



COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

***LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE  
DESARROLLO DEL MEDIO AMBIENTE FÍSICO Y SOCIAL LOS ÁNGELES,  
IZTAPALAPA, 2008-2010***

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

**GABRIELA DE LA O COLÍN**

Director del trabajo recepcional

**Mtro. Luis Hipólito Patiño Camacho**

México, D.F. Marzo 2014

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

### *Agradecimientos*

#### *A Dios*

*Gracias por darme la vida y una extraordinaria familia, por todas tus bendiciones y por darme hoy esta dicha.*

*A mis dos grandes ángeles de mi vida:*

#### *Mi mamá M. Elena y mi papá Domingo*

*Gracias por darme la vida, por su infinito amor, cuidados y paciencia, por sus enseñanzas, porque a pesar de las adversidades me dieron el regalo más grande y hermoso que fue mis estudios. Gracias por creer en mí y por impulsarme a superarme siempre a través de la lucha constante y sobre todo a través de su ejemplo. Este triunfo es su triunfo.*

#### *A mi tía Carmen*



*Gracias desde aquí, porque sé que desde el cielo aplaudes mi triunfo. Gracias por haber sido un pilar fundamental en mi vida, por creer en mí, por enseñarme el valor de la vida, por tu infinito amor y comprensión Te dedico este pequeño triunfo.*

#### *A mi hermana Sara*

*Gracias porque con tu ejemplo de superación profesional me inspiraste y me hiciste creer en mí para poder lograr esta meta, por haberme impulsado a seguir estudiando, por tu apoyo incondicional y compañía en todos los momentos de mi vida y por creer en mí.*

#### *A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y a mis Profesores*

*Gracias por haber creído en mí, por haberme regalado un conocimiento nuevo y sobre todo por haberme dado la oportunidad de crecer en lo humano y en lo profesional.*

*A mi director de tesis el Mtro. Luis H Patiño y a mis lectores: Dra. Norma A Gómez, Dr. Miguel Moreno, Dra. María de Lourdes Marquina y la Dra. Claudia Frisa Puebla*

*Gracias por su tiempo y por compartir sus conocimientos y por guiarme en este camino de construcción profesional.*

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I.....	7
LOS PROGRAMAS SOCIALES .....	7
1.1 <i>¿QUÉ SON LOS PROGRAMAS SOCIALES?: ALGUNOS CONCEPTOS.....</i>	7
1.1.1. <i>CONTEXTO HISTÓRICO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO .....</i>	11
1.1.2. <i>EL CICLO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES. ENFOQUES TEÓRICOS VS ENFOQUE PRACTICO.....</i>	23
1.2. <i>SUSTENTO JURÍDICO PARA LOS PROGRAMAS SOCIALES. ....</i>	36
1.2.1. <i>LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LA INCURSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELLOS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS.....</i>	41
1.3. <i>CONCLUSIÓN .....</i>	50
CAPITULO II.....	51
ACERCA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.....	51
2.1. <i>ACERCA DE LA EVALUACIÓN: EVALUAR, ¿PARA QUÉ? .....</i>	51
2.1.1. <i>LA EVALUACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LA IMPORTANCIA DEL MÉTODO CIENTÍFICO EN ELLA. ENFOQUE TEÓRICO.....</i>	53
2.2. <i>LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL: SU IMPORTANCIA Y SUS LIMITACIONES.....</i>	66
2.3. <i>CONCLUSIÓN .....</i>	73
CAPÍTULO III.....	75
ANÁLISIS DE CASO .....	75
3.1. <i>PLANTEAMIENTO DE LA EVALUACIÓN.....</i>	77
3.1.1 <i>DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO. PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL: OBJETIVOS-METAS Y REGLAS DE OPERACIÓN .....</i>	78
3.1.2. <i>DESCRIPCIÓN DE LA ZONA DE IMPLEMENTACIÓN: A PARTIR DE LA TÉCNICA DE OBSERVACIÓN. ....</i>	84

<b>3.2. ANÁLISIS DEL PROCESO .....</b>	<b>90</b>
<b>3.2.1. MEDICIÓN DE COBERTURA. ....</b>	<b>98</b>
<b>3.2.2. RESULTADOS ALCANZADOS.....</b>	<b>100</b>
<b>3.3. IMPACTO PROVOCADO .....</b>	<b>108</b>
<b>3.3.1. DESCRIPCIÓN DE LA ZONA: ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN .....</b>	<b>116</b>
<b>3.3.2. DESCRIPCIÓN DE LA ZONA: DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN .....</b>	<b>119</b>
<b>3.3.3. RESULTADOS ALCANZADOS.....</b>	<b>124</b>
<b>3.4. PARTICIPACIÓN Y SATISFACCIÓN SOCIAL. ....</b>	<b>129</b>
<b>3.5. UTILIZACIÓN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES DE EVALUACIONES PREVIAS .....</b>	<b>132</b>
<b>3.6. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>152</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>154</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>161</b>

## **Introducción**

La intención de desarrollar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de programas sociales en los mismos programas, hacen que estos tengan frente a sí constantes retos como es el caso particular del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. De tal modo que el objetivo de este trabajo es revisar el proceso de la participación ciudadana en el proyecto llamado Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles 2008-2010 del P.C.M.B en la Delegación Iztapalapa, D.F. Lo planteo como un reto, porque el ejercicio de la participación ciudadana es complejo, pues los individuos son así (complejos) y más aún cuando se agrupan para organizarse, ponerse de acuerdo en un sólo tema es difícil, ya que todos tienen necesidades distintas, prioridades distintas e intereses distintos, por lo que difícilmente puede haber coordinación en un diseño de proyecto, satisfacción con el mismo y más aun deliberación. Si a este cúmulo de dificultades le agregamos desencanto hacia cualquier forma de intervención, entonces hay que tomar en cuenta el desinterés y/o apatía para que se ejecute estrictamente el ejercicio de la participación ciudadana como debe de ser.

Para saber el cómo debe de ser, considero necesario revisar los conceptos de participación ciudadana desde los tiempo de Aristóteles hasta la actualidad con nuevas aportaciones que han hecho posible diversos tipos del concepto de participación ciudadana, por ejemplo, se puede hablar de participación ciudadana cuando los ciudadanos eligen a sus representantes a través del voto; en otro sentido se puede hablar de participación ciudadana, cuando hay un agravio a algún derecho, y este es compartido ante un grupo de sociedad, ésta misma se organiza para, reclamar y exigir el reparo del daño, por ejemplo, las manifestaciones, movimientos sociales etc. El factor es que un grupo de individuos comparte un mismo problema o necesidad y solo así se puede dar una organización para tomar acciones conjuntamente en pro del grupo, tales acciones son el ejercicio de la participación ciudadana; o se puede hablar de participación ciudadana, hoy en día, cuando los ciudadanos de una comunidad se organizan para diseñar ejecutar y evaluar un proyecto de un programa social para mejorar su comunidad, tal es el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, cuyo objetivo es fomentar y ejecutar este tipo de participación ciudadana.

Sin embargo, considero que hay un problema con el tipo de participación ciudadana que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial pretende que se lleve a cabo con los proyectos a diseñar, ya que en gran medida cuestiona la capacidad de dar solución a las necesidades sociales de la mayoría. En este sentido es necesario preguntarse si ¿la sociedad está preparada para organizarse y diseñar un proyecto o más aun si la sociedad está preparada para involucrarse directamente en un programa social?. Por ello resulta importante medir el impacto del supuesto ejercicio de este tipo de participación ciudadana que se da en los proyectos del P.C.M.B para observar el impacto que genera en el mismo.

De tal modo que, resulta importante reorientar la participación ciudadana en los programas, especificarla y dirigirla a otras áreas que contribuyan al mejoramiento del programa para hacer posible que el programa satisfaga las necesidades reales de la mayoría. Por ejemplo fomentar mecanismos para la participación ciudadana en materia de programas sociales para su implementación, cuyo fin sea monitorear el cumplimiento de lo establecido para la solución de necesidades ya detectadas con ayuda de la participación ciudadana en la evaluación de los programas sociales. Este punto resulta conveniente y fundamental, ya que se espera de ello captar la opinión de los beneficiados y de los no beneficiados en relación al procedimiento de implementación y de satisfacción de necesidades reales, pues amplía el panorama para poder hacer correcciones con mayor probabilidad o fortalecer los aciertos tanto en los proyectos como en el mismo programa.

Por lo que la hipótesis principal de este trabajo de investigación *es que no hay participación ciudadana en algunos de los proyectos del P.C.M.B, tal es el caso del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles 2008-2010, lo cual genera el incumplimiento de su principal objetivo, así como incertidumbre en el cumplimiento de la satisfacción de las verdaderas necesidades de la sociedad a la que va dirigido.*

En virtud de esta hipótesis, sostengo por una parte que la participación ciudadana, cuyo ejercicio no está claro en los programas sociales, tal es el caso del P.C.M.B, entorpece y desvirtúa el verdadero sentido del diseño de los programas sociales y por tanto no hay satisfacción plena a las necesidades sociales. De tal modo que por la otra parte la participación ciudadana en los programas sociales debe estar enfocada únicamente a la evaluación del

beneficio que ofrece el programa. Solo así y a partir de ello podrá haber programas que sí satisfagan las necesidades sociales.

Hay que reconocer que la participación ciudadana tiene que pulirse, pero antes hay que educar a la sociedad para que haga de ese ejercicio un hábito, para que solo así puedan orientar ellos mismos los programas en su diseño y así a través de ellos den respuesta a sus necesidades. Para ello habría que resolver antes los problemas que presenta el ejercicio de la participación, por ejemplo: el desencanto y el desinterés ante cuestiones políticas, que es el mayor obstáculo y reto que tiene el ejercicio de la participación ciudadana.

En este trabajo presentaré la exposición del marco teórico y la presentación del caso del proyecto llamado Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Llevaré a cabo un análisis en relación al ejercicio de la participación y el impacto que ésta genera en el proyecto y por tanto en el programa. Todo esto se llevará a cabo en tres capítulos. En el capítulo uno, se realiza una definición del concepto de programas sociales, después se hace un contexto histórico de los programas sociales en México, lo cual permite ilustrar la importancia de los programas sociales, tanto para los gobiernos como para la sociedad. Por otro lado se plantean modelos de diseños de los programas sociales, tanto teórico como práctico, cuyo fin es compararlo y confrontarlos. No hay que olvidar que un punto fundamental en los programas sociales es su normatividad jurídica, las cuales sirven para establecer las reglas de juego para que estos puedan ser diseñados e implementados, por lo que el condicionamiento jurídico de la participación ciudadana en los programas, se aborda a manera de discusión, cuyo fin es encontrar ventajas y desventajas que puedan impactar en los programas sociales, en especial en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

En el capítulo dos, se plantea una etapa fundamental que se encuentra en el diseño de programas sociales llamada *evaluación*. Para tener una mayor comprensión de la importancia de la evaluación, se desarrolla en primer lugar su conceptualización, para entender su finalidad; en segundo lugar se plantea la importancia del método científico en la evaluación de programas sociales, cuyo fin es revisar algunas etapas del método científico que contribuyan directamente a la evaluación de programas sociales. En tercer lugar, a manera de

confrontación y comparación se plantea el modelo de evaluación que la administración del Distrito Federal establece para los programas sociales, cuyo fin es resaltar y reforzar la importancia que tiene la evaluación en los programas sociales si esta fuese aplicada para mejorar los programas sociales ya sea modificándolos o reforzándolos; por lo que en base a ello, cierro el capítulo con una discusión entre una doble utilidad de la evaluación, la antes mencionada o como una simple herramienta de rendición de cuentas para los gobiernos y/o administraciones actuales. No obstante expondré algunos modelos de evaluación en materia de política social (teóricos) cuyo fin es compararlos con el modelo de evaluación de política social que la Administración Pública del Distrito Federal tiene en su estatuto.

Finalmente en el tercer capítulo se plantea el caso particular del proyecto del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial llamado Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles (2008-2010), al cual se le aplicó una evaluación basada en la fusión de dos modelos de evaluación, cuya intención es analizar el impacto que tiene la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación en el proyecto y este mismo en el P.C.M.B, para ello se establecieron unidades de medición o mejor conocidas como indicadores de medición. Estos indicadores son:

**1. En lo Urbano:**

- ❖ Cobertura del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles.
- ✓ Número de casas beneficiadas por el repellado y pintura de fachadas.
- ✓ Difusión del proyecto.
- ❖ Impacto del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles en la imagen urbana.
- ✓ Observación de un antes y un después de la zona de actuación.
- ✓ Valoración de calidad y del trabajo realizado en la zona por los grupos de estudio (los beneficiados, los no beneficiados y los usuarios del parque (Plaza Cívica).
- ✓ Valoración en materia de inseguridad después de la implementación.

**2. En lo Social:**

- ❖ Participación Ciudadana.
- ✓ En la creación del proyecto y en la deliberación del proyecto.

- ✓ Tipo de participación ciudadana en las Asambleas Vecinales (informativa-participativa).
- ❖ Calidad de vida.
- ✓ Aprobación del proyecto.
- ✓ Satisfacción por la implementación del proyecto.
- ✓ Calidad de vida a partir de la implementación del proyecto y por tanto del programa.
- ✓ Sentimiento de incorporación a la comunidad a partir de la implementación del proyecto y por tanto del programa.

Para medir estos indicadores se formaron dos grupos de estudio, el primero fue el grupo de estudio específico (los beneficiados por la pintura y repellido de fachadas en los tres años de implementación y los no beneficiados de las mismas calles de actuación.); el segundo fue el grupo de estudio al azar (los usuarios del parque). A ellos se les realizó una encuesta a partir de los indicadores de medición antes mencionados. Cabe mencionar que para la realización del desarrollo de las etapas de evaluación de proyecto Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social, se utilizó la entrevista a la promotora (la administradora, encargada de la implementación del proyecto) además del material que proporcionó, prestó copias del diseño del proyecto, correcciones, listas de asistencia a las asambleas vecinales, recibos de pagos, bitácoras, fotos entre otros.

A continuación se presenta las etapas del modelo de evaluación que se desarrollo para el análisis del caso del proyecto Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles (2008-2010) del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial:

- Planteamiento de la evaluación.
- Descripción del objeto de estudio.
- Descripción de las zonas de implementación (aplicación de la técnica de observación).
- Análisis de proceso.
- Medición de cobertura.
- Resultados alcanzados.
- Impacto provocado.
- Descripción de la zona de actuación antes de la implementación.

- Descripción de la zona de actuación después de la implementación.
- Resultados alcanzados.
- Participación y satisfacción social.
- Utilización de resultados y recomendaciones previas de evaluaciones pasadas.

Este modelo de evaluación fue construido a partir de la fusión de algunas de las etapas planteadas por Myriam Cardozo Brum y por Rocío Fernández Ballesteros en sus obras en materia de evaluación, con la justificación, estipulada por ambas autoras, de que el evaluador tiene la libertad de diseñar un modelo de evaluación, utilizar uno ya existente o mezclar modelos de evaluación ya existentes.

## CAPÍTULO I.

### LOS PROGRAMAS SOCIALES

#### *1.1 ¿Qué son los programas sociales?: algunos conceptos.*

Los programas sociales son, en el mejor de los casos, el derecho que todo ciudadano tiene por parte del gobierno, es decir, el gobierno está obligado a apoyar el desarrollo de sus gobernados. En este sentido la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, (2011) en su Capítulo Primero, Artículo 1, Fracción II. estipula lo siguiente: “la promoción, protección y garantía en el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.” Por otro lado en el peor de los casos, hablar de programas sociales es hablar de subsanar errores de los resultados de las acciones políticas y económicas de las administraciones de los gobiernos, es decir, con los declives económicos del país hubo crecimiento de desigualdad social, ocasionando pobreza y acentuándola. A partir de ello se emprendieron políticas públicas y/o políticas sociales, con el fin de combatir la desigualdad. Esta idea se refuerza con expertos en la materia que coinciden en ello, por ejemplo, Alicia Ziccardi y José Braharz parten de la pobreza como factor propulsor de la creación de la política social, es decir, Ziccardi determina que:

*en el marco de los procesos de globalización y la aplicación de políticas neoliberales, se han amplificado los contrastes entre quienes viven en clases de riqueza y opulencia, las clases medias...y la mayoría de los sectores populares que habitan en una vivienda autoproducida y que tienen acceso a servicios públicos de baja calidad. De ahí la política social tiene como finalidad contrarrestar la desigualdad producto de la pobreza a través de mecanismos distributivos. (2008: 115-117).*

Por otro lado José Braharz (2010) hace lo mismo, sólo que habla de un tipo de pobreza en específico “pobreza urbana”. Lo que con ello quiero ilustrar es que también parte de la pobreza como propulsor para la creación de la política social. Bajo esta óptica de pobreza y por tanto de la desigualdad como detonante de la política social, tenemos una definición

complementaria. Ésta definición parte del enfoque liberal, en donde el Banco Mundial define a la política social “a partir de una acción cuasi asistencial, focalizada y dirigida exclusivamente a los sectores de mayor exclusión subordinada a las políticas económicas, en la que cobra fuerza la convicción de que ésta debe quedar reducida a contener los efectos sociales no deseados de las reformas estructurales y los posibles desbordes sociales que progresivamente comenzarían a visualizarse”. (Patiño, 2013:81)

Ahora bien, una vez que sabemos su origen es necesario saber algunos conceptos que describen a un programa social por lo que a continuación se revisaran algunas definiciones.

Bajo un concepto teórico un programa social es un “conjunto de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas” (Fernández, 2001: 477). Por otro lado, existen programas con objetivos a largo o a corto plazo. Para Cardozo (2006), los programas de corto plazo “consisten en la transferencia de recursos con el fin de atender únicamente las necesidades inmediatas; por otro lado, los programas sociales cuyo objetivo es a largo plazo, emplean inversiones con capital humano y social” (2006:140). Aquí vale la pena señalar que estos programas con objetivos a largo plazo se conocen mejor con el nombre de políticas de desarrollo social.

