generando ciudadanía”. También se tiene conciencia del hecho de que algunos programas delegacionales pueden ser de bajo impacto o ser utilizados clientelaramente.

Es interesante el testimonio de la Directora del INMUJERES en el sentido de que la relación del Instituto con las delegaciones durante su gestión fue muy positiva, aunque no se debió a cuestiones institucionales, sino a la bondad de los programas del Instituto que eran recibidos con beneplácito por los Jefes delegacionales o bien, por la actitud personal de la autoridad delegacional.

Las opiniones coinciden en que, aún cuando existen condiciones objetivas que propician la relación y coordinación metropolitana con los municipios conurbados, no existe el andamiaje jurídico que lo haga posible. Se advierte como una necesidad la reforma política que dote a la Ciudad de México de herramientas institucionales para construir este tipo de relaciones con éxito. Esta reforma política se capta como la oportunidad de dotar a las delegaciones con más autonomía de gestión y facultades para operar políticamente en beneficio de sus habitantes. Se tiene la impresión de que las delegaciones con el gobierno central es subordinada. La intervención del COPLADE en la aprobación de los programas que implican subsidios, ayudas y transferencias se califica como una injerencia que entorpece la gestión delegacional.

Anexo 6

Evolución del gasto social de las delegaciones

La evolución presupuestal en la Ciudad de México y en las delegaciones, 2001-2012

Un factor importante para el fortalecimiento de los órganos político-administrativos, es la cantidad de presupuesto que se les asigna anualmente. Si bien es cierto que no ha cambiado el esquema centralista, también han habido grandes avances: en materia jurídica, las delegaciones tienen mayores facultades; en materia organizacional, las estructuras organizacionales han sido fortalecidas cuantitativa y cualitativamente; de desconcentración de facultades, funciones e infraestructura.

No obstante, para hacer una evaluación más serena, es importante analizar la manera en que ha evolucionado la asignación del presupuesto en el Gobierno del Distrito Federal, el gasto social y el presupuesto asignado a las delegaciones. Quizá también habrá que revisar la manera genérica –no solo en materia social-, en que se planean, programan, presupuestan e instrumentan las políticas, programas y acciones gubernamentales en todos los ámbitos del gobierno de la Ciudad y no solo en las delegaciones.

A continuación se presenta el siguiente cuadro, en el que se muestra la evolución del gasto total del Gobierno del Distrito Federal y del gasto social del año 2001, cuando inicia presupuestalmente la administración de Andrés Manuel López Obrador hasta su conclusión en el 2006:

Gobierno del Distrito Federal: Gasto Social 2001-2006 (miles de pesos de 2002)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto total del GDF	70'105,161	75'227,562	73'706,821	72'734,108	77,122,852,	79'502,577
Gasto programable	66'321,272	72'618,128	68'478,221	68'176,049	72'356,708	72'670,605
Gasto social total	12'035,293	14'863,026	14'279,657	16'543,600	17'364,678	17'808,091
% Gasto total	17%	20%	19%	23%	23%	22%
% Gasto Programable	18%	20%	21%	24%	24%	25%

Cuentas Públicas del Gobierno del Distrito Federal, 2001-2005 y presupuesto original para el año 2006.

En el periodo 2007-2012, las cosas sufrieron algunas variaciones, pero básicamente la dinámica continuó in crescendo, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Gobierno del Distrito Federal: Gasto Social 2007-2012 (millones de pesos corrientes)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto total del GDF	105'535, 2	124'520,1	127'552,4	130'422,5	137'012,5	138',043,0
Gasto programable	101'135, 8	120'433,8	120'732,3	123'530,5	132'934,1	134'145,9
Gasto social total	36'250,8	42'552,4	41'006,0	40'615,5	42'073,3	43'512,5
% Gasto total	34.34%	34.17%	32.14%	31.14%	30.70%	31.52%

Cuentas públicas del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2010 y presupuesto de egresos para los años 2011 y 2012.