Por otro lado un concepto más concreto planteado por la normatividad de la Administración Pública del Distrito Federal, es el que se encuentra en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, según esta ley determina a los programas sociales como:

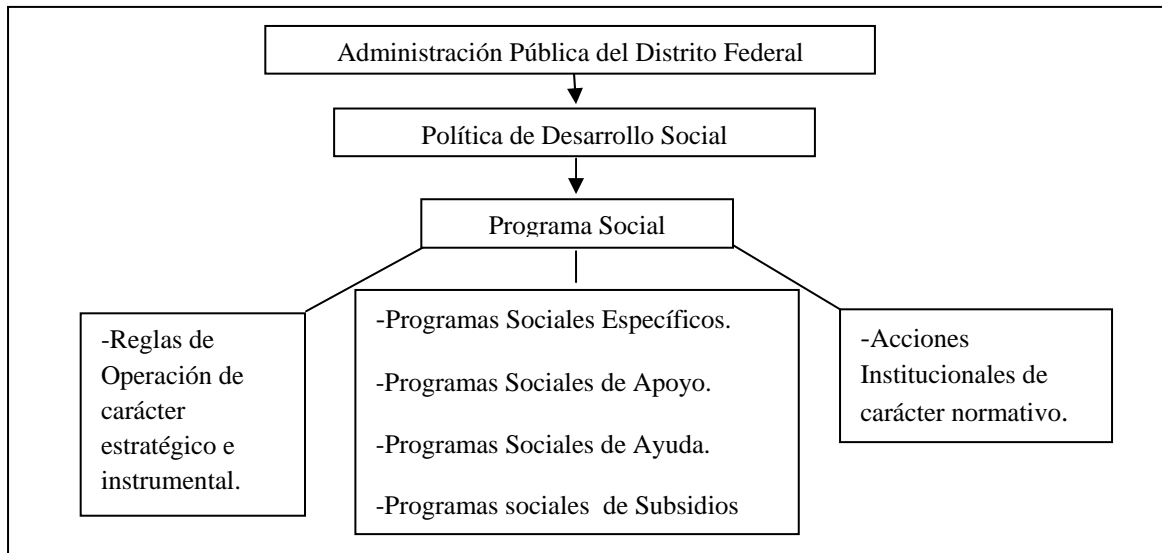
*las acciones de la administración que promueven el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y que, por su naturaleza, pueden dividirse en: programas de transferencia monetaria o materiales, de prestación de servicios de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos. (2010: 4)*

Como mencioné con anterioridad, en el mejor de los casos un programa social bajo este concepto, *se considera un derecho hacia la sociedad*, por ejemplo: en materia de salud, educación, empleo, alimentación, entre otras. Finalmente otro concepto no menos importante señala la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la cual determina que un programa social es:

*Programa social.- es una intervención pública directa que, mediante un conjunto sistemático y articulado de diagnóstico, objetivos, acciones y estrategias institucionales, busca contribuir al bienestar social, objetivo individual y colectivo, así como a la materialización y goce progresivo de los derechos sociales mediante la distribución de recursos, la provisión de servicios, el otorgamiento de subsidios y la construcción y operación de infraestructura social. (2010: 16).*

En resumen, tanto las definiciones teóricas como las definiciones expuestas por la ley de la Administración Pública determinan que un programa social es el conjunto de acciones (que emprenden los gobiernos), que mediante un procedimiento organizado, dan solución (o al menos pretenden) a problemas sociales como derecho o como atención al daño causado por ineficientes manejos económicos que dan como resultado la desigualdad social. En sí, los programas sociales son el resultado de la política social de la Administración Pública. Tras esta lógica la construcción del siguiente esquema ilustra la procedencia del programa social, así como también dos elementos principales con los que se constituye cuatro tipos de programas sociales existentes, por lo que, el siguiente cuadro es un intento de sintetizar y contribuir con el concepto de programa social.

**CUADRO. 1<sup>1</sup>**



*Elaboración propia con base en la Gaceta Oficial para el Distrito Federal.*

<sup>1</sup> El contenido del cuadro 1 está basado en la Gaceta Oficial para el Distrito Federal, para mayores detalles consultar <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/files/DecrefNorma26.pdf>

No obstante los programas sociales precisan de dos elementos fundamentales: el primero, reglas de operación, que son de carácter estratégico e instrumental, esto es normas, lineamientos y mecanismos que rigen a cada uno de los programas y segundo, acciones institucionales de carácter normativo.

Por último, para el caso del G.D.F los programas sociales se dividen en cuatro tipos: 1) Programas sociales Específicos, 2) Programas Sociales de Apoyo, 3) Programas Sociales de Ayuda, 4) Programas Sociales de Subsidios. La Gaceta Oficial del Distrito Federal los define del siguiente modo:

- 1) Programas sociales específicos.- Son un conjunto sistemático de objetivos, estrategias, actividades, recursos y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal para promover el desarrollo social mediante el goce progresivo de los derechos.
- 2) Programas sociales de apoyos.- Todas las transferencias monetarias o en especie de carácter permanente o regular dirigidas a mejorar el ingreso de las personas y/o los hogares.
- 3) Programas sociales de ayuda.- Todas aquellas transferencias monetarias o en especie no permanente (única o dos veces por año) para atender problemáticas específicas, ya sea para atender contingencias y emergencias, para solventar una necesidad concreta, o para financiar proyectos de desarrollo de organizaciones civiles u organizaciones sociales y comunitarias.
- 4) Programa sociales de subsidios.- Todos aquellos que permitan el acceso a un bien o servicio prestado por la Administración Pública del Distrito Federal mediante el otorgamiento de un descuento o una exención de pago. (2010:16).

Por otro lado, todos los programas sociales para su realización, tienen reglas de operación que plantean mecanismos para la organización de las etapas y la implementación de estas, en sí, las reglas de operación como su nombre lo indica son las normas de acción que ejecutan los programas sociales para su implementación. Con mayor especificidad según la Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010) estipula que la Reglas de operación:

*son las normas, lineamientos y mecanismos que rigen a cada uno de los programas sociales, mediante los cuales se organizan sus distintas etapas o fases de instrumentación (en el corto plazo), y que resumen la planificación anual de los medios, acciones y metas, así como los indicadores correspondientes, para avanzar en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de dichos programas. (Idem)*

En términos coloquiales, esto último se puede definir como las reglas del juego que hacen posible el cómo se implementará el programa social.

### ***1.1.1. Contexto histórico de los Programas Sociales en México***

Antes que nada, es necesario tomar en cuenta que un país debe de tener un crecimiento económico que le permita por un lado, desarrollar infraestructura y, por otro lado, diseñar e implementar políticas públicas sociales. En el caso de México, en los años cuarentas la industrialización mexicana permitió altas tasas de crecimiento económico, sin embargo no hubo una distribución equitativa del ingreso, de tal modo que produjo desigualdad y creó problemas sociales, como la pobreza. Tras ese panorama el gobierno mexicano condujo sus acciones para combatir la desigualdad social, por lo que la administración del gobierno mexicano empezó a desarrollar programas sociales a cargo de diversas organizaciones, por ejemplo (y solo por mencionar algunas) la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Mexicano de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad y Servicio Social para los trabajadores del Estado. Entre otros.

La desigualdad social fue causada por la mala distribución de la riqueza que algunos gobiernos generaron en México, pero también fue causada por los declives económicos por los que ha pasado el país, por ejemplo en los años ochentas México pasó por una crisis económica, debido a que gastaba más en proporcionar bienestar social cuando su ingreso era menor, a este suceso histórico se le conoce como crisis del Estado de Bienestar.

Lo primero que se hizo para combatir esta crisis fue adoptar una serie de reformas estructurales llamadas “primera generación”, esta consistía básicamente en ajustar la estructura económica, ello implicó el llevar al cabo acciones como: “desmantelamiento del intervencionismo estatal, aplicación de políticas de descentralización y de privatización de

empresas públicas, reducción del tamaño del Estado y empleo del mecanismo de mercado como nueva centralidad”. (Cardozo, 2006: 154) Con estas acciones se limitó al Estado, de tal modo que, se dio paso a que las empresas privadas ofrecieran bienes y servicios públicos, por lo que solo así el Estado podría recuperarse y estabilizar su economía.

A partir de los noventa se crearon programas sociales con objetivos a corto plazo para disminuir la pobreza, atendiendo únicamente las necesidades inmediatas de los sectores afectados y se crearon políticas de desarrollo social, las cuales implicaban objetivos a largo plazo, para combatir la pobreza. A manera de ejemplo y como contribución a este subtema mencionaré algunos programas sociales que se llevaron a cabo en sexenios presidenciales pasados.

En el sexenio de López Portillo se formaron instituciones que tenían a su cargo programas sociales, por ejemplo las instituciones más significativas fueron: Conasupo-Coplamar, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Instituto Mexicano de Seguridad Social y la Secretaría de Educación Pública, entre otros.

El sexenio De la Madrid, se caracterizó por ser un periodo de crisis económico debido a la deuda que adquirió México con Estados Unidos de América, ante esta circunstancia, la administración se enfocó en el desarrollo de la política económica, por lo que a pesar de las medidas que implementó para la recuperación la política social se centró en el sector campesino y en el sector obrero, cabe mencionar que hubo racionalización en la política social debido a la crisis, sin embargo la política social en el sector campesino, consideró los siguientes aspectos:

- 1) *El desarrollo rural integral*
  - 2) *Atención especial a la regularización de la tenencia de la tierra.*
  - 3) *La modernización y la reestructuración de la administración pública agropecuaria.*
  - 4) *Fomento de la productividad a partir de un diagnóstico de los problemas para emplear eficientemente los instrumentos del Estado.*
  - 5) *La superación de las desigualdades socioeconómicas entre el campo y la ciudad.*
- Entre otras.*

En cuanto al sector obrero se tomaron en cuenta los siguientes tópicos:

1. *Empleo.*
2. *Capacitación y becas para hijos de trabajadores.*
3. *Apoyo al consumo de los trabajadores.*
4. *Fortalecimiento de la seguridad y la justicia social.*
5. *Vivienda. Entre otros.* (<http://migueldelamadridhurtado.com/index.html>)

En el sexenio siguiente (1988-1994) del presidente Carlos Salinas de Gortari se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyos objetivos fueron:

*mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional; promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales". (Cardozo, 2006: 157)*

Como dato importante este programa se ajustó “con objetivos estratégicos para justificar importantes cambios en la política económica y social del Estado, delinear su nuevo papel, promover la participación popular al margen del PRI y engrandecer la figura presidencial.” ([http://www.preparatoriaabierta.com.mx/estructura\\_socioeconomica](http://www.preparatoriaabierta.com.mx/estructura_socioeconomica)) Cabe mencionar que fue uno de los programas que absorbió más recursos, por lo que a través de una iniciativa, el presidente Salinas convirtió a PRONASOL en una nueva secretaria de Estado llamada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta secretaria “amplió la cobertura de pequeños créditos y apoyó a varios millones de mexicanos.” ([http://cfn4b-2.blogspot.mx/p/programa\\_nacional\\_de\\_solidaridad\\_09.html](http://cfn4b-2.blogspot.mx/p/programa_nacional_de_solidaridad_09.html))

Mientras tanto, en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) le dio continuidad a la política social del presidente Salinas, a través del desarrollo del programa de educación, salud y alimentación llamado “Progresá”. El presidente Zedillo reivindicó este programa a partir de la creación de infraestructura, es decir, agua potable, electricidad, etc. con el único fin de crear fuentes de ingreso; creó empleos y finalmente incluyó a las autoridades locales para participar en este programa.

Por último un dato interesante en relación a la política social, ocurrió en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Vicente Fox (2000-2006), en el dio prioridad a la

evaluación de los programas sociales como eje central, en donde la administración federal tenía que llevarla a cabo. El objetivo de este Plan fue:

*consolidar el avance democrático; reducir la inseguridad y cancelar la impunidad; abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; reformar la educación para asegurar oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; alcanzar un crecimiento económico con estabilidad, incluyente y justo; asegurar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno y descentralizar las facultades y recursos de la federación”. (Cardozo, 2006: 159)*

Por lo que los ejes de acción de la política social del Plan Nacional de Desarrollo fueron:

Disminuir los grupos sociales que se encuentren por debajo de condiciones y oportunidades aptas y/o adecuadas, es decir, disminuir la pobreza, proporcionando a la población educación, salud, vivienda e infraestructura.

A través del Programa de Equidad e Igualdad de Oportunidades, atender a grupos vulnerables como los indígenas, niños, ancianos, discapacitados, mujeres y jóvenes. “La evaluación de este eje se realizó con base en información sobre las oportunidades en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo y en otros aspectos del ámbito social y humano que tengan distintos grupos de la población incluyendo las diferencias por género”. (Cardozo, 2006: 161)

1. Hacer posible que la población sea emprendedora a través de promover proyectos que mejoren la capacidad académica y de conocimientos.
2. Promover la participación ciudadana de grupos sociales, organizaciones sociales y civiles en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas y programas públicos. En este caso “la evaluación se basaría en información sobre procesos de participación comunitaria, funcionamiento de organizaciones civiles y sociales y existencia de valores solidarios”. (Idem)
3. Respetar a la naturaleza y fomentar el conocimiento con respecto al deterioro de la misma y el impacto que tiene con el bienestar social.
4. Finalmente, eficientar al gobierno para dar respuesta a situaciones naturales y sociales, para que de tal modo se recupere la confianza en el gobierno, a través de mecanismos de rendición de cuentas y la calidad de trato a los usuarios de los servicios públicos. (Idem)

Las intenciones de estos ejes y sus acciones fueron medidas para su evaluación. En este sentido para Cardozo “las políticas y los programas sociales serán evaluados por la propia administración pública federal, quien integrará sus avances, logros y retrasos en un informe de evaluación del Programa Nacional de Desarrollo a preparar anualmente”. (2006: 162). Sin duda alguna la evaluación que es un eje importante en la política social, comienza a tomar relevancia y participación.

Siguiendo con este mismo sexenio, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Social, el cual buscaba combatir la pobreza extrema. Evidentemente, su objetivo fue el desarrollo social, su principal característica fue el que era una política de largo plazo. La evaluación de este programa consistía, básicamente en evaluar el diagnóstico, evaluar el seguimiento, evaluar la gestión, evaluar la participación, evaluar los resultados y, finalmente, evaluar el impacto.

Así mismo se crearon estrategias llamadas “Contigo” y “Microrregiones”, cuyo objetivo fue reducir la pobreza extrema, apoyar el desarrollo de los campesinos de las personas en condición de pobreza; generar igualdad de oportunidades, para los grupos más pobres y vulnerables y fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario. Para combatir la pobreza, el gobierno federal la catalogó en tres tipos: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

Estas estrategias buscaban: 1) articular los programas federales entre sí con los que desarrollan los gobiernos estatales, municipales, las organizaciones civiles y las comunidades; 2) crear nuevos programas en áreas que, hasta ahora habían sido consideradas de baja prioridad, pero que son necesarias a fin de tratar de manera integral la superación de la pobreza; 3) transformar acciones que requieran un renovado impulso con el objetivo de aumentar su impacto bajo el nuevo esquema y 4) reforzar los programas ya existentes con potencial para aportar sus beneficios, con apego a sus principios, en las cuatro vertientes siguientes:

- desarrollo de capacidades
- generación de oportunidades
- desarrollo de patrimonio y

- protección social. (Cardozo, 2006: 165-166)

Finalmente otros programas en este mismo sexenio fueron creados para las zonas indígenas: Promoción de Culturas Indígenas; Desarrollo Económico Productivo de los Pueblos Indígenas; Planeación, Bienestar Social, Reparación y Equipamiento de Albergues; Operación de Albergues, Promoción y Procuración de Justicia; el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) fue responsable del Programa de Compras, Créditos, Concursos y Asistencia Técnica local, cuyo fin fue apoyar a los artesanos de México.

Posteriormente el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (Inapam), el cual contribuyó con el programa Expertos en Acción, este programa fue diseñado para personas jubiladas y pensionadas. Por último, el Instituto Nacional de Desarrollo social (Indesol) desarrolló cuatro programas: Coinversión social, Investigación para el Desarrollo Local, Capacitación para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Fortalecimiento Institucional para la Gestión Social Municipal.

Lo anterior fue solo un recuento de programas que se fueron creando y en algunos casos desarrollando, cuyo fin, en un primer momento y, hasta la fecha, ha sido atender, disminuir y/o contener la pobreza “extrema”, desde el ámbito federal. También es necesario observar a lo largo de esta síntesis que la política social fue cambiando o reorientándose debido al trascurso del tiempo que trajo consigo nuevos sectores sociales vulnerables y por tanto nuevas necesidades sociales.

Con respecto a la Ciudad de México y con base en De la Rosa (2000), ocurrieron dos sucesos fundamentales que permitieron una nueva orientación de los programas sociales: el primero fue en 1997 cuando por primera vez se eligió a un jefe de gobierno, encargado de la administración local de este territorio, así como también la Asamblea Legislativa del Distrito Federal creó a los 16 jefes delegacionales, de tal modo que esto produjo un cambio en la política de desarrollo social. El segundo suceso fue en 1998 cuando en el Distrito Federal se comenzó a elaborar programas parciales como parte de la política social, permitiendo, de tal modo, una nueva forma de gobernabilidad la cual buscaba que el gobierno se acercara con disposición abierta a la población, así la administración de la ciudad de México con respecto a

los programas sociales se basó fundamentalmente, en hacer de ellos un derecho para su población.

Al igual que a nivel Federal todas las políticas públicas y/o programas sociales se enfocaron a atender la pobreza, los programas sociales en el Distrito Federal tuvieron esa orientación de atender la pobreza a partir del desarrollo social. A continuación mencionaré algunos sucesos relevantes que permitieron el desarrollo de los programas sociales en el Distrito Federal.

En 1994 se creó una secretaría con el fin de combatir la pobreza, también se crearon reglamentos y leyes, por ejemplo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el cual precisa las funciones del jefe de gobierno, de la distribución geográfica del territorio, así como la obligación de los jefes delegacionales.

Para 1995 se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal, la cual precisa como foco de atención y actuación de la Administración Pública de la Ciudad de México, atender la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la ciudad. No obstante precisa la obligación del gobierno del Distrito Federal a través de su organización política y administrativa, atender el desarrollo social de su población, a partir de la atención de las necesidades sociales.

Para el 2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal creó la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Esta ley orienta las políticas sociales en diferentes áreas, como en las que debe priorizar desde alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, hasta infraestructura social; todo esto como un subsidio para la población que lo necesite.

Dentro de la Ley también se estipulan los objetivos, principios, líneas de estrategia y lineamientos programáticos los cuales constituye los programas, metas y acciones a realizar para su implementación, así como también establece las facultades, tanto del jefe de Gobierno del Distrito Federal como también de los jefes delegacionales.

Cabe mencionar (como punto medular de este trabajo), que en esta ley se promueve y fomenta la participación ciudadana en la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo social, de tal modo que es así como comienza a constituirse una nueva forma de

gobierno, en donde la interacción con la ciudadanía es de cierto modo directa, sin embargo esta inclusión del ciudadano en la construcción de programas y proyectos de desarrollo social, según esta ley, se abordara con mayor detalle más adelante.

En el sexenio 2000-2006 el Gobierno del Distrito Federal “implementó Programas Integrales Territoriales, donde se incluyeron subprogramas dirigidos a grupos específicos y de infraestructura social” (De la Rosa, 2000:7), por ejemplo el Programa de Pensión Universal para Adultos Mayores, cuyo requisito fue proporcionar la pensión a partir de 70 años. En cuanto a infraestructura social se refiere, está el Programa de Mejoramiento de Unidades Habitacionales, ya existían los Programas de Mejoramiento de Unidad y el de Vivienda en Conjunto, sin embargo no había un programa que rehabilitara a las Unidades Habitacionales. Un hecho importante fue que creció el número de unidades habitacionales y a su vez con el tiempo el deterioro, por lo que este Programa se fue extendiendo hasta cubrir las dieciséis delegaciones del Distrito Federal.

A partir de 2003 se comienzan a crear programas de becas para grupos sociales en específico, por ejemplo se les otorga becas a madres solteras, también se crean programas en especie que otorgan despensas, prótesis para grupos sociales con algunas discapacidad.

Para el 2006 se destacaron cambios en los programas sociales, por ejemplo en el artículo 29 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal se estipulo que los programas sociales para las delegaciones deben de contar para su elaboración con:

*antecedentes, diagnóstico y evaluación de la problemática, las disposiciones del programa general que incidan en el ámbito espacial de validez del programa, la situación de la Delegación en el contexto del Distrito Federal como parte de un Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal; y los razonamientos que justifiquen su elaboración y la modificación en sus casos...”(2010:13).*

La justificación debe tener estrategias y metas, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, no obstante la creación de líneas de acción de los programas, la elaboración de metodología y elaboración de indicadores de evaluación son parte fundamental de la construcción de los programas sociales.

Para el 2007 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, exigió a la administración tanto local, es decir del Distrito Federal, como a las delegaciones, publicar los lineamientos y mecanismos de operación en el Sistema de Información de Desarrollo Social, para que de tal modo se diera a conocer a la población los programas sociales existentes, por lo que en este mismo año se implementaron tres tipos de programas sociales:

1. Programas sociales para grupos vulnerables como niños, jóvenes, mujeres, adultos, vejez, discapacitados, e indígenas.
2. Programas sociales por sector como empleo, medio ambiente, prevención y protección social y deportes.
3. Programas sociales de obras públicas como construcción y/o mantenimiento de escuelas, hospitales, centros de salud, mejoramiento barrial y de unidades habitacionales y centros deportivos.

Un hecho fundamental en este mismo año con respecto a programas sociales en obras públicas, es que tuvo mayor presencia la implementación del Programa de Mejoramiento Barrial a diferencia de otros programas, al igual que el Programa de Mejoramiento de Unidades Habitacionales.

A manera de ejemplo mencionaré algunos programas sociales que se implementaron entre las delegacionales en el periodo 2007-2010, no obstante es necesario mencionar que los programas sociales en las delegaciones del Distrito Federal se dividen en tres tipos:

- Programas dirigidos a niños, jóvenes, discapacitados, adultos mayores y adictos, en sí para la población en estado vulnerable:
  - *Con respecto a los Programas Sociales para Grupos Vulnerables*, los cuales precisan niños, jóvenes, mujeres, adultos, vejez, discapacitados e indigentes, se observan:
  - *Programas de Apoyo a Discapacitados.*- En algunas delegaciones determinan el apoyo a través de dinero o especie, es decir silla de ruedas, etc.
  - *Programas de Apoyo a Madres Solteras.*- Va desde becas, hasta despensas.

- *Programa de Apoyo a Adultos Mayores.*- En él hay un estándar de edad, es decir a partir de los 70s se les otorga ayuda monetaria, sin embargo hay otro programa que ayuda a personas adultas a partir de los 60 años.
- *Programas de Apoyo a la Niñez y Juventud.*- Tiene varias vertientes, va desde becas escolares, hasta en especie por ejemplo: zapatos, uniformes deportivos, alimentos, entre otros.
- *Apoyo Funerario.*
- *Programa de Intercambio Voluntario* de Armas de Fuego por Dinero, Computadoras o despensas. Este programa tiene mayor presencia en las delegaciones con *mayor índice delictivo*.
- *Programa de Atención a Adictos.*
- *Programa de Apoyo a Niños de la Calle.*
- *Programas de Apoyo a la Adquisición de Semillas y pago de Servicios de Tractores y Fertilizantes.*- Aquí es necesario aclarar que este programa es exclusivo de la Delegación Milpa Alta, por la condición socio geográfica de la demarcación.
- *Programa Acciones de Fomento a la Producción Agrícola, Forestal y Pesquera.*- Al igual que la aclaración anterior, este programa es exclusivo de la Delegación Tláhuac, por la condición socio geográfica de la demarcación.
- Programa con relación a Medio Ambiente, Prevención y Protección Social, Deportes, Salud y Cultura:
  - Becas a la Excelencia Deportiva.
  - Programa de Incentivos a la Eficiencia Policial.
  - Programa de Difusión, Promoción, y Fomento Cultural.
  - Programa de Detención de Cáncer Cervicouterino y Mamario.
  - Servicios y Ayudas Desconcentradas y Asistencia Social (Acciones de Salud).
  - Programa Delegacional de Cultura (Atención Cívica y Cultural y Educación).
  - Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa para grupos Vulnerables.
  - Apoyo de Capacitación para el Trabajo.
  - Programa de Equidad y Género.

- Programa de Ecología Domestica. Este programa es exclusivo de la Delegación Milpa Alta por su condición socio geográfico.
- Programas de Obras Públicas y de su Mantenimiento:
  - Mantenimiento de Unidades Habitacionales.
  - Mantenimiento de Parques y Deportivos.
  - Programa Emergente de Mejoramiento y Equipamiento de Escuelas.
  - Pinta tu fachada.
  - Echemos la Loza.
  - Programa Bibliotecas Cibernéticas.
  - Programa de Atención, Apoyo a Vivienda Precaria.
  - Banqueta y Guarnición.
  - Equipamiento de Unidades de Atención Médica.
  - Mantener Centros y Módulos Deportivos.
  - Equipar Espacios Educativos (Bibliotecas).
  - Atención a Vecindades de Alto Riesgo.

Estos son algunos de los programas que implementan las dieciséis Delegaciones que componen el Distrito Federal. Algunas con diferentes nombres, sin embargo la dirección y la intención es la misma, lo que difiere entre ellos son sus reglas de operación. No obstante cada Delegación maneja un número diferente de programas sociales en su demarcación orientados según el espacio socio geográfico.

Finalmente, con respecto al funcionamiento de la administración del Distrito Federal en relación a los programas sociales, la administración del gobierno del Distrito Federal se compone de once secretarías y nueve órganos descentralizados y desconcentrados. Las secretarías son: 1) Secretaría de Desarrollo; 2) Secretaría de Desarrollo Rural y equidad para las comunidades; 3) Secretaría de Educación; 4) Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; 5) Secretaria de Desarrollo Económico; 6) Secretaria de Salud; 7) Secretaría de Cultura; 8) Secretaría de Medio Ambiente; 9) Secretaría de Finanzas, 10) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y, finalmente 11) Secretaría de Gobierno.

En cuanto a los nueve órganos, estos son; 1) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; 2) Instituto de Vivienda; 3) Instituto de la Juventud; 4) Instituto del Deporte; 5) Fideicomiso Público Educación Garantizada; 6) Instituto de Educación Media Superior; 7) Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores, 8) Instituto de las Mujeres y por último 9) Procuraduría Social del Distrito Federal. Por lo tanto, las secretarías como los órganos descentralizados y desconcentrados, conducen sus funciones a través de programas sociales en diversas aéreas. Bajo esta estructura organizacional de la Administración Pública del Distrito Federal es como se hace posible que en toda la demarcación de la Ciudad de México se implementen programas sociales, evidentemente dirigidos a sectores poblacionales vulnerables (en sí, de escasos recursos). Cabe mencionar que una de las novedades, evoluciones y/o cambios en la administración del D.F es que en el 2011 se creó un organismo al cual se le llamo “Red Ángel”, el cual articulaba los programas sociales dirigidos a salud, educación y equidad para el desarrollo social en el Distrito Federal. Con ello se pretendió beneficiar a:

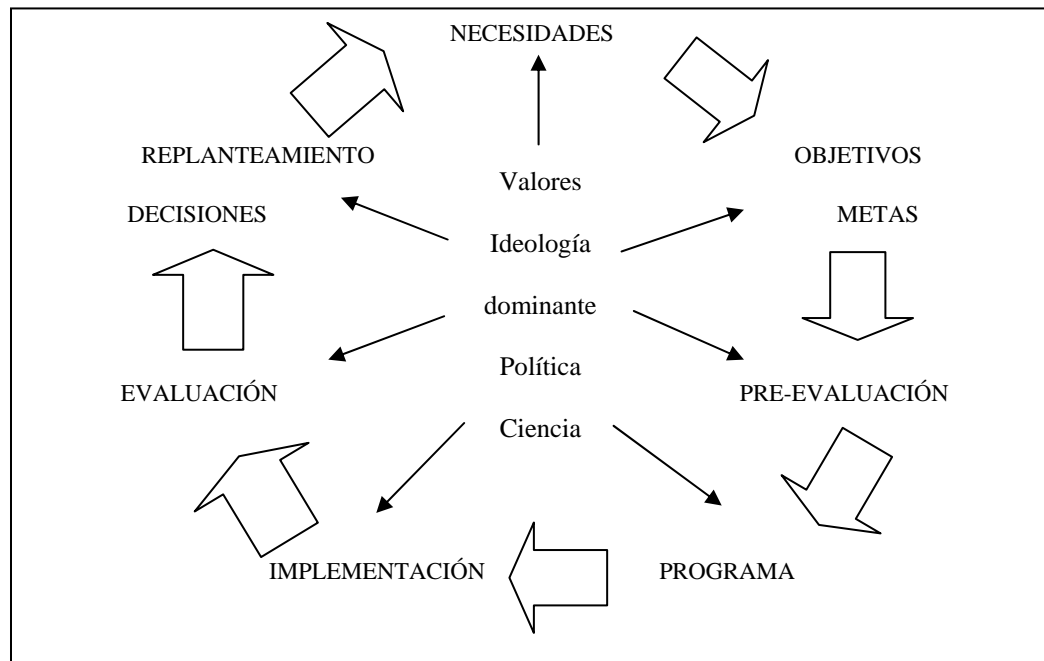
*adultos mayores, personas con discapacidad, niñas y niños que han perdido a su madre o padre, a los que necesitan respaldo para continuar sus estudios, las personas que necesitan un apoyo para sus vivienda, los que usan el sistema de transporte público, los que requieren consultas y medicamentos gratuitos desde el nacimiento hasta su vejez. (<http://www.redangel.df.gob.mx>).*

El beneficio de los programas es a través de una tarjeta única, cuyo fin es ser un sistema permanente de inclusión para todos, de tal modo que busca que ningún individuo quede excluido de todo tipo de ayuda como un derecho social. Como se observa hay diferencias entre programas sociales, según para quienes van dirigidos, sin olvidar que conforme ha avanzado el tiempo los programas sociales se transforman cuya finalidad es ampliar su accesibilidad y facilitarlos a los sectores. Ahora bien, no sólo es necesario entender la organización de la Administración Pública del Distrito Federal para entender el funcionamiento de sus áreas en relación a los programas sociales, lo que es también necesario entender es el diseño de los programas sociales, es decir cómo se diseñan, cuáles son sus etapas y para qué sirve cada etapa.

**1.1.2. El ciclo de los programas sociales. Enfoques teóricos vs Enfoque práctico.**

Es importante saber el método de diseño que da origen a los programas sociales por lo que el diseño de un programa social, implica una planeación, de tal modo que el diseño parte de las necesidades sociales. En este sentido una necesidad se refiere a la obligación que permita un bienestar social, evidentemente la necesidad surge a partir de la carencia de una cosa, básicamente este concepto está relacionado con la pobreza y/o desigualdad. En este apartado expondré un diseño de programa social propuesto por Fernández Ballesteros (2001) y el diseño expuesto en el lineamiento para la formulación de nuevos programas sociales específicos que otorguen subsidios, apoyos y ayudas estipulado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F, de tal modo que iniciaré con el modelo de diseño propuesto por Fernández Ballesteros es el siguiente:

**Cuadro. 2<sup>2</sup>**



<sup>2</sup> El cuadro 2 es una elaboración propia basada en el Modelo de Fernández Ballesteros R (2001)

Este modelo representa el ciclo de los programas sociales a través de etapas, veamos en qué consiste cada una:

**1.- NECESIDADES:** Los problemas existentes en un sector poblacional son detectados a partir de sus necesidades, esto quiere decir que las necesidades en el ámbito social están relacionadas con la pobreza y con la carencia, por lo que son detectadas a través de una evaluación. En este sentido Fernández Ballesteros, citando a Kauffman determina que “la evaluación formal de necesidades es una herramienta en la identificación de los problemas sociales y en la justificación de la intervención”. (2001: 51), básicamente lo que se busca con la evaluación es encontrar el cómo y con qué se dará satisfacción a las necesidades sociales, para ello se aplican métodos de recopilación de información socio geográfico.

En este sentido Moroney (1997) citado por Fernández (2001), establece cuatro tipos de necesidades pertinentes para la evaluación:

- 1) *Necesidades normativas:* Necesidades procedentes de estándares establecidos apriorísticamente.
- 2) *Necesidades percibidas:* Son aquellas necesidades subjetivas de los ciudadanos que son manifestados a través de encuestas u otro tipo de procedimientos de recogida de información.
- 3) *Necesidades expresivas:* Son aquellas que pueden inferirse de los registros de utilización de servicios o de los datos epidemiológicos o socio-demográficos existentes en una colectividad.
- 4) *Necesidades relativas:* Hacen referencia a principios de comparación e igualdad entre lugares, grupos de personas, problemas.

Con este listado de necesidades se consolida una base sólida que permite el inicio de la creación de un programa social para que pueda resolver los problemas cubriendo las necesidades de los sectores sociales.

**2.- OBJETIVOS Y METAS:** El desarrollo de esta etapa debe de ser muy precisa para que los objetivos y metas sean claras, ya que deben de estar sujetos a atender las necesidades sociales y deben de estar apegados a los recursos económicos asignados. “Al plantear un

objetivo se plantea justamente lo que se desea conseguir” (Idem), en sí el objetivo, básicamente debe de establecer una clara descripción del resultado al que se pretende llegar. “En cuanto a la meta es justamente el resultado final cuando hay dos o más objetivos que van entrelazados unos de otros” (Idem).

**3.- PRE-EVALUACIÓN:** Esta etapa permite establecer las líneas de actuación y/o intervención, de igual manera esta evaluación se hace previa a las acciones que se realizarán en la implementación del programa social. Básicamente “seleccionar o diseñar un programa exige un examen pormenorizado del problema al que responde. Pero a demás, los efectos de un programa pueden ser de lo más diverso e, incluso, llevar consigo resultados no buscados...” (Fernández, 2001: 60).

Entre más sigilosa sea la investigación y el desarrollo de la creación de un programa más certera puede ser la solución del problema, por ello la evaluación de todo el programa y/o por etapas, así como también de su impacto en la implementación se convierte en necesaria y fundamental para el éxito de un programa social.

**4.- PROGRAMA:** “En esta etapa se presenta de una forma pormenorizada la planeación del diseño del programa. Se desarrolla el quienes estarán involucrados en su dirección, el modo en que se organizara y sobre todo los medios materiales y económicos que se emplearan. Para ello se toma en cuenta las unidades que se atenderán y el lugar de implementación, de tal modo que antes de la implementación del programa se distribuyen y se ajustan procedimientos, actores involucrados, funciones de cada uno a realizar y acciones a desarrollar”. (Idem)

**5.- IMPLEMENTACIÓN:** Esta etapa conlleva básicamente la ejecución del desarrollo del programa. En resumen se pone en marcha lo planeado. En la implementación, el programa “debe de ser implantado tal y como fue previsto. Es decir los medios materiales y recursos humanos, las acciones diseñadas su secuencia y duración, previamente establecidas, deben ser puestas en práctica en las unidades previstas así como que, de todo ello debe quedar registro exacto con el fin de poder ser realizado y examinado posteriormente”. (Fernández, 2001: 63)

Como complemento de este proceso se puede llevar a cabo una evaluación del proceso y del progreso del programa, para ello según Fitz y Gibbon citados por Fernández, “los registros, las observaciones y los auto informes son herramientas de la implantación” (mejor conocida como implementación). (Idem).

**6.- EVALUACIÓN:** Bajo la propuesta de Fernández (2001), la evaluación de un programa social tiene cinco fases: 1) El planteamiento de la evaluación, 2) la selección de operaciones a observar, 3) selección del diseño de Evaluación, 4) Recogida de Información, 5) análisis de datos y 6) el informe. Estas fases determinan un proceso científico, en el cual se recaba información para procesarla a través de su estudio y análisis, con el cual se busca precisar la valoración del programa para poder perfeccionarlo. A continuación desarrollare cada una de las fases de la evaluación:

**1) El Planteamiento de la Evaluación.-** Esta primera fase es el punto de partida, en donde debe haber mucha claridad con respecto a lo que se va hacer, Según Fernández “toda evaluación comienza por una demanda y por un estudio de viabilidad de la demanda” (2001: 76). Sin embargo considero que la evaluación de un programa social no precisa de una demanda de petición, ya que la rendición de cuentas obliga a toda administración gubernamental a evaluar el desarrollo social a partir de la evaluación de sus políticas sociales, y por ende de sus programas sociales. Como fase decisoria, según Fernández, el que va a llevar a cabo la evaluación debe contestarse las siguientes preguntas:

- *¿Quién solicita la evaluación?*, cuyas respuestas pueden ser: la misma institución que diseñó el programa, un actor social, político, organización civil, etc.
- *¿Para qué se solicita?*. Las repuestas pueden ser: simplemente como rendición de cuentas de la administración en turno y/o transparencia y para reinventar, corregir, tomar nuevas decisiones con el fin de perfeccionar el programa que se evalúa.
- *¿Qué se pretende evaluar?*. Para Fernández, tener claro qué se va a evaluar implica “un conjunto específico de acciones, recursos humanos y materiales puestos a disposición en forma coordinada, con el fin de resolver un determinado problema que incumbe a un conjunto de unidades” (2001: 77), es

decir tener una concepción de lo que se va a evaluar implica tener los recursos específicos para dicho fin.

- *¿Qué obstáculos pudieran producirse durante la evaluación?* Con las respuestas de las cuestiones anteriores el evaluador puede predecir posibles obstáculos, para poder prever y prevenir impedimentos en la evaluación. Por último:
- *¿Es posible llevar a cabo la evaluación?* Esta pregunta tiene relación con la respuesta de la pregunta anterior, porque de ella depende que se lleve a cabo la evaluación, es decir la respuesta a esta pregunta tiene que ver con la viabilidad.

**2) Selección de las Operaciones a Observar.-** Aquí es conveniente aclarar que las operaciones son los cursos de acción, en donde Cronbach determina que las operaciones a observar “son consideradas como las manifestaciones que registramos en las unidades que han recibido el programa y que suponemos expresan sus efectos” (2001: 81). Sin embargo la observación no conduce a una precisión, porque no siempre se observa todo, por lo tanto partir de algo que no es todo conduce a que existan fallas en esta fase, por lo que el evaluador en el momento de seleccionar las operaciones a observar debe apegarse a los objetivos y metas del programa y hacer uso de otras herramientas que le permitan ampliar su panorama.

**3) Selección del Diseño de Evaluación.-** Aquí básicamente es necesario partir de una estructura de evaluación, de tal modo que se pueda llevar a cabo una planeación para la evaluación. Para ello existen diseños de evaluación ya predeterminados, listos para seleccionar o en su efecto el evaluador puede diseñarlo a partir de una concepción distinta de la realidad.

**4) Recogida de Información.-** Esta fase contribuye al ¿qué evaluar? y ¿con qué instrumentos?. Para este procedimiento el evaluador debe de tener una logística para recabar la información.

*Ello exige distintos tipos de tareas, tales como el establecimiento de calendarios (secuencias en las aplicaciones de pruebas), formación de observadores (calificadores, entrevistadores, administradores de test, etc), solicitud de autorización para la obtención de datos de archivos, visitas a informantes, planificación para la obtención en su caso de garantías de los datos a obtener (fiabilidad y validez), etc (Fernández, 2001: 97).*

**5) Análisis de Datos.-** En cuanto el proceso anterior ya está terminado, es decir en cuanto ya se tienen los datos, la siguiente fase es procesarlos a partir de un análisis y así obtener la conclusión de la evaluación. Aquí se emplean procedimientos racionales, cualitativos y/o cuantitativos. “el tipo de análisis dependerá tanto de la naturaleza de los datos como de las preguntas relevantes que hayan sido formuladas...de la evaluación” (Fernández, 2001:99).

Para llevar a cabo esta fase, Fernández (2001) propone un procedimiento de análisis de datos, el cual consta de tres preguntas a resolver: La primera es: ¿cómo vamos a almacenar la información obtenida?; la segunda: ¿qué tipo de análisis podemos realizar en función de los datos y las preguntas relevantes? y la tercera: ¿qué criterios han de guiar los análisis?.

La primera pregunta hace alusión a la organización de la información, por lo tanto se tiene que procesar. En este sentido se recomienda codificar la información, dividirla y seleccionarla, de tal modo que haya un orden para su procesamiento.

La segunda pregunta implica la selección del análisis y de preguntas relevantes, para ello se plantean cuatro etapas propuestas por Brinkeihourff. La primera es la revisión de las preguntas planteadas, aquellas que se llevaron a cabo en el primer momento en que se pretendía llevar a cabo la evaluación.

Con respecto a la segunda etapa, consiste en preparar el análisis descriptivo. En este sentido se debe tener en cuenta si los datos son cualitativos o cuantitativos. Si los datos son cuantitativos los análisis pueden ser: a) análisis descriptivo de tendencia central, en donde se hace uso de la Media, Moda y Mediana; b) descripción de la dispersión de los datos, aquí se hace uso de la Amplitud, Desviación típica y de la Varianza; c) distribución de frecuencias y finalmente d) comparaciones de las puntuaciones directas con puntuaciones normativas.

Por último, si los datos son cualitativos, entonces los posibles análisis a emplear son: a) análisis de contenido y/o b) análisis sintético, por el cual la información narrativa es resumida. (2001:101).

La tercera pregunta tiene que ver con el examen de hallazgo y valoración sobre nuevos análisis, en donde se pretende analizar los ya existentes, para ver la posibilidad de crear un nuevo análisis.

Finalmente la cuarta pregunta de esta última fase, determina los criterios que guían el análisis. Brinkerhorff en la obra de Fernández (2001) plantea cinco criterios: 1) No ser simplista. 2) Enfatizar los efectos y condiciones diferenciales presentes en el objeto a evaluar y en la evaluación. 3) Utilizar múltiples estadistas. 4) Adecuar a las condiciones de los test estadísticos utilizados. 5) No caer en sofisticaciones innecesarias.

El primer criterio se refiere a que no se deben adaptar posturas simplistas, porque conlleva un alto grado de complejidad, por lo que se recomienda tener un mayor apego a ello. El segundo criterio tiene que ver con inferencias irreales en las que puede caer el evaluador, es por ello que se debe de tomar en cuenta el contexto y características de los beneficiados del programa social. En cuanto al tercer criterio, el evaluador tiene que hacer uso de múltiples teorías, técnicas e implicados y múltiples análisis de datos. El cuarto criterio hace alusión a las técnicas de la estadística, mismas a las que tiene que sujetarse el evaluador, de tal modo que haya una normalidad en la representación de los datos, respetando cada técnica. Finalmente el quinto criterio pretende evitar que el evaluador elija estadísticas que compliquen la interpretación de los datos.

**6) Informe.-** Esta es la última fase de la evaluación, para su desarrollo el evaluador tiene que partir de los resultados obtenidos de la fase anterior a esta, es decir, consta de conjuntar todos los resultados obtenidos en el desarrollo de cada una de las fases de la evaluación, para Fernández (2001) el informe es:

*una etapa final en la que los resultados obtenidos son transmitidos, en forma oral o escrita, a las personas que la solicitaron...la evaluación no sólo debe ser preparado y entregado (o conversado con) a los clientes de la evaluación sino que esto ha de extenderse, también, a todos aquellos interesados o potencialmente beneficiarios de la misma. (2001:103)*

El informe, siendo un acto final de un trabajo arduo, conlleva cierta formalidad en el momento de presentarlo, como un acto de rendición de cuentas, por lo que está sujeto a elaborarse a partir de una estructura que consta de dos ejes principales: El primer eje es el

contenido del informe por escrito, el cual debe de incluir lo siguiente: portada, resumen, información del objetivo a evaluar (programa), estudio valorativo, resultados, discusión, conclusiones y recomendaciones. El segundo eje es la transmisión oral de la información, en el se realiza una presentación oral.

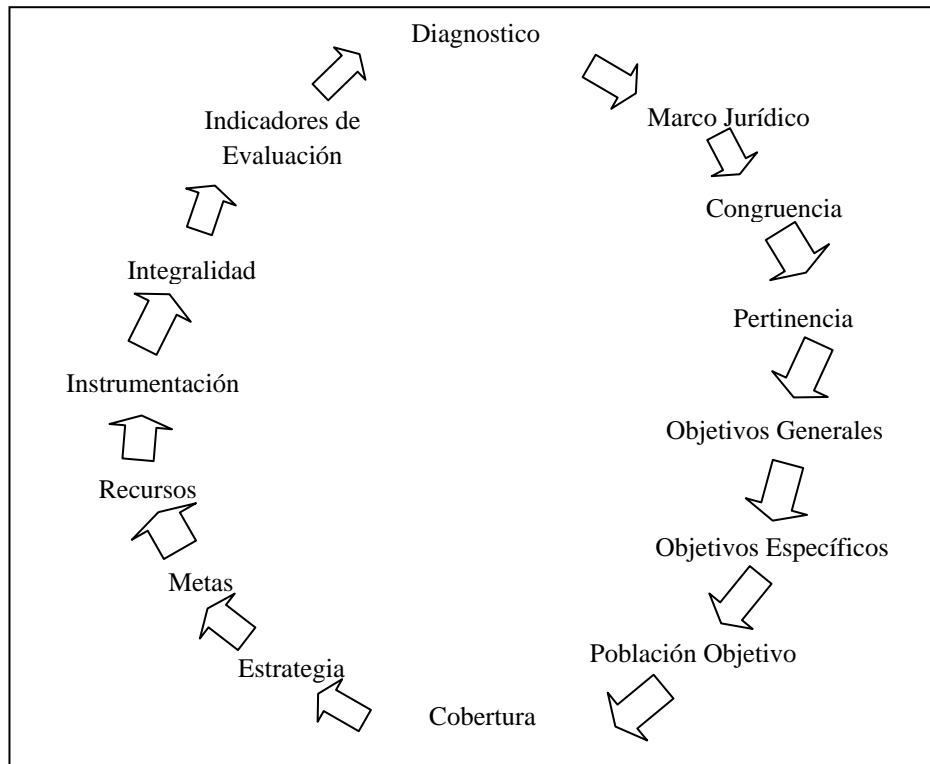
La actividad de la información tiene dos vertientes la primera se apega únicamente a la rendición de cuentas, en cuanto a la segunda debe también servir para revisar las fallas resultantes de la implementación del programa a partir de la evaluación de su impacto, porque de ello depende ajustarlos, de tal modo que los programas sociales cumplan con su máxima de beneficiar a la sociedad cubriendo por completo la necesidad.

**7.- REPLANTEAMIENTO DECISIONES.-** Evidentemente esta es la última etapa del ciclo de los programas sociales, desde la óptica de Fernández (2001) quien propone este modelo de diseño. En esta parte se tiene la oportunidad de modificar las decisiones y/o tomar nuevas a partir del desarrollo de las etapas anteriores del diseño de programas sociales.

Como se observa, es simplemente una exposición de un modelo de un ciclo de un programa social, con etapas específicas para su diseño, las cuales permiten tener un panorama claro de la situación, de tal modo que conduce a crear estrategias eficientes de actuación, sólo así habrá una solución al problema y atención a la necesidad. La clave está en la primera evaluación, cuyo valor es dar un paso certero para detectar correctamente las necesidades sociales y por tanto la evaluación final, cuyo valor hace posible la rectificación y mejoramiento del programa.

Ahora bien veamos y analicemos el siguiente modelo de diseño de programas sociales con otro tipo de etapas, el cual emplea la administración pública del Distrito Federal:

**Cuadro. 3<sup>3</sup>**



Cada una de estas etapas o elementos que permiten la construcción de los programas con base en la administración pública del Distrito Federal constan de lo siguiente:

- I. **Diagnóstico:** Básicamente es una herramienta para identificar las necesidades o demandas sociales o como lo especifica el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social Del Distrito Federal “el estado que guarda el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los diferentes sectores sociales que justifique la creación del nuevo programa” (Gaceta Oficial del G.D.F, 2011:16).
  
- II. **Marco Jurídico:** En esta óptica de creación de nuevos programas sociales, este elemento es de importancia debido a la participación de diversas instancias, mismas que regulan y reglamentan a través de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito

<sup>3</sup> El cuadro 3 es una elaboración propia en base a la Gaceta Oficial del Distrito Federal 2011

Federal, la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, entre otras. En esta etapa “se señala el marco jurídico, incluyendo los instrumentos internacionales, nacionales y/o en el que se establecen las orientaciones de política social o los derechos sociales a los que responde el programa...” (G.D.F, 2011: 17)

- III. **Congruencia:** Ésta etapa consiste en hacer una relación lógica entre “los objetivos estratégicos, líneas de acción y metas establecidas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, los programas sectoriales, los programas institucionales, los programas de desarrollo delegacional, los programas de desarrollo social delegacional, con el programa de derechos humanos del Distrito Federal o con otros programas existentes, según corresponda” (bid).
- IV. **Pertinencia:** Esta etapa determina la exposición acerca de la relevancia del programa social en relación a los alcances y resultados que están previstos para la solución del problema o en su efecto la problemática social que se pretende resolver. En él se tiene que demostrar “la importancia y adecuación del subsidio, apoyo o ayuda para resolver el problema planteado” (Idem).
- V. **Objetivos Generales:** Consiste en especificar el propósito central, en sí, lo que el programa pretende lograr dentro del “ámbito socio-espacial y temporal” (Idem).
- VI. **Objetivos Específicos:** En esta etapa, se especifica los resultados a los que se espera llegar en la implementación del programa “sea en el ejercicio de los derechos sociales y en la atención de la problemática social atendida” (Idem).
- VII. **Población Objetivo:** Esta etapa se basa en el diagnóstico, para que se puedan definir las características de la población a quien se le dirigirá el programa y el número de población a atender.
- VIII. **Cobertura:** Aquí se pretende cubrir el 100% de la población, evidentemente ya estimada en el punto anterior (Población Objetivo). En esta se incluye “una estrategia para su logro en un periodo no mayor a 5 años, indicando los avances anuales esperados” (Idem).
- IX. **Estrategias:** Son los instrumentos de actuación para alcanzar el objetivo. Aquí se pretende “establecer con claridad los instrumentos y mecanismos de participación social y de contraloría ciudadana”. También tiene que ver con la universalidad del

programa social, es decir, se tiene que mencionar “las estrategias para alcanzar la universalidad de la población objetivo del programa y los plazos establecidos, para tal efecto. En caso de no ser posible la universalidad por razones presupuestales, se estará a lo dispuesto de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y su Reglamento” (Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 2011:17-18).

- X. **Metas:** Siendo las metas la finalidad del programa, estas tienen que especificarse a corto, mediano y largo plazo, “especificando claramente cuáles pertenecen a operaciones (correspondientes al conjunto de actividades programadas), resultados (referidos a los productos de dichas actividades) y acciones (talleres, cuentos, jornadas, reuniones, asambleas, entre otros). Las metas deberán ser cuantificables, medibles y verificables.” (Idem)
- XI. **Recursos:** Aquí se toman en cuenta los recursos económicos, materiales y humanos. “Se debe incluir el presupuesto anual estimado, el costo de operación anual estimado, el monto de las transferencias individuales o por hogar y el monto por el total de beneficiarios...” (Idem).
- XII. **Instrumentación:** Tiene que ver con las Reglas de Operación que cada programa tiene, cuyo procedimiento debe estar orientado en relación a la operación, difusión, acceso, control y la supervisión. “Todos los programas sociales específicos de transferencia, de prestación, de servicios, otorgamiento de subsidios u operación de infraestructura social debe de contar con reglas de operación, elaborada de conformidad con los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación...” (bis)
- XIII. **Integralidad:** Consiste en establecer “los mecanismos y procedimientos de articulación y complementariedad del programa, con el conjunto de acciones que realiza un mismo ente público, con el propósito de avanzar en la construcción de políticas” (Idem).
- XIV. **Indicadores de Evaluación:** Son tres los que se consideran: 1) la gestión, 2) los resultados y 3) el impacto social, todo esto con relación a lo establecido en las metas del programa. “Dichos indicadores deben poder cuantificar, medir y por tanto verificar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de los programas, así como las metas establecidas y garantizar la transparencia de la información de las diferentes etapas del programa” (Idem).

Como se observa, los modelos varían tanto en el nombre de sus etapas, en el número y en el procedimiento que cada una conlleva. Sin embargo en ambos enfoques hay semejanzas implícitas y por ende diferencias. Por el lado de las semejanzas, se observan tres: la primera es que el inicio del diseño se da a partir de tener en cuenta la demanda social. En este sentido, el enfoque teórico parte a través del planteamiento de la necesidad, evidentemente de la sociedad, esta se obtiene a partir de un estudio de evaluación socio-geográfica. En cuanto el enfoque práctico, parte a través de la realización de un diagnóstico para encontrar la demanda social, de tal modo que el inicio de ambos enfoques coinciden partiendo de un mismo punto el cual es encontrar el problema social, necesidad y/o demanda.

La segunda semejanza se da entre las siguientes etapas: por el enfoque teórico se tiene una etapa nombrada objetivos/metás en donde se especifica lo que se desea conseguir a corto, mediano y largo plazo, así como también se especifican los resultados a los que se pretenden llegar. Al igual que este enfoque, el enfoque práctico tiene etapas en donde se establecen los objetivos generales, los objetivos específicos y las metas. En cada etapa se precisa el propósito central que el programa pretende, los resultados a los que se pretende llegar y la finalidad con respecto a operaciones que tengan que ver con actividades programadas, no obstante una etapa que contribuye a este desarrollo es la que se llama congruencia, la cual permite una relación lógica entre los objetivos estratégicos, líneas de acción y metas establecidas. De tal modo que las etapas de ambos enfoques están sujetos a atender las necesidades y/o demandas sociales.

La tercera semejanza entre ambos modelos es que el contenido de la etapa llamada programa en el enfoque teórico, precisa del desarrollo de una planeación, de tal modo que se especifican tres puntos: 1) quienes van a estar involucrados en su dirección; 2) el modo en que se organizarán y 3) los medios que se emplearán (materiales, humanos y/o económicos). Esto también se puede apreciar en las etapas llamadas recursos e integralidad del enfoque práctico y población objetivo, mismas que toman en consideración los recursos (humanos, materiales y los económicos) así como también los mecanismos y procedimientos de articulación y complementariedad del programa que en resumen figura una planeación, tomando en consideración el número de población que se atenderá.

Por otro lado las diferencias entre ambos enfoques se observan a partir de las etapas de los dos enfoques que no guardan una mínima relación o similitud en cuanto al proceso, por ejemplo: en el enfoque práctico hay una etapa llamada Marco Jurídico, la cual toma en cuenta las normas y/o leyes que regulan la creación de nuevos programas y su intervención en la sociedad, de tal modo que con ello se hace posible el derecho de bienestar social de los ciudadanos. Así como esta etapa existe la etapa Pertinencia, cuyo fin simplista es adecuar y/o ajustar el subsidio o ayuda para resolver el problema; cuando en el enfoque teórico la etapa llamada Programa, especifica con detalle el ajuste de apoyo o subsidio al problema.

Siguiendo con esta misma lógica la etapa llamada Cobertura del enfoque práctico, señala únicamente una pretensión de abarcar un 100% de la población objeto, cuya estrategia es implementar el programa poco a poco hasta llegar a dicho propósito. En cuanto a las etapas llamadas Estrategias e Instrumentación son mecanismos que dan viabilidad para coordinar el programa. No obstante, vale la pena observar que mientras que el modelo teórico detalla y especifica sus etapas, el modelo práctico no, por lo cual se presta a la interpretación y esta a la confusión.

Con respecto a la etapa llamada Evaluación, en ambos enfoques se da, pero de diferente modo, es decir, en el enfoque teórico se busca con ella hacer del programa, un programa que atienda las necesidades sociales, para ello se lleva a cabo una evaluación tanto interna (procedimiento de las primeras etapas) como externa (impacto del programa en la sociedad), es decir, en el enfoque teórico hay una Pre-evaluación, el cual valora las etapas de las Necesidades y los Objetivos/Metas. Básicamente hace un examen pormenorizado para valorar los efectos internos del proceso de diseño de programa. No obstante también este enfoque plantea una evaluación que se hace una vez implementado el programa, de tal modo que con ello se puede valorar el impacto del programa en la sociedad establecida, para ello se vale de cinco puntos que el evaluador tiene que desarrollar: 1) Planteamiento de la evaluación; 2) Selección de la operaciones a observar; 3) Selección del diseño de evaluación; 4) Recogida de Información y 5) Análisis de datos.

Finalmente el enfoque práctico plantea en su evaluación indicadores, es decir, la evaluación valora la gestión en el sentido de valorar el proceso institucional con respecto a la

intervención en los programas sociales que estas tienen sobre ellos, a su vez valora los resultados obtenidos del programa y el impacto social del mismo, todo esto en relación al establecimiento de las metas del programa, en simples palabras valora si se alcanzaron las metas o no. Hay que tomar en cuenta que un programa social en su momento de implementación e impacto, pueden surgir problemas que no se consideraron en su diseño, de tal modo que esto hace posible que resulten otros indicadores a medir y no precisamente los establecidos en el modelo de evaluación propuesto por el modelo práctico.

A manera de conclusión es conveniente tener en consideración que la evaluación lejos de valorar el impacto del programa, debe puntualizar en valorar el procedimiento de diseño de nuevos programas sociales y por ende el impacto que estos mismo tienen en la sociedad, de tal modo que con ello se corrija el procedimiento del diseño y/o el programa para que se pueda perfeccionar, para ello es conveniente redirigir la evaluación en el enfoque práctico tomando en cuenta la ciencia que se emplea en el enfoque teórico. Considerar una fusión de los enfoques podría funcionar en pro de los programas sociales en la Administración Pública del Distrito Federal. Sin embargo el tema de la evaluación se desarrollara con detenimiento más adelante.

### ***1.2. Sustento Jurídico para los Programas Sociales.***

La Administración Pública de cualquier nivel de gobierno se rige a partir de la normatividad, reglamentos y/o leyes que permiten su puesta en marcha. En este sentido los programas sociales son los medios de actuación de las administraciones públicas, por lo tanto los programas sociales tanto para su elaboración como para su implementación están regidos por normatividad, en si por reglamentos que les permiten crearse y ejecutarse. Por ejemplo a nivel Federal la Administración Pública cuenta con la Ley General de Desarrollo Social; en cuanto al nivel local, la Administración Pública del Gobierno Distrito Federal cuenta con la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Veámoslo con mayor detenimiento.

La Ley General de Desarrollo Social de la Administración Pública Federal reglamenta a las políticas públicas. Su contenido es el siguiente: En el Título Primero determina como un derecho para los ciudadanos el desarrollo social, también enmarca las obligaciones del

gobierno y el establecimiento de instituciones encargadas del desarrollo social. A grosso modo el contenido de algunos artículos son:

En el artículo 1 se establecen algunos principios y obligaciones por parte del gobierno y las instituciones en relación al desarrollo social de los ciudadanos. Por otro lado el artículo 2 prohíbe la discriminación en la prestación de los servicios de las políticas de desarrollo social. Mientras tanto el artículo 3 pone de manifiesto los principios a los que se debe de sujetar la política de desarrollo social. Estos son:

- I. **Libertad:** Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social;
- II. **Justicia distributiva:** Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo...
- III. **Solidaridad:** Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida social;
- IV. **Integralidad:** Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios...
- V. **Participación social:** Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;
- VI. **Sustentabilidad:** Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales para mejorar la calidad de vida...
- VII. **Respeto a la diversidad:** Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión...
- VIII. **Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades:** Reconocimiento en el marco constitucional...
- IX. **Transparencia:** La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia... (Ley General de Desarrollo Social. 2010)

Con respecto al Título Segundo de la misma Ley, el artículo 7 determina que *todos los ciudadanos tienen derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social*. Cabe aclarar que la especificidad de los derechos de desarrollo social de los ciudadanos a los

que hace alusión esta ley se encuentran en el artículo 6, estos son: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social y por último la no discriminación.

Otro instrumento jurídico que regula a los Programas Sociales es la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, cuyo interés para este apartado radica únicamente en exponer el artículo 1 y el 4. El Título Primero, artículo 1 de esta Ley se plantea los objetivos que hacen posible el desarrollo social, a groso modo estos son:

II. Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social;

III. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales;

V. Impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado...

IX. Contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales;

X. Fomentar las masas diversas formas de participación ciudadana con relación a la problemática social.

XV. Integrar o reintegrar socialmente a los grupos de población excluidos de los ámbitos del desarrollo social...

XVII. Definir las responsabilidades de cada uno de los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal que se vinculen al tema de desarrollo social;

XVIII. Fomentar la propuesta de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño, monitoreo y evolución de las políticas de desarrollo social y su contribución a las innovaciones en este campo. (Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, 2010)

Con relación a los programas sociales, el artículo 4 estipula los objetivos de desarrollo social, es decir los programas sociales deben de tener los siguientes principios: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. El contenido de cada principio es el siguiente:

- I. **Universalidad:** La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene como propósito el acceso al acceso de todos y todas...
- II. **Igualdad:** se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas...
- III. **Equidad de Género:** La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres...
- IV. **Equidad Social:** Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social...
- V. **Justicia Distributiva:** Obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales...
- VI. **Diversidad:** Reconocimiento de la condición pluricultural del Distrito Federal...en el marco de la diferencia de sexo, cultural, de edades, de capacidades, de ámbitos territoriales, de formas de organización y participación ciudadana, de preferencias y necesidades,
- VII. **Integralidad:** Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales...
- VIII. **Territorialidad:** Planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socio-espacial...
- IX. **Exigibilidad:** Derecho a los habitantes a que a través de un conjunto de normas y procedimientos; los derechos sociales sean progresivamente exigibles, en el marco

de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuenta;

- X. **Participación:** Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales.
- XI. **Transparencia:** La información surgida en todas las etapas del ciclo de políticas de desarrollo social será pública con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información.
- XII. **Efectividad:** Obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mejor celeridad, los mejores resultados e impacto. (Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2010)

A manera de conclusión es necesario resaltar lo siguiente: en primer lugar, ambas leyes están encaminadas al desarrollo social cuyo objetivo es el garantizar los derechos de los ciudadanos. Estos derechos en ambas leyes son: salud, educación, alimento, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad y la no discriminación. En segundo lugar, como lo planteo desde un principio, otro de los objetivos es que a través de los programas sociales y/o políticas de desarrollo social disminuya la desigualdad social. En tercer lugar determinan la obligatoriedad de la evaluación en los programas sociales como un mecanismo de rendición de cuentas, más no como mecanismo que permita perfeccionar el programa social, por ello es necesario medir qué pesa más si lo primero o lo segundo. Por último en cuarto lugar ambas leyes determinan como derecho y objetivo la incursión del ciudadano en asuntos públicos, es decir directamente en los programas sociales (en su diseño, ejecución y evaluación), como un ejercicio de participación.

Finalmente los principios que no son más que reglas de conducta o reglas de acción que establecen tanto la Ley de Desarrollo Social del D.F como la Ley General de Desarrollo Social coinciden en que debe de haber justicia distributiva, integralidad, participación social (ahora como requisito) y transparencia. En resumen un programa social y/o política de desarrollo social debe de ser universal, es decir debe ser para todo el grupo social para quien fue diseñado (al menos eso se espera).

Otro requisito fundamental al parecer, es que el ciudadano además de que se beneficie del programa, también tiene que involucrarse en su diseño, seguimiento y/o administración y en su evaluación. Otro punto a considerar es el del comportamiento humano, ya que, es complejo no obstante, se hace presente un sinnúmero de variables internas y externas que pueden influir en el incumplimiento del principio de universalidad de los programas sociales, y en el requisito de participación ciudadana, por lo que es necesario medir qué tan conveniente es que los ciudadanos intervengan directamente en la administración e implementación de un programa social.

### ***1.2.1. Los Programas Sociales y la incursión de la Participación Ciudadana en ellos: Ventajas y Desventajas.***

Hablar de la participación ciudadana es hablar de muchas definiciones y/o conceptos que hacen posible su comprensión, o al menos eso es lo que se pretende, ya que hay un cierto momento en que se vuelve difusa y compleja en su ejecución. Por ejemplo, conceptos como democracia, democracia representativa, democracia directa o movilizaciones sociales entre otros, contribuyen desde un aspecto generalizado, al entendimiento de la participación ciudadana. Evidentemente a partir de cualquier estudioso de la materia es como dará origen a un concepto muy suyo, por ejemplo algunos evocarán a Aristóteles y la Polis, otros relacionarán los movimientos sociales, organizaciones sociales, agrupaciones cívicas con el ejercicio de la participación ciudadana, mientras que otros lo relacionaran justamente con la injerencia de los ciudadanos en asuntos públicos- administrativos. Sin embargo el asunto aquí es, entender a la participación ciudadana a partir de las siguientes cuestiones, ¿qué es?, ¿para qué es? y ¿qué ventajas o desventajas tiene en los programas sociales?. De tal modo que plantearé un recorrido de la participación ciudadana definida por diversos autores en base a la materia que plantean, cuyo fin será entender la participación ciudadana en todos sus ejercicios.

Es necesario señalar que la participación ciudadana tiene muchos tipos de ejercicio, es decir, contamos con una participación ciudadana que se limita a elegir a sus representantes (hace valido el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); contamos con una participación ciudadana involucrada en asuntos públicos-administrativos en

relación al desarrollo social cuyo objetivo es deliberar, proponer, administrar, supervisar y evaluar políticas de desarrollo social; contamos con una participación ciudadana instruida a partir de mecanismos de democracia directa, cuya legalidad está estipulada en la Ley General de Desarrollo Social y en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y finalmente contamos con una participación ciudadana de movilización y activismo cuyo ejercicio es colectivo y su objetivo es el cambio.

De entrada una definición general de participación ciudadana más o menos exacta es la siguiente: la participación ciudadana simplemente es un ejercicio de actuación del ciudadano en un determinado asunto y/o situación. Sin embargo profundicemos más, retornando a su origen. Como sabemos la participación ciudadana es un derivado de la Democracia. Hay quienes en esta actualidad se atreven a creer que es posible una participación ciudadana al estilo Aristóteles y la Polis, por ejemplo Reyna Lara (2008) escribió un artículo un tanto imperfecto, en donde le apuesta fervientemente a una participación ciudadana, capaz de que los ciudadanos en realidad participen voluntariosamente, sean ciudadanos informados y con la capacidad de tomar injerencia eficiente en asuntos públicos en materia de políticas sociales. Para ello en su artículo propone construir una autoconciencia en relación a lo jurídico- social en el ciudadano para realizar una relación de gobernantes-gobernados en la cual busquen el desarrollo de la democracia. Sin embargo la realidad es otra, mientras que los gobernantes (representantes) buscan intereses partidistas, los gobernados (ciudadanos) buscan beneficiarse individualmente o a veces colectivamente. Es curioso que plantee que de la autoconciencia se forme una voluntad participativa en el ciudadano para actuar en beneficio de sí mismos “situación que propiciará el trabajo colectivo y no la copia fiel del otro, identificando y construyendo su propia motivación, que a la suma de voluntades en una comunidad se convertirá en un ideal firme y retroalimentante, evitando principios impuestos por la clase dominante” (Reyna, 2008: 2). Aquí es necesario aclarar que la clase dominante como la llama Reyna Lara no impone un programa social, simplemente que a partir de las necesidades de una comunidad se diseña una solución para satisfacerlas, es decir un programa social que atienda esas necesidades. No obstante trabajar en colectividad y conciliar una necesidad común cuando hay muchas es un tanto difícil.

Por su parte Joan Font (2001) plantea un aspecto muy peculiar de la participación y es que de entrada no puede haber una participación como tal porque tenemos muchos tipos de ciudadanos, según él, por un lado hay ciudadanos espectadores y por el otro lado hay ciudadanos activos, los segundos lamentablemente son muy pocos.

En el primer sector tenemos a un ciudadano no informado de asuntos políticos y por ende no informado de asuntos en su comunidad, esto se da a partir de dos circunstancias, la primera por desinterés y la segunda por falta de tiempo, esto ocurre porque el tiempo se prefiere destinar a recreaciones, por ejemplo un ciudadano que trabaja emplea su tiempo en su trabajo y el que le sobra en alguna recreación o en su efecto en descansar dejando de lado los asuntos políticos o de su comunidad. A este tipo de ciudadano Joan Font lo llama “ciudadano espectador” (Joan, Font, 2001: 1) en el cual predomina el pesimismo y desinterés, una tercera causa de ello es el desencanto de los ciudadanos, por un lado de los actores políticos y/o burócratas y por otro lado de las instituciones.

En cuanto al ciudadano activo se considera como el ciudadano ideal, en palabras de Font diría que “ese perfecto ciudadano, informado, activo y coherente era una expresión muy minoritaria en las sociedades occidentales”. (Idem) Justamente así era el ciudadano que habitaba en la Polis según Aristóteles pero la realidad es que en la actualidad tenemos un número mayor de espectadores que de activos. Se puede decir que el ciudadano activo según esta descripción entra en la categoría de participación ciudadana propuesta por Dr. Luis Héctor Serra Vázquez, básicamente el plantea tres componentes en la participación ciudadana. El primero es la praxis, la segunda es lo político y lo tercero es los movimientos sociales.

Para Serra la praxis “es una actividad objetiva y subjetiva de transformación del mundo y de auto-construcción” (2008: 2). Cabe señalar que dicha actividad constituye una práctica, misma que determina al ejercicio de la participación ciudadana, la cual está constituida por una realidad, por lo que dicho ejercicio es el resultado de la conciencia social. Por otro lado, lo político lo determina como un espacio social en donde “sujetos colectivos compiten y/o deciden con respecto a asuntos comunes. Es un medio social de concurrencia o de lucha por el poder. En él se dan relaciones sociales, institucionales, simbólicas, ideológicas, influye la economía, la religión, lo artístico, lo étnico, lo familiar, etc”. (Idem)

Se observa que dicha práctica, relacionada con el espacio social, colectivo, de relaciones y/o lucha por el poder son descripciones precisas de movimientos sociales y o asociaciones civiles o en su efecto de activismo social, en este sentido “la participación se refiere a una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado, en el que dicha actividad se puede realizar de manera individual o colectiva persiguiendo siempre fines colectivos para una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito público, entendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado”. (Álvarez, 1997: 30) Esta definición está más enfocada a la participación en organizaciones civiles.

Por otro lado ésta necesidad de inmiscuir al ciudadano de forma directa en asuntos público- administrativos no se debe únicamente al designio de la democracia, si no que se debe a una necesidad como producto del mal entendimiento del gobernante y sus gobernados, es decir a la crisis de representación, en este sentido, como ya lo mencioné el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enuncia que “...el pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” (2012) a través del sufragio efectivo (voto), con el cual elige entre un grupo de individuos a su representante para que tome las decisiones pertinentes que por un lado puede beneficiarle o en su efecto perjudicarlo, cuando ocurre lo segundo los ciudadanos experimenta inconformidad. Ante ello surge la democracia directa y con ella una serie de mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo:

- 1) **Referéndum:** A través de él, el ciudadano manifiesta su aprobación o desaprobación a través de su voto, con respecto a leyes o actos administrativos del gobierno.
- 2) **Plebiscito:** A través de él, se hace una consulta a todos los ciudadanos de un país con respecto a un asunto gubernamental o constitucional.
- 3) **Asamblea ciudadana:** Los habitantes de la unidad territorial revisan, evalúan y le dan seguimiento a programas y políticas públicas que se desarrollen en su entorno.
- 4) **Comité ciudadano:** Se conforma por nueve miembros electos que se encargan de representar los intereses colectivos de los habitantes de la unidad territorial, elaboran y propondrán programas de desarrollo comunitario, participaran en la elaboración de

diagnósticos y propuestas de desarrollo integral y darles seguimiento a los integrantes de la asamblea ciudadana.

- 5) **Consejo ciudadano:** Lo integran, coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos existentes en la demarcación territorial. Podrá emitir su opinión sobre programas o políticas a aplicarse en el D.F. y en su demarcación territorial, informar sobre los problemas que afectan a sus representados y proponer soluciones inmediatas.
- 6) **Recorrido de Jefe Delegacional:** Los jefes delegacionales dentro de sus demarcaciones hacen un recorrido periódico, para verificar los servicios públicos. Los que pueden solicitar el recorrido son: las asambleas, los comités ciudadanos, los consejos ciudadanos, representantes de sectores territoriales y/o, representantes de elección popular, entre otros. (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2010).

En lo anterior se observa los distintos mecanismos de participación ciudadana y su funcionamiento, que de un modo u otro relacionan íntimamente al gobierno con sus gobernados, pero su uso presenta una serie de requisitos que dificultan su utilización. Sin embargo para fines de esta investigación, la participación ciudadana que se estudiará es la que tiene que ver con la injerencia del ciudadano en asuntos públicos con respecto a la propuesta de programas sociales que tiene que ver con la administración, seguimiento y evaluación, por ejemplo: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial da paso a la participación ciudadana en el diseño de un proyecto, su administración, seguimiento y finalmente su evaluación.

Hasta este punto, como bien dice Espinosa (2009) que el concepto de participación ciudadana es “polisémico”, de tal modo que, “por un lado es problemático, porque conduce a una discusión ambigua, por otro lado es enriquecedor, porque acota con precisión los actores, espacios y variables involucradas y a la definición de los procesos participativos” (57). Cabe señalar que este mismo autor basado en Álvarez (2004) y Cunill (1991), diferencia tres tipos de participación: 1) participación comunitaria o social, cuyo ejercicio no está regulado y se da bajo el escenario de lo estatal y social; 2) participación política cuyo ejercicio influye en el poder del sistema político y; 3) participación ciudadana cuyo ejercicio está regulado bajo el margen de la institucionalidad. Ésta última influye en la construcción de lo público, por lo que

sus objetivos son: “1) la construcción de mecanismos y de espacios de interlocución, impulsados desde la esfera social para el incremento de la receptividad y la admisión de las demandas sociales y 2) el diseño y elaboración de modelos de participación que permitan la hechura de políticas públicas” (Espinosa, 2009: 78).

Bajo ésta óptica se crea una definición de participación ciudadana mucho más acotada, ya que su ejercicio especifica acciones y objetivos que le da una orientación a su proceso, de ahí que el ejercicio de la participación ciudadana para Ziccardi (1998) “despliega un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o simplemente son de su interés” (Espinosa, 2009: 75)

No obstante el ejercicio de este tipo de participación presenta tres obstáculos: el primero tiene que ver con la “complejidad e ineficiencia burocrática, la nula disponibilidad de los gobiernos (locales) para brindar información, instrumentos y espacios” (Ziccardi, 2004: 257). El segundo tiene que ver con la ignorancia, es decir, los ciudadanos “no saben cómo, ni dónde, ni para qué” (Borja, 2000: 57). Este mismo autor determina que son las instituciones de representación y partidos políticos los encargados de dar respuesta a estas preguntas. Finalmente el tercero tiene que ver con la complejidad de la toma de decisiones de los participantes porque “esta prefigurada por un conjunto de prácticas y percepciones sociales y culturales inveteradas (características de las instituciones públicas y de los propios individuos) que subyacen en el espacio social en el que se desarrolla” (Espinosa, 2009: 81)

Siguiendo con este tipo de participación ciudadana, tenemos entonces que “la participación ciudadana es el conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) en el que los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o simplemente son de su interés.” (Espinosa, 2006: 34)

Con este tipo de participación orientada a la política social y por lo tanto a la administración del gobierno, Baño Rodrigo (1997) determina que uno de los objetivos de la participación ciudadana es “el mejoramiento de la administración y de la gestión pública.”

Esto de un modo u otro tiene sentido y refleja la íntima relación que busca el gobierno con sus gobernados.

Otra definición que considero conveniente mencionar porque es más atinada a este ejercicio de participación en particular, es la que propone Patiño Camacho en donde plantea dos enfoques de la participación ciudadana, el primero es el enfoque normativo y el segundo es el enfoque instrumental, en este último “la participación es un conjunto de actividades dirigidas a influir directa e indirectamente en las políticas y fortalecer las capacidades de la ciudadanía, es decir, significa inclusión (formar parte de) en la acción y toma de decisiones para la construcción (diseño, ejecución y evaluación) que afecta a su entorno urbano.” (2013:11) Básicamente, con ello se busca empoderar al ciudadano. Por otro lado, en cuanto al enfoque normativo dice que la participación “es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos que se llevan a cabo en espacios y condiciones definidas generalmente por el Estado, que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de capacidades relativas al análisis, al diálogo, la deliberación, la propuesta y la toma de decisiones en materia de la política, así como el control de la gestión gubernamental y/o evaluación de la política pública.” (Idem) Mientras que el enfoque instrumental nos permite apreciar el para qué de la participación, el enfoque normativo nos permite apreciar el que y como.

En este sentido la participación ciudadana en el Distrito Federal es un requisito, el cual está estipulado en la Ley de Desarrollo Social para el D.F. Aquí me permito abrir un paréntesis para plantear dos puntos que hacen posible la propuesta de la participación ciudadana en materia de política social, en primer lugar, la propuesta participativa “se impulsó luego del diagnóstico en donde se observó una defectuosa implementación de las políticas, aunque se cree que los efectos no deseados formaba parte de la inevitable reestructuración del modelo de acumulación” (Patiño, 2013:82) En segundo lugar, también se le atribuye a la influencia de las siguientes Agencias Internacionales: Banco Mundial, Banco Internacional de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “fijan interpretaciones y sugerencias de la reestructuración del Estado y sus relaciones con los distintos actores sociales; en esta argumentación la participación social era uno de los ejes de las políticas públicas gubernamentales y no gubernamentales” (Idem) Por ejemplo, uno de los programas que está

diseñado con la exigencia de la participación ciudadana en el, es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. En este caso hay espacios establecidos para la realización del ejercicio de la participación ciudadana, como: las Asambleas ciudadanas, los Comités ciudadanos y los Consejos ciudadanos. Cabe señalar que en cada demarcación territorial del D.F hay estos espacios de práctica de la participación ciudadana.

Ahora bien contestar ¿para qué sirve la participación ciudadana, tiene tres posibles respuestas. La primera respuesta a esta pregunta tiene que ver con hacer posible la democracia directa ya que esta tiene una serie de mecanismos que favorecen el ejercicio de la participación ciudadana, no obstante legalmente está constituido en la Ley de Participación ciudadana del D.F, por lo tanto automáticamente es un derecho de los ciudadanos y como tal no podrían prescindir de él.

Una segunda respuesta tiene que ver con hacer posible la relación gobernante-ciudadano en una nueva forma de gobernabilidad, no obstante esta relación tiene como sustento leyes y normatividades que avalan dicho ejercicio tanto a nivel federal, estatal y local. En este sentido el gobierno ha determinado instituciones e instancias que tienen a su cargo programas sociales y la promoción de la participación ciudadana en ellos en relación a su diseño.

Una tercera respuesta tiene que ver con hacer posible la transparencia y como rendición de cuentas del gobierno hacia con sus gobernados. Este punto es muy apoyado por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción del Gobierno Federal de México, esta comisión determina a la participación ciudadana como una posibilidad que tiene la sociedad para contribuir e influir en las decisiones gubernamentales, así como también en vigilarlas.

Esto se debe principalmente a que: en la planeación de las políticas públicas y/o sociales la participación ciudadana se da con las propuestas del ciudadano o con las agendas ciudadanas; por otro lado, durante la ejecución de la política pública y/o social, la participación ciudadana se da cuando el ciudadano se informa y con el seguimiento y monitoreo de la política pública; finalmente, después de la ejecución viene la evaluación de la

política pública y/o social, la participación ciudadana se da a través de la misma evaluación que los ciudadanos hacen, según sus percepciones del impacto de la política pública y/o social.

Tras esta lógica, por último una cuarta respuesta tiene que ver con que el gobierno tenga una mayor exactitud en el diseño de programas sociales, ya que los ciudadanos al intervenir en el diseño saben sus necesidades y por tanto saben cómo satisfacerlas.

Por último la pregunta ¿qué ventajas o desventajas tiene la participación ciudadana en los programas sociales?, es importante para la presente investigación, cuyo fin es valorar el impacto en los programas sociales, principalmente en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial siendo este el objeto a evaluar. Esta pregunta y además de ¿qué tan preparada esta la ciudadanía para involucrarse directamente en la toma de decisiones público-administrativo? serán contestadas al final de este trabajo. En este sentido, considero necesario aclarar que no hay un amplio material de estudio en materia de participación ciudadana, de tal modo que hay muchos cuestionamientos acerca de su efectividad en su ejercicio.

En este sentido, un estudio reciente plantea propuestas para eficientar la participación en materia de política social, que a consideración propia son relevantes para este trabajo. El primero es la determinación del planteamiento de que el ejercicio de la participación en el proceso de la toma de decisiones es periódica cuando lo ideal sería llevarla a cabo siempre, “es decir, tanto cuando se empieza a debatir un determinado problema, como cuando se están detallando las soluciones.” (Patiño, 2013: 11) Pero si no se puede dar el ejercicio permanente una recomendación de Patiño es “evitar etapas y debates que no encajan en el proceso de decisión y que están condenadas a la esterilidad.” (2013:14) Para ello se parte de la comprensión del ejercicio, de la participación ciudadana de los actores involucrados, de metodologías y de preguntas precisas que al ser contestadas dan pauta a la creación de propuestas. Por ejemplo, el autor propone herramientas para la participación como: instrumentos al servicio de la población, talleres para la participación, talleres para diagnosticar, decidir, programar o evaluar, así como talleres para estimular el consenso y, finalmente, propone formas de organizar y monitorear los talleres de participación. Con esto quiero ejemplificar únicamente la intención que hay en relación a la búsqueda de eficientar el

ejercicio de la participación para que este más apegado a las definiciones que se han revisado en este trabajo.

### ***1.3. Conclusión***

Finalmente a manera de conclusión, pueden existir mecanismos de participación ciudadana, instancias que contribuyan a ella, puede existir sustento jurídico que respalde a la participación ciudadana, hasta puede existir una clara definición de la misma, sin embargo no sirven de mucho si no se estipula el cómo se llevará a cabo dicho ejercicio de una forma detallada cuyo fin sea evitar la mala interpretación y los “supuestos” ejercicios de la participación.

Lamentablemente no existe un manual que determine este importante punto, de tal modo que se ejecuta la participación a interpretación de cada quien. Pero eso no es todo, hay variables externas que influyen en el ejercicio de la participación, por ejemplo, el clientelismo y el caciquismo, es decir partidos políticos forman relaciones clientelares cuyo fin es reclutar electorado o reafirmar su dominio como fuerza política, de tal modo que la participación ciudadana queda limitada, lo cual propicia la formación de ciudadanos espectadores. Desafortunadamente otra consecuencia de ello es que la repartición de programas sociales es desigual, en este sentido ocurre un fenómeno que contribuye a no hacer posible la participación ciudadana porque en los comités ciudadanos muchas de las ocasiones ocurre que la toma de decisiones son de líderes partidistas y autoritarios, por lo que solo queda para el resto acatar y obedecer, por lo tanto la participación que se da es desigual.

Sin embargo, la relación entre los programas sociales y la necesidad del ejercicio de participación ciudadana ya es un hecho irreversible en ellos, por lo que es necesario saber sus orígenes, el que son y sus comportamientos, de tal modo que partiendo de esa realidad se puedan construir mecanismos precisos que permitan llevar a cabo esta relación en pro del diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales.

## **CAPITULO II.**

### **ACERCA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.**

#### ***2.1. Acerca de la Evaluación: Evaluar, ¿para qué?***

Como se sabe evaluar implica valorar los resultados, para que con ello se tenga un panorama de como están las cosas, ya sea para corregirlas o para sólo hacer cambios mínimos, con el fin de mejorar lo que se está evaluando. Así que revisaremos algunos conceptos de evaluación que nos permitan saber el qué es la evaluación, para posteriormente entender para qué sirve la evaluación y finalmente, el cómo se lleva a cabo, esto último nos lleva a revisar algunos modelos de evaluación.

Por ejemplo, evaluar los conocimientos de un grupo de estudiantes permite valorar tanto su aprovechamiento en la dominación de los temas y permite tomar en cuenta sus deficiencias en otros temas, de tal modo que con ello deben atender las deficiencias a partir de acciones que contribuyan a mejorar su aprovechamiento. Otro ejemplo son las evaluaciones que se hacen en empresas y/o organizaciones públicas y privadas cuyo fin es encontrar sus debilidades y oportunidades. Sin embargo hay diversidad de modelos de evaluación, por lo tanto hay diversidad de etapas de evaluación, usar un modelo o determinadas etapas de evaluación, depende de lo que se desea evaluar. De una forma general Juan Pablo Guerrero nos dice que “la evaluación forma parte de la vida de cualquier organización y consiste en que sus integrantes identifiquen y midan los efectos de las acciones individuales y del conjunto.” (1995) Por otro lado si enfocamos la definición de evaluación en materia de política social, este mismo autor nos dice que “la evaluación es una fase de un proceso amplio que constituye la intervención de la autoridad pública. No se limita a describir simplemente los sucesos ligados a la aplicación de una política determinada o a su calificación de acuerdo con determinadas normas o criterios contables y presupuestales; también pretende explicar por qué tuvo el efecto logrado y examinar si el problema que originó la actuación gubernamental fue finalmente resultado y si se alcanzaron sus objetivos (los explícitos y los implícitos)” (Idem)

De ahí que se desprende la importancia de la evaluación en materia de política pública y/o social.

En este sentido, evaluar las políticas públicas y/o sociales implica evaluar la Administración Pública. Hay que señalar que la evaluación en este sentido, ha perdido su objetivo el cual es mejorar lo que se está evaluando, contrario a ello se observa que la evaluación en la administración pública, en este caso del Distrito Federal se orienta a tomar en consideración tres puntos: 1) transparentar el gasto público a partir de la rendición de cuentas y 2) asegurar al electorado para que el partido en turno se mantenga y 3) con una interpretación optimista en el proceso de evaluación que lleva acabo la administración pública del Distrito Federal en sus programas, puede cambiar la orientación del programa si se considera necesario.

El primer punto tiene que ver con *accuuntability* y *checks and balances*, es decir, en base a la traducción de Guerrero esto es: “*rendimiento de cuentas y limites y contra pesos*. Esto refiere a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual no sólo requiere de marcos legales que lo hagan posible, sino de instituciones independientes con el poder suficiente para obligarla hacerlo”. (1995, 47) De tal modo que para que haya tal efecto, la evaluación se refiere a la rendición de cuentas de una Administración Pública. En cuanto al segundo punto tiene que ver con una referencia de medición de la efectividad del gobierno que desde hace tiempo se ha presentado en nuestro país, es decir, “para medir la efectividad del gobierno en México era a partir de la cantidad de infraestructura creada. Si un gobierno construía escuelas, caminos, puentes y obra hidráulica, la comunidad sentía que el gobierno era suficientemente bueno.” (Guerrero, 49). Entonces este efecto se traducía como satisfacción y por tanto agradecimiento en las urnas de parte de los ciudadanos hacia con el gobierno en turno. Finalmente el tercer punto, es el que todo investigador y/o expertos en materia de evaluación busca que se lleve a cabo, en este sentido se le da un valor estricto a la intención de la evaluación. Por ejemplo siguiendo con Guerrero, determina basado en Yves Mony y Jean- Claude, que el Estado ha asumido dos actitudes frente a la evaluación. “Una de ellas es determinar si existe, dentro de un sistema político, los organismos o instancias que puedan actuar efectivamente como órganos de evaluación. La otra consiste en construir los conceptos y los métodos que permiten

describir, explicar y juzgar en forma científica los resultados de la acción gubernamental.” (1995, 48) Otro punto de vista a esta contribución es aquella en donde se plantea que “el objetivo de la evaluación es proporcionar una graduación o (puntuación), interpretación o calificación a la política pública; ello se traduce en valores. Es con base en los criterios que pueden determinarse las características mediarse los méritos y calcularse los desaciertos de un programa de actuación gubernamental: el valor puede remitir a la importancia, la calidad, la sustancia, la cantidad, la estimación, la utilidad, la justicia, la eficacia, etc.” (Guerrero, 1995)

En resumen, en el mejor de los casos la evaluación en específico de programas sociales tiene que ser enfocada únicamente a detectar las inconsistencias, deficiencias, deterioros y/o imperfecciones, así como también, conocer lo que está funcionando bien para potencializarlo en el diseño de los programas sociales y en su implementación, cuya finalidad es que puedan ser precisos y eficientes en la atención de las necesidades de la sociedad. Pero veamos más con detenimiento la evaluación de programas sociales, ya que es el tema a tratar en este apartado y uno de las etapas fundamentales de todo programa social.

### ***2.1.1. La evaluación en los Programas Sociales y la importancia del método científico en ella. Enfoque teórico.***

La evaluación es una etapa fundamental en los programas sociales, porque de ella depende la solución de un problema o necesidad social y por ende la supervivencia del programa social. De tal modo que al conocer los enfoques de diseños de programas sociales antes ya expuestos es necesario rescatar dos puntos fundamentales y explicarlos con detenimiento el primero es lo que busca la evaluación en los programas sociales y el método que utiliza para posteriormente señalar su fin. Esto a manera de comparación entre el enfoque teórico y el enfoque práctico.

Para empezar hay que aclarar lo siguiente un método es “un procedimiento regular, explícito y repetible para lograr algo, sea material, sea conceptual”. (Fernández, 2001:34) y si a ello le agregamos la científicidad tenemos, entonces que es un proceso de investigación, de ensayo y error. Por lo tanto, para que se lleve a cabo tiene en consideración la investigación de un problema, esta se da a partir de nueve puntos a desarrollar:

- 1) Descubrimiento del problema.
- 2) Planteamiento del problema.
- 3) Búsqueda de conocimiento o instrumentos relevantes para atender el problema, en donde para ello se hace uso de datos empíricos, teorías, aparatos de medición, técnicas de cálculo o de medición, de tal modo que con ello se pueda resolver el problema.
- 4) Tentativa de soluciones en la que se precisan opciones que permitan pasar a la siguiente etapa o a la subsiguiente por si la primera falla.
- 5) Invención de nuevas ideas con el fin de resolver el problema.
- 6) Uso de instrumentos conceptuales o empíricos para obtener una solución exacta o aproximada del problema.
- 7) Investigación de las consecuencias de la solución obtenida.
- 8) Puesta a prueba haciendo uso de la contrastación, evidentemente con respecto a la solución.
- 9) Corrección de las hipótesis, teorías, procedimientos o datos empleados en la obtención de la solución incorrecta, por lo que con ello se da un círculo que permite el comienzo de un nuevo ciclo de investigación. <sup>4</sup> (Idem)

Esta idea de la necesidad de la científicidad en la evaluación de programas sociales incluso en su mismo diseño, es apoyada desde la visión de Lasswell en donde da por hecho que la ciencia forma parte de la ciencia de las políticas públicas “cuando aclaran el proceso de la formulación de políticas en la sociedad o aportan los datos necesarios para la elaboración de juicios racionales sobre cuestiones de políticas públicas” (Parsons, 2007: 52)

Hay que señalar que esta ciencia contribuye al mejoramiento de los conocimientos para enriquecer la política pública y/o social. Pero antes ¿qué es la ciencia de las políticas públicas? Siguiendo con Lasswell, es básicamente, la disciplina que se ocupa de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones

---

<sup>4</sup> Son etapas que contribuyen a cualquier método científico, es decir, el investigador parte de un problema, formula teorías, hipótesis y/o herramientas que hagan posible la solución del problema. En sí, es el problema el eje central del método científico y por tanto del investigador.

pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado período.” (Idem) Ahora bien, una vez aclarado este concepto veamos de que se integra la ciencia de la política pública: “1) los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas, 2) los resultados del estudio de las políticas y 3) las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo.” (Idem) Hay que reconocer que la ventaja del apego a la científicidad es que la objetividad será primordial para el evaluador, por lo tanto los resultados serán más asertivos y creíbles, siempre y cuando el evaluador sea autónomo.

Bajo esta concepción, la evaluación, conlleva una metodología, es decir una serie de pasos de investigación a los cuales el evaluador se sujeta para llevar a cabo la valoración de un programa social. Como lo he mencionado, el proceso de construcción o de diseño de los programas sociales tiene apego al método científico, por ejemplo en la evaluación del ciclo del programa social propuesto por Fernández (2001), se observa una metodología, para que se determine con precisión el qué se va a evaluar y a partir de ello se selecciona lo que se va a observar para su análisis (objeto de estudio); de tal modo que la siguiente etapa es seleccionar la evaluación y/o tipo de evaluación, tomando en cuenta el diseño que ofrece la evaluación es como se recoge la información puede ser archivos ya existentes en relación a evaluaciones pasadas y datos recientes a partir de entrevistas, observaciones, entre otras estrategias. Una vez concluida la recopilación de información se da paso al análisis de datos, común mente se hacen comparaciones y se utilizan los métodos cuantitativo y cualitativo; finalmente se lleva a cabo la realización de un informe con el fin de que este pueda servir para futuras evaluaciones para el mismo programa social que se evaluó.

En este sentido, existen diversos ejemplos con respecto al método de evaluación que algunos autores proponen, por ejemplo Hernández (2001) expone un método de evaluación, en donde el método científico se aplica en la recogida de información, ya que esta última parte es el eje central para la evaluación y para ello se vale del método cualitativo y el método cuantitativo cuyo procedimiento es a través de las siguientes etapas:

1.- Para recoger la información a través del método cuantitativo se hace uso de:

a) Entrevista estructurada.

- b) Encuesta.
- c) Medidas de auto informe.
- d) Observación estructurada y/o sistemática.
- e) Utilización de indicadores como sociales y de salud.
- f) Consulta de datos de archivos.

2.- Para recoger la información a través del método cualitativo:

- a) Entrevista abierta y análisis de contenido.
- b) Grupo de discusión.
- c) Observación participante y la etnografía.
- d) Socio-análisis: uso de analizadores sociales.
- e) Técnica Delphi.<sup>5</sup>

Tanto en este modelo como en el anterior se observa básicamente que las metodologías hacen uso del método cuantitativo y cualitativo para recabar datos y por ende analizarlos. Si bien se sabe o al menos se debe de saber que los métodos cuantitativo y cualitativo hacen una buena mancuerna si estos dos se llevan a cabo. En relación a ello, hay diversos expertos en la materia, por ejemplo Fernández (2001), Hernández (2001), entre otros, que coinciden en que hay que tomar en cuenta que la realización del método cuantitativo nos lleva a retratar una realidad (únicamente), sin embargo para explicar el por qué de esa realidad es necesario llevar a cabo el método cualitativo, de tal modo que así es como se tiene un panorama más amplio de cualquier realidad.

Desafortunadamente sigue habiendo autores que se dedican a discernir sobre cuál de los métodos es el mejor o en su efecto cual de los dos es el más exacto, por ejemplo volviendo

---

<sup>5</sup> El objetivo de la Técnica Delphi es determinar las necesidades poblacionales que pueden dar origen a programas. Su práctica radica en seleccionar un grupo de expertos y heterogéneos en cuanto a su forma de pensar (para que haya discrepancia y diversidad de opiniones). Ellos se encargan de analizar el problema a través de los siguientes procedimientos: se elabora un cuestionario cuyas preguntas son abiertas con respecto al problema, dichas preguntas son contestadas individualmente por el grupo experto, posteriormente el evaluador codifica y categoriza las respuestas de los cuestionarios, en base a ello se hace un segundo cuestionario señalando las observaciones de los expertos del primer cuestionario, de tal modo que con ello los expertos indiquen su grado de acuerdo o desacuerdo, después con lo que se obtuvo en el segundo cuestionario se crea el tercer cuestionario con la información acerca del grado de consenso de cada respuesta. Lo ideal es que haya un alto grado de consenso, en caso de que no haya se plantea la argumentación para convencer esperando así llegar a lo ideal. (2001: 144)

con Hernández (2001) plantea la típica discusión que siglos anteriores se ha dado en donde se creía que un método era más exacto que otro y por tanto la discusión giraba en torno a defender la postura de los métodos.

*Desde el marco de las ciencias sociales se ha mantenido y se mantiene una polémica entre los defensores de los llamados métodos cuantitativos y los de los denominados métodos cualitativos. Una polémica que contempla la defensa de procesos de investigación regidos por la teoría, la técnica y la combinación de ambas que están pre-determinadas en su inicio y que no van a sufrir variaciones en función de la naturaleza de la información obtenida frente a la defensa de procesos cuya unidad fundamental es el investigador y que pueden ir variando en función de cómo éste va otorgando significado a la información conforme la va consiguiendo. (2001:119)*

Sin embargo pensar en que “si la discusión se plantea no en términos de lo cuantitativo y lo cualitativo si no en el ámbito de investigación confirmatoria y explorativa, la integración de ambos métodos sería más factible...” (Hernández, 2001: 121). Por ello, dejando de lado las discusiones ambiguas es necesario resaltar la necesidad de ambos métodos en las evaluaciones de programas sociales, dicha propuesta es ya considerada en los diseños de evaluación y eso representa un gran avance para las ciencias sociales.

Una vez aclarada la necesidad de ambos métodos damos paso a la exposición de los procedimientos de cada método científico. Para la recogida de datos de índole cuantitativa, de tal modo que cada paso o etapa consta de:

- a) **La entrevista estructurada.**- En pocas palabras es una entrevista cerrada, en donde la secuencia de las preguntas lleva un orden con respecto a lo que se pretende llegar, es decir las respuestas serán “ajustables a categorías definidas “a priori” y con registro “mecánico” de la información” (Fernández, 2001: 124). Estas entrevistas están dirigidos a los usuarios del programa. Se toma una muestra representativa de usuarias y a ellos se les aplica la entrevista. “Se presume como la única técnica capaz de detectar la existencia de posibles objetivos encubiertos (y, por tanto no declarados explícitamente) que pudieran estar a la base de la organización que diseña e implanta el programa” (Fernández, 2001:125). Cabe señalar que este tipo de entrevistas cerradas tienen una duración corta.

- b) **La encuesta.**- En esta técnica se requiere una muestra representativa amplia, a la cual se le hacen una serie de preguntas. “Aplicada a la evaluación de programas sociales, la encuesta permite recabar la opinión sobre aspectos relacionados con el programa, de una muestra representativa de individuos pertenecientes a algunos de los grupos de implicados” (Fernández, 2001:127). Con ello, básicamente se busca la generalización de las opiniones en relación al beneficio del programa social.
- c) **Medidas de auto-informe.**- “La construcción del auto informe tiene que ver con la posibilidad de contrastación de la información obtenida mediante otro tipo de técnicas “(Fernández, 2001:129). Las medidas de auto informe, básicamente son indicadores subjetivos sobre una serie de temas marcados por el evaluador cuyo fin es saber los efectos del programa social desde dos perspectivas: la primera en relación a los efectos que se producen en los usuarios y la segunda los efectos del mismo programa social en relación a su implementación.
- d) **La observación estructurada y/o sistemática.**- Es un hecho que para observar es necesario saber ¿qué?, por lo que es necesario planear objetivos para este fin. Para Fernández la observación sistemática “representa el registro objetivo y específico, la codificación y el análisis de la forma, duración, frecuencia, antecedentes y consecuencias de comportamientos y/o acciones sociales precisamente identificadas” (2001:130). Esta técnica se lleva a cabo principalmente en el medio en que se desenvuelve el programa social, es decir en el espacio socio-geográfico en que se implementó.
- e) **La utilización de indicadores sociales, económicos y de salud.**- Dichos indicadores (social, económico y de salud) contribuyen para la evaluación, es decir “el evaluador puede acudir a estos indicadores para obtener información acerca de la situación social, económica, de salud tanto del grupo de usuarios como el de la población” (2001:132). Sin embargo es necesario resaltar que el uso de los indicadores reflejan una realidad, misma que se pretende analizar, pero puede ocurrir que la realidad que se da a partir del indicador sea distinta en función de la proporcionalidad de la importancia de cada uno que se haga. Por ejemplo Aguilar y Ander plantean cuatro indicadores que se deben de tomar en cuenta: “1) Independencia para usar cada indicador para solo un objetivo; 2) Verificabilidad para la constatación empírica de los cambios que el programa vaya generando; 3) Validez en donde cada objetivo debe llevar asociado un indicador y 4)

Accesibilidad para su obtención”. (2001:134) Cabe resaltar la necesidad de que cada indicador tenga relación con el objetivo y/u objetivos, pues comúnmente en los programas sociales se mide el cumplimiento de los mismos.

- f) **Consulta de datos de archivos.**- Aquí hay que seleccionar la información que se desea obtener como “datos acerca de cuál era la posición de los implicados en el programa antes de iniciar éste, en algunas de las variables consideradas como relevantes. Por otro lado, la consulta a la documentación del programa que aporta al evaluador una información inicial imprescindible para el conocimiento del mismo” (2001:135). Sin embargo la información importante a considerar es la segunda, por la probabilidad de que se obtenga tomando en cuenta que funge como antecedente del programa para su seguimiento. No obstante es necesario tomar en consideración la búsqueda de archivos de evaluaciones pasadas del programa social que se valorara, de tal modo que con ello se pueda hacer un contraste de una determinada realidad con una nueva, e incluso con ello se puede observar si el programa tuvo un avance o un retroceso.

Por otro lado los pasos de las técnicas de la recopilación de información de índole cualitativa son:

- a) **La entrevista abierta y el análisis de contenido.**- A diferencia de la entrevista estructurada, en esta entrevista hay una total libertad en donde el entrevistador permite que el entrevistado se explaye con la respuesta de cada pregunta. “Esta libertad implica que el entrevistador debe intentar captar toda aquella información de utilidad y reconducir el sentido de la entrevista en función de las respuestas escuchadas”. (2001:137) Al no haber límite de tiempo, se puede tener un panorama más amplio de una realidad. Posteriormente se hace un análisis de contenido cuyo objetivos son: “Por un lado, la descripción textual del discurso y, por otro, la indagación sobre las relaciones entre el discurso y realidades de orden superior no incluidas explícitamente en él” (2001:138). También se puede tomar en cuenta la información adicional como es el contexto en que se desenvuelve la entrevista, el lugar, el día, la hora, etc. No obstante no está por demás considerar el lenguaje corporal, de tal modo que con ello se pueda saber la veracidad de la información del entrevistado y/o el impacto personal como usuario en relación al programa social.

- b) **Grupos de discusión.**- Básicamente “se pretende con ello llegar al establecimiento de consenso entre los miembros del grupo acerca de diversos temas...se pretende llegar a la conciliación de opiniones divergentes” (2001:140). Con mayor precisión en materia de evaluación de programas “esta técnica puede ser útil para llegar a acuerdos entre los implicados en un programa (especialmente en el grupo de usuarios) sobre los efectos provocados por la implantación del mismo, lo cual convierte a la técnica en interventiva además de meramente evaluativa”. (Idem) Con ello se podría concebir una opinión concreta de cada usuario al discutir el impacto del programa. Sin embargo en esta técnica se corre el riesgo de considerar diversas opiniones que de tal modo puedan hacer posible una realidad más completa del impacto del programa social en los usuarios.
- c) **La observación participante y la etnografía.**- Para empezar el concepto de etnografía se refiere a “la descripción y análisis, normalmente extenso del entorno social que está siendo estudiado con el fin de detallar el funcionamiento de un sistema social o de un determinado aspecto de este” (2001:141), con respecto a la evaluación de programas sociales, esta se utiliza para observar y analizar la implementación del programa en cada espacio socio-geográfico en que se aplica, es decir el evaluador aplica esta técnica justamente en donde el programa social fue implementado, de manera que el evaluador debe de ser un observador participante, para ello tiene que involucrarse directamente con los beneficiarios del programa. Por lo que el evaluador debe de hacer notas de campo a partir de las interpretaciones de su percepción, de tal modo que esto permite al evaluador contrastar su interpretación con lo recabado ante su interacción con los beneficiarios del programa.
- d) **El socio-análisis.**- Se encarga de “conocer el funcionamiento de las relaciones sociales existentes en un grupo o, incluso, cultural.” (2001:143) Analizar a un grupo social en relación al beneficio del programa, contribuye en este sentido de evaluación del mismo, a saber el impacto que tuvo su implementación.
- e) **La técnica Delphi.**- Esta técnica determina “las necesidades poblacionales que pueden dar origen a programas de intervención así como en la especificidad de los objetivos a perseguir por tales programas.” (2001:144) Se desarrolla a partir de la selección de un grupo de individuos expertos y heterogéneos con respecto a su forma

de pensar, para que pueda haber discrepancia y diversidad de opiniones entre ellos. Básicamente ellos se encargan de analizar el programa, por lo que la mecánica de esta técnica consta del siguiente procedimiento: primero se elabora un cuestionario cuyas preguntas son abiertas con respecto al problema, dichas preguntas son contestadas individualmente por el grupo experto, posteriormente el evaluador codifica y categoriza las respuestas de los cuestionarios, a través de ellos se hace un segundo cuestionario señalando las observaciones del primer cuestionario por los expertos, estos indican su grado de acuerdo o desacuerdo. A partir de lo que se obtuvo en el segundo cuestionario se hace un tercero cuya información es con respecto al grado de consenso de cada respuesta del segundo. Lo ideal es que haya un alto grado de consenso, es decir que la mayoría del grupo coincida con su modo de pensar, en caso de que no haya consenso se lleva a cabo la argumentación para convencer esperando así llegar a lo ideal. La realidad es llegar a un consenso entre diversas formas de pensar es difícil y casi imposible, de tal modo que tiende a darse el fenómeno de la imposición.

Siguiendo con el método científico en la evaluación y en defensa de su efectividad, le toca el turno a Cortés (2008). Está por demás decir que en su obra plantea una discusión entre los pros y los contras del método cuantitativo como cualitativo. Lo que es conveniente resaltar es su postura ante ellos y sobre todo su método de evaluación de programas sociales.

Para Cortés evaluar el impacto de una política radica principalmente en el estudio de la causalidad. Esta “consiste en establecer que la política o el paquete de medidas de política (que sería la causa C) produjo una consecuencia específica (que sería el efecto E).” (Cortés, 2008:97), es decir bajo esta lógica si ocurre C, entonces se da E (E es el producto de C) como algo ya determinado, por lo que se cree que una política o programa social tiene un efecto rotundo en un grupo social, es decir la implementación de un determinado programa social causa determinados cambios en el lugar en que se implementa el programa, por ejemplo puede ocurrir que disminuya la pobreza, el analfabetismo, la delincuencia, etc. Lo que es un hecho es que este planteamiento no es preciso, ya que existen muchas variables que intervienen, incluso en las causalidades para determinar un efecto.

Tomando en cuenta el sin fin de variables, ocurre entonces que no solo puede deberse un efecto a una sola causalidad, si no que ocurren más causalidades que determinan un efecto, es decir, C1, C2, C3...producen E. Esto debido a que la causalidad va acompañada de posibilidades, por lo que el planteamiento central de Cortés es que el evaluador tiene que investigar estas posibilidades en la evaluación de un programa social, de tal modo que la causalidad se considera un método de experimentación en el campo de las ciencias sociales. Su realización consta de hacer el planteamiento de hipótesis, de tal modo que con la experimentación se puedan comprobar o refutar.

En este sentido y en relación a la evaluación de programas sociales, el evaluador tiene la opción de experimentar en un escenario de un antes y un después (antes de la implementación del programa y después de la implementación del programa), de tal modo que pueda hacer con ello una comparación. Para Cortés “en ambos casos y en la situación ideal, la correcta apreciación de la acción la causa sobre el efecto dependerá de la elección adecuada del método que se use para evaluar los efectos con o sin una variable experimental”. (2008:112) En resumen la intención del método experimental es únicamente encontrar las causalidades que determinen el efecto. Esto se debe principalmente a: 1) el éxito del experimento descansa en la idea de que teorías y el conocimiento acumulado permite el control casi total de las variables intervinientes; 2) la inexistencia de dificultades de carácter ético que impidan o restrinjan la realización del experimento; 3) que opera el principio de causalidad” (Idem). A ello contribuye también la herramienta llamada etnografía, que como se ha mencionado con anterioridad, contribuye al estudio y análisis del entorno social, con ello se puede saber el funcionamiento de un sistema social (o algo con especificidad en relación al medio social). Finalmente se une a ello el análisis de la inferencia, tomemos en cuenta que inferir es sacar una consecuencia de algo, de tal modo que “el análisis de la inferencia de los factores no controlados sobre la relación causal podría orientarse por la lógica o por el conocimiento común y sería del detonante de hipótesis complementarias que llevarían a investigar si efectivamente operaron los fenómenos bajo sospecha”. (2008:123)

Como se puede observar esta fue una técnica más y/u opción de evaluación al igual que la anterior. Cada una tiene su peculiar orientación que les caracteriza en el momento de aplicar el método científico. Mientras que la primera puntualiza en la utilización de los métodos

cuantitativos y cualitativos en la recogida de datos, la segunda puntualiza en encontrar las causalidades que determinan un efecto a partir de la combinación de ambos métodos de tal modo que con ello se pueda hacer un análisis sociológico, sin embargo elegir entre uno y otro constituye la necesidad de saber con exactitud qué se va a evaluar y cómo se va a evaluar. Es necesario resaltar que lo que se busca con un método de evaluación, o en su efecto desarrollo de un método de evaluación es adecuar un instrumento de recogida de datos y análisis de estos para la evaluación de programas sociales

Por último, la técnica de evaluación de Myriam (2006) mantiene la cientificidad de los métodos y la combinación de ambos, es decir, del método cuantitativo y del método cualitativo. Esta autora propone básicamente, en el método una construcción como un proceso de análisis sociológico más que una simple herramienta para la evaluación. Con esta propuesta al igual que Cortés, Cardozo pretende descubrir la causalidad que determina al efecto (en el sentido en que un programa social cause un efecto en su implementación). Para ello parte fundamentalmente de lo que caracteriza al método científico, es decir parte en primer lugar de una hipótesis.

Haciendo de lado la discusión en su obra entre que método es el mejor, considero necesario centrar mi atención en exponer lo peculiar de cada método que contribuye a su técnica de evaluación. En este sentido tenemos que para ella el método cuantitativo busca establecer relaciones de causalidad entre el programa social y su impacto, para dicho fin hace uso de la metodología que se aplica a las ciencias naturales, mismo que se ha adaptado a las ciencias sociales.

De tal modo que el uso de este método implica en un primer momento formar dos grupos cuyo fin es medirlos, comúnmente este proceso de crear dos grupos se lleva a cabo a partir de un antes y un después, es decir, antes de la implementación del programa y después de su implementación o puede ser que se tome una muestra de dos lugares geográficos de implementación. Para hacer el análisis de comparación de un antes y un después con dos lugares geográficos de implementación, se crean indicadores para las variables que intervendrán. Un requisito indispensable para la elaboración de los indicadores es que estos deben de estar sujetos a los objetivos generales, específicos y/o metas del programa social a

evaluar, no obstante deben de estar constituidos a partir de “independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad”. (Cardozo, 2006:65)

Para Cardozo existen cuatro formas de construir los indicadores:

- 1) Selección y seguimiento cuantitativo de algunos parámetros significativos;
- 2) aplicación de encuestas de satisfacción;
- 3) normalización de aspectos de nivel de calidad deseado (demoras, procedimientos, etc) y
- 4) compromiso o metas a alcanzar en términos de calidad (internos a la administración o difundidos públicamente) (2006:66).

A manera de ejemplo se puede utilizar este método para hacer un análisis de Costo-Eficacia y de Costo- Beneficio. En el primero, su propósito es comparar programas y proyectos buscando que es lo que tienen en sí cuyo objetivo es verificar el que presenta menor costo por unidad de logro. En cuanto al segundo se enfoca en el estudio de índole financiero, económico, social, distributivo, entre otros cuya lógica es hacer más con menos recursos, es decir un programa social debe de tener mayor beneficio a menor costo.

Finalmente en el método cualitativo emplean cuatro técnicas: 1) encuestas; 2) el método Delphi; 3) benchmarking y 4) diseño de escenarios. La primera es grotescamente juzgada al determinarla que esta auto regulada por la subjetividad de muestras representativas (beneficiarios del programa). La segunda ya se expuso con anterioridad. La tercera “hace uso de indicadores cualitativos en los caso que no es posible cuantificar las variables a comparar” (Cardozo, 2006:71), la función de esta herramienta es hacer una comparación entre dos grupos. Finalmente en la cuarta técnica, se combina las tendencias considerando los posibles eventos que produjeran cambios. La finalidad de ello es mostrar que ocurre si la tendencia se mantiene sin modificación a futuro y qué consecuencia hay si se produce eventos espontáneos o creados que intervengan.

Ahora bien, para recabar información, de igual forma la autora propone el uso de las siguientes herramientas:

- Entrevista: semí-estructurada; enfocada donde el entrevistador conoce el tema y grupal el cual se elige a partir de un grupo focal de un tema en común.
- Análisis de texto o del discurso: en él se toma en cuenta lo escrito y lo no escrito, a partir de agrupar, construir y utilizar metáforas, separar variables, contar, temas recurrentes, buscar el sentido de las palabras etc.
- Estudio de caso: se analiza algo en específico a través de una entidad empírica y construcción teórica.

Se pueden considerar también las siguientes herramientas:

- Elaboración de estudios descriptivos de caso.
- Biografías.
- Historias de vida.
- La observación tradicional y participativa.
- La investigación.
- Dinámicas de grupos.
- Los grupos de discusión.
- Los paneles de discusión.
- Los debates dirigidos.

Sin embargo se dice que este modelo tiene cuatro pequeños defectos:

1. La relación de involucramiento y empática del investigador con el instrumento utilizado y con el objeto a estudiar (reflexionando, interviniendo y controlando activamente el proceso), tratando de escuchar y comprender al otro.
2. Su orientación a la búsqueda de significados, ideas y sentimientos subyacentes o latentes en las descripciones obtenidas de las palabras o de las conductas observadas.
3. Su prioridad a la narración y valoración de esa subjetividad, tratando de contextualizar las experiencias estudiadas y de interpretarlas teóricamente. No se preocupan por la representatividad de las cosas analizadas frente al universo total, por lo que no generalizan sus resultados, salvo con el carácter de hipótesis heurísticas.

4. Su entusiasta preocupación por adaptar las concepciones. Y procedimientos sobre validez y confiabilidad para que el conocimiento generado cualitativamente sea aceptada y útil (Cardozo, 2006:72).

De tal modo que para subsanar estos defectos y ser más o menos aceptable al ser fiable y confiable en su validez, se requiere que el evaluador cumpla con tres criterios: 1) congruencia; 2) oportunidad y 3) pertinencia. Por lo que la legitimidad y prestigio de la evaluación a través de este método recae en la legitimidad y prestigio de los investigadores y la institución que realizan el trabajo, de tal modo que este método debe basarse en el “compromiso de las partes (gobierno, legisladores, administración pública, asociaciones profesionales, agentes económicos, expertos, investigadores universitarios y público en general), lo que, según el autor reportaría mayor éxito en programas públicos innovadores” (2006:75).

Pese a considerarse como un método inexacto por su alto grado de subjetividad en cuanto a los resultados de la investigación y por tanta controversia y discusiones que ha generado su efectividad, ya son tres investigadores creadores de procesos de evaluación de programas sociales los que coinciden en que tanto el método cuantitativo, como el método cualitativo debe usarse, de tal modo que nutra significativamente y/o enriquezca la evaluación. Sin embargo, también hay que considerar la amplia gama de herramientas que tiene cada método, para que el evaluador a partir de la definición precisa de lo que va a evaluar haga uso de ellos a consideración suya, esto quiere decir que puede combinar sus etapas, escoger un modelo ya existente o crear su propio modelo.

## ***2.2. La Evaluación de Programas sociales en el Distrito Federal: su importancia y sus limitaciones***

Es necesario recordar que la evaluación tiene dos principales finalidades, por un lado la evaluación busca llevar a cabo una valoración, evidentemente de lo que se está evaluando con el fin de encontrar deficiencias y crear mecanismos de actuación buscando corregirlas, de tal modo que con ello se pretende perfeccionar a través de la corrección lo que se está evaluando. La otra finalidad de la evaluación radica en valorar para rendir cuentas, esta finalidad se

presenta en las administraciones públicas, ya que se ha establecido la transparencia para instancias gubernamentales, por lo tanto la rendición de cuentas es fundamental.

El artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal establece al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal como un “organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social con personalidad jurídica y patrimonio propio, goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración y de los programas sociales que ésta ejecuta”. (Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011). En este mismo artículo se especifican las funciones del Consejo de Evaluación, las cuales son:

- I. Organizar, definir y realizar analíticamente por cuenta propia o por terceros la evaluación externa de la política y los programas sociales;
- II. Definir y medir bianualmente la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal.
- III. Definir, medir y clasificar el grado de desarrollo social en el Distrito Federal.
- IV. Medir bianualmente el avance de los derechos sociales en el Distrito Federal.
- V. Elaborar un informe sobre el estado de la cuestión social en el Distrito Federal.
- VI. Definir anualmente los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas.
- VII. Emitir observaciones y recomendaciones de las evaluaciones externas.
- VIII. Emitir la resolución luego de analizar los argumentos vertidos en la justificación realizada por los órganos y entidades ejecutoras del programa social a las recomendaciones no aceptadas, y en su caso remitido a la comisión.
- IX. Planificar el programa de verificación de los padrones de beneficiarios de los programas sociales y presentar sus resultados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- X. Solicitar información de uno o varios programas sociales que estén operados por Órganos, Dependencias, Delegaciones o entidades de la administración.
- XI. Recibir la información de la operación de los programas sociales de los Órganos, Dependencias, Delegaciones y Entidades de la Administración.

- XII. Recibir la justificación que emitan los Órganos, Dependencias, Delegaciones, y Entidades ejecutoras de los programas sociales, respecto a las recomendaciones del Consejo de Evaluación.
- XIII. Atender los requerimientos de controversias que pueda haber por las recomendaciones.
- XIV. Instrumentar el procedimiento para el cumplimiento de las recomendaciones.
- XV. Emitir convocatorias y definir lineamientos para las evaluaciones externas.
- XVI. Elaborar e informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social (Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011).

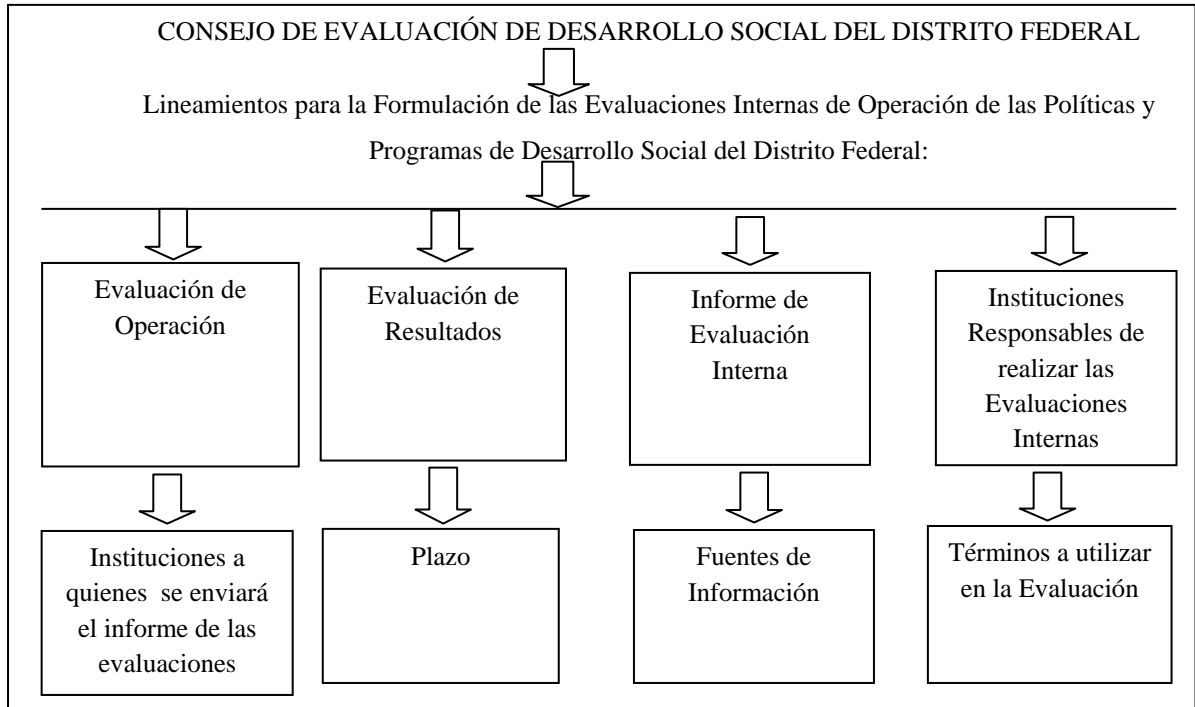
Lo que es conveniente rescatar y saber es que la evaluación de los Programas sociales en el Distrito Federal corre a cuenta del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Este organismo fue creado a partir de la necesidad de transparentar los recursos públicos que se le destinan a los programas sociales en el Distrito Federal, no obstante se pretende que este consejo le de seguimiento a los programas sociales. A grosso modo, está sujeto al Artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal cuya normatividad estipula en relación a este consejo sus funciones, su formación, sus integrantes y sanciones en caso de ciertos incumplimientos.

Otro punto fundamental a considerar, es que este mismo artículo estipula, que el Consejo de Evaluación trabaja en cooperación con Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la administración pública del Distrito Federal, lo cuales se encargan de compartir en todo momento la información de los programas sociales que tienen a su cargo para el Consejo de Evaluación, por lo tanto este ultimo puede hacer uso en todo momento de la información solicitada a estos órganos y/o dependencias.

También hay que resaltar que el Consejo de Evaluación cuenta con la facultad de crear sus propios lineamientos de evaluación Interna o Externa. Estos carecen de una estructura metodológica que precisen de etapas de evaluación, es decir del cómo y modo en que se llevara a cabo la evaluación a la que estarán sujetos los evaluadores. Por ejemplo el contenido

de un lineamiento según el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal, contiene los siguientes puntos:

**Cuadro. 1**



*Elaboración propia basada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 8 de Abril de 2011.*

Esto simplemente ejemplifica la elaboración del contenido de un documento que expone los lineamientos de la evaluación interna que establece el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal. El contenido de cada punto es el siguiente: en la Evaluación de Operaciones se estipula el cuándo y el para qué, es decir esta evaluación se lleva a cabo después de que el programa social se implemento, con el fin de valorar su operación y resultados. Por lo tanto la evaluación es para retroalimentar el proceso de planeación y para rendir cuentas a la ciudadanía así como también valorar la eficiencia en lo económico y en la organización.

En cuanto a la evaluación de resultados se establecen dos puntos a considerar el primero es la organización de la información disponible sobre los resultados del programa para mejorar la toma de decisiones y el segundo establece el valorar los alcances de la operación del programa respecto a sus objetivos así como su eficacia y su eficiencia. Con respecto al

Informe de evaluación interna contiene los siguientes puntos: hallazgos, valoración, conclusiones, sugerencias y cronograma.

Por otro lado se estipula quienes realizaran las evaluaciones internas, los Órganos Descentralizados, Delegaciones y/o dependencias administrativas del Distrito Federal que tienen a su cargo políticas y programas sociales. Estas se encargan de enviar el informe de las evaluaciones a la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Sistema de Información de Desarrollo Social y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

También se establece un plazo aproximado de seis meses, no obstante las fuentes de información que el o los evaluadores hacen uso son: normas (leyes, reglamentos, manuales administrativos y de procedimientos, reglas de operación); matriz de indicadores del programa de operación y resultados; bases de datos; informes; tabuladores de avances y/o evaluaciones pasadas del mismo programa.

Por último se definen conceptos o términos a utilizar en la evaluación como desarrollo social, política pública, políticas sociales del Distrito Federal, programa, programa social, reglas de operación, objetivo específico, metas, indicadores, habitantes del Distrito Federal, eficacia, eficiencia, equidad e impacto.

De este modo es como se elabora el documento de lineamientos que el Consejo de Evaluación tiene como facultad diseñar. No obstante las Organizaciones Desconcentradas, Dependencias y/o Delegaciones encargadas de ejecutar programas sociales también tiene su propio estilo para atender la normatividad a la que están sujetas en el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal para cooperar con el Consejo de Evaluación, por lo que tienen, de cierto modo su propios lineamientos de evaluación de programas sociales.

A manera de ejemplo en la Delegación Iztapalapa, al elaborarse el documento de informe de evaluación se empleó la metodología de evaluación de programas sociales siguiente:

Cuadro. 2<sup>6</sup>

En este diseño metodológico, cada etapa o punto a desarrollar tiene la siguiente consistencia. El primer punto es:

- **La Dimensión de la Evaluación.**- tiene que ver con la Evaluación de Diseños de los programas sociales y con la Evaluación de Operación de los programas sociales, que es básicamente en lo que consiste la Evaluación de programas sociales en la práctica. A sí que revisemos la consistencia de ambas evaluaciones.
  - **Evaluación de Diseño.**- En ella se define el diseño del programas social, se expone la influencia o contribución que tiene el programa en relación con los objetivos estratégicos con el Gobierno del Distrito Federal, se hace un análisis estadístico de la información secundaria, se analizan los principios: de los atendidos, definición

<sup>6</sup> El Cuadro. 2 es elaboración propia, cuyas etapas son creación de la metodología que maneja el organismo llamado Evalúa D.F

de la población objetivo de operación y por último se hace un análisis de eficacia de cada programa social.

- **Evaluación de Operación.-** Emplea cuatro análisis y una revisión. El primer análisis es en relación a los recursos financieros, humanos y materiales; el segundo es un análisis de consistencia entre diseño y operación; el tercero es un análisis de información secundaria; el cuarto y último es un análisis de la población objetivo (padrones y metas propuestas) y finalmente emplea una revisión de las actividades de seguimiento y de los mecanismos de participación social.
- **El Enfoque del Estudio.-** Sus características son: este enfoque es de carácter integral, tiene una visión estratégica, emplea el estudio cuantitativo, cualitativo y de gabinete. Además la técnica que emplea se llama Técnica ex ante, cuya planificación es de acuerdo con el conocimiento y la experiencia en la evaluación de programas sociales.
- **Análisis Crítico de Programa Sociales.-** Este análisis usa la técnica de confrontación de textos, en donde dicha confrontación se da entre textos de definición y textos de planeación. En ambos textos usa la lógica para explicar las diferencias en la confrontación.
- **Análisis Estadístico de la Información Secundaria.-** Básicamente analiza la focalización y el costo efectividad, en sí centra sus análisis en la operación y ejecución de los programas sociales, en las variables básicas de los programas sociales de la Delegación, en la atención y cobertura focalización y filtración y sub atención.
- **Entreviste en Profundidad.-** La técnica que se emplea es la Matriz de Importancia, en ella la entrevista se lleva a cabo a informantes claves. Estos informantes se seleccionan según:
  - 1) El potencial informático de la persona,
  - 2) La importancia simbólica-institucional del informante al interior de su organización, institución y/o comunidad,
  - 3) La representación e influencia que ejerce el informante sobre sectores importantes de la población y
  - 4) La capacidad de movilización de los grupos que conforman tanto a la organización como a la población beneficiada por el programa. (Evalúa D.F, 2011)

- **Matriz FODA.-** Para la contribución de la evaluación, en su uso se pretende encontrar fortalezas y debilidades.

Y es así como con el desarrollo de estos puntos, cada Delegación del Distrito Federal elabora el documento final de la evaluación de programas sociales. Por ende estos puntos son el diseño de metodología para evaluar programas sociales, a los cuales se sujeta el evaluador o evaluadores.

### **2.3. Conclusión**

A manera de conclusión haré dos observaciones en relación a los métodos expuestos. En el método que utiliza la administración local se observa dos modelos de evaluación: 1) evaluación del diseño del programa y 2) evaluación de operación de los programas sociales. Aquí es necesario resaltar que para evaluar el diseño del programa, primero se tiene que evaluar el impacto del mismo. Esa debe de ser la plataforma de partida para posteriormente evaluar el diseño del programa a partir de los resultados del impacto, de tal modo que con ello se pueda corregir y/o modificar. Comúnmente este tipo de evaluaciones están enfocadas en valorar el cumplimiento de los objetivos y la meta de los programas sociales, lo cual a consideración propia son evaluaciones limitadas, por ejemplo, en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial “no se cuenta con un método estándar para evaluar los proyectos de tal modo que para evaluar los proyectos y el programa se contactan expertos externos, ya que la metodología, el marco lógico y su aplicación requiere especialización y una serie de indicadores para que realmente se puedan desarrollar”. (García, 2010: 19)

Ahora bien, con respecto a las propuestas teóricas de evaluación hay que resaltar dos cosas. La primera es que el evaluador tiene la plena libertad de evaluar un programa en base a lo que se desea evaluar, es decir, no parte necesariamente de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas, parte básicamente de un problema que no tomaron en cuenta en el diseño del programa y/o hipótesis que puede ocasionar un problema. Para llevar a cabo la investigación cuenta con una amplia gama de forma, o mejor dicho, etapas de evaluación tanto del método cualitativo como del método cuantitativo, por lo que el evaluador del programa puede diseñar un método de evaluación, utilizar uno ya existente (método de evaluación científico) o puede combinar las etapas de los ya existentes. Con ello tendrá herramientas que

le permitan no limitar su óptica e incluso le permitan posibles soluciones a los problemas que en la investigación va encontrar.

Finalmente, creo que un modelo que parte de un método de evaluación comprometido con la administración en turno compromete la esencia misma de la evaluación o quizá deja de ser una prioridad, en cambio un método científico de evaluación apegado a la cientificidad y autónomo hace posible la esencia de la evaluación. Con ello quiero decir que hay mayor probabilidad de que los resultados que se encuentre en una evaluación contribuirán a modificar y/o corregir las deficiencias e insuficiencias de los programas social, no obstante contribuirá también a reforzar los aciertos de los programas.

## CAPÍTULO III.

### ANÁLISIS DE CASO

Con base en que no existe una metodología de evaluación clara y precisa para los proyectos en relación al ejercicio de la participación ciudadana en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, en este capítulo desarrollaré un método de evaluación creado a partir de etapas de los métodos de evaluación teóricos expuestos en los capítulos anteriores, ya que están más detallados, son más objetivos y permiten evaluar todo el programa o alguna parte del mismo. Basada en ello y en el grado de científicidad que muestran los modelos de evaluación teóricos, retomo las siguientes etapas que me permitirán hacer mi propia evaluación y análisis:

- Planteamiento de la evaluación.- como ya se comentó, este punto es crucial porque es aquí donde se determina el que se va a evaluar, es decir el objeto de estudio. En este caso particular del P.C.M.B el objeto de estudio será el proyecto denominado Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles 2008-2010 (el impacto generado a partir de su implementación y el ejercicio de la participación en su diseño, ejecución y evaluación).
- Descripción del objeto de estudio.- en este caso resulta conveniente describir al P.C.M.B y en específico sus objetivos, metas y reglas de operación, para conocer con profundidad lo que se va a analizar, de tal modo que de ello se pueda saber los resultados que se esperan ver del impacto.
- Descripción del lugar de implementación.- aquí se aplica la técnica de la observación.
- Análisis del proceso.- es aquí en donde se estudia directamente el proyecto llamado Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles 2008-2010 del P.C.M.B. En él se aplica la técnica de la entrevista abierta y se hace uso de información proporcionada por la entrevistada cuya función es coordinar el comité vecinal y el programa como promovente.
- Medición de cobertura.- cuyo fin es valorar los recursos económicos empleados, el trabajo elaborado y el alcance en cuanto a beneficiados se refiere.

- Resultados alcanzados.- aquí se pretende saber el grado de cumplimiento de objetivos y metas tanto del P.C.M.B como del proyecto P.D.M.A.F.S.L.A y observar el impacto causado en la imagen de la zona de actuación y en lo social.
- Descripción de un antes un después de la implementación.- ambos permiten medir la magnitud del impacto de la implementación en la zona de actuación y la funcionalidad del programa en general y de su proyecto.
- Resultados alcanzados.- básicamente son los resultados finales que se presentan con la evaluación y/o análisis que se realizó con los datos recabados.
- Participación y satisfacción social.- Estos dos puntos son indicadores relevantes. El primero porque el P.C.M.B tiene como requisito el ejercicio de la participación ciudadana en la construcción del proyecto, ejecución y evaluación del mismo y en el segundo punto se toma en cuenta la opinión de la sociedad beneficiada y se mide su mejoramiento a partir de la implementación del programa.
- Utilización de resultados y recomendaciones de evaluaciones previas.- con los resultados recientes y los resultados de evaluaciones previas del P.C.M.B se puede nutrir la información y hacer una comparación que permita ver el avance del programa o su retroceso y precisar en aquellas fallas en común.

Los indicadores que se tomaron en cuenta para la aplicación de este modelo de implementación son:

**1. *En lo urbano se consideró:***

- ✓ La cobertura del proyecto llamado Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles del P.C.M.B tal como: (a) número de casas beneficiadas por el repellido y pintura de fachada y (b) difusión del proyecto.
- ✓ Impacto del P.D.M.A.F.S.L.A en la imagen urbana: (a) valoración de calidad del trabajo realizado en la zona de actuación y (b) impacto en la inseguridad a partir de la implementación del proyecto del P.C.M.B).

**2.- *En lo social:***

- ✓ -Análisis de la participación ciudadana: (a) en la creación y deliberación del proyecto P.D.M.A.F.S.L.A, (b) valoración del tipo de participación ciudadana en las Asambleas Vecinales y (c) aprobación del proyecto.

- ✓ Calidad de vida: (a) satisfacción por la implementación del proyecto, (b) valoración de la calidad de vida a partir de la implementación del proyecto P.D.M.A.F.S.L.A del P.C.M.B y (c) sentimiento de incorporación de los sectores beneficiados por el proyecto).

Finalmente los grupos de estudio que se tomaran en cuenta son: Grupo 1 Beneficiarios del proyecto (grupo específico); Grupos 2 Los no beneficiados