En lo que respecta a la participación de las delegaciones en el gasto social total del Gobierno del Distrito Federal, se puede encontrar lo siguiente:

Gasto Total del GDF, Gasto Programable, Gasto Social y Gasto Social por ámbito de Gobierno, 2007-2012

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto total del GDF	105'535, 2	124'520,1	127'552,4	130'422,5	137'012,5	138',043,0
Gasto programable	101'135, 8	120'433,8	120'732,3	123'530,5	132'934,1	134'145,9
Gasto social total	36'250,8	42'552,4	41'006,0	40'615,5	42'073,3	43'512,5
% Gasto total	22.4%	23.7%	23.0%	23.3%	22.6%	23.0%
Sector central	6,857,3	8,581,4	8,346,6	7,546,8	7,148,9	7,136,9
Organismos públicos	11,540,8	14,585,4	13,813,1	14,400,1	14,723,3	14,509,6
Gasto social en delegaciones	5,285,4	5,331,2	4,909,4	5,060,6	4,886,7	4,886,7
Subsidios	36,250,8	12,532	10,590	8,927,9	9,249,8	9,526,5

Cuentas públicas del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2010 y presupuesto de egresos para los años 2011 y 2012.

En el contexto de la evolución del gasto público total del GDF, observados en los cuadros anteriores, se encuentra que el recorte también afectó al gasto social. En este último cuadro, se hace evidente la distribución del gasto social total entre los distintos ámbitos de gobierno de la Ciudad.

La tendencia que se aprecia, es crecimiento del gasto social del sector central en 2007 en un 17.4%; en 25.1% en 2008; decreciendo en un 2.7% en 2009; para disminuir en 2010, en una proporción mayor, que alcanzó el rango del 9.6%; cayendo con solo un 5.3% en 2011; para cerrar el 2010 con una disminución de un 0.2%.

Los organismos públicos, por su parte, empiezan creciendo 3.4% en 2007; continúan en 2008, son 26.4%; decrecen 5.3% en 2009; se recuperan con 4.2% en 2010; siguen creciendo en 2011 con un 2.2%; y cierran 2010 reducidos en 1.5%.

En este contexto, a las delegaciones les toca la peor parte, pues arrancan en 2007 con un crecimiento de 16.3%; solo aumentan un 0.9% en 2008, a pesar de la bonanza que hay para todos los sectores ese año; decrecen el 16.5% en 2009, en una proporción mucho mayor que el sector central y los organismos públicos; vuelve a caer su participación en un 1.2% en 2010; se profundiza la tendencia negativa en 2011, con sólo el 7.1%; y cierran 2012 con una disminución de un 3.6%.

En síntesis, las delegaciones ven decaer su participación en el gasto social total que ejerció el GDF, entre el 2007 al 2012, en 22.3% con que participaba del total del gasto del GDF en 2007, 12.4% del gasto neto total del GDF en 2012. Como se aprecia, el proyecto de reforma política para la Ciudad de México que enarbó la administración 2006-2012, no contemplaba el fortalecimiento presupuestal de las delegaciones, ni su conversión en entes autónomos del sector central, como afirmara en marzo de 2010, el entonces Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.¹¹²

Tomo las cifras del documento interno, elaborado por la Dirección de Estadísticas de Evalúa DF, denominado "DF: Estructura y Evolución del Gasto Social, 2007-2012", de enero de 2012, en el que se hace la aclaración que las cifras de 2007 a 2010 fueron tomadas de las cuentas públicas del GDF, y que las cifras de 2011 y 2012 se extraen del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para esos años.

¹¹² Véase a Mario Delgado Carrillo, *Reforma Política del Distrito Federal*, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal, marzo de 2010, México, Distrito Federal.

El Consejo de Desarrollo de Evaluación del Distrito Federal (Evalúa DF), es un organismo público descentralizado cuya labor principal es evaluar de forma externa la Política Social de la Administración Pública de la Ciudad de México y de los programas sociales que ésta ejecuta.

En este documento, se presenta un diagnóstico de las principales brechas existentes entre la normatividad y las prácticas en la planificación del desarrollo social en la Ciudad de México, así como propuestas viables en materia de normatividad, diseño e implementación de los programas y las políticas públicas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal (GDF), y su vinculación con la sociedad civil organizada.

Para ello se integraron tres capítulos basados en investigación documental y estudios de caso, así como catorce entrevistas a servidores públicos y legisladores vinculados al gobierno de la Ciudad de México durante las administraciones 2000-2006 y 2006-2012, con el propósito de contrastar las evidencias de la investigación documental, con la experiencia de la praxis del diseño, programación y ejecución de los programas y políticas públicas en materia de Desarrollo Social en el Distrito Federal en los últimos doce años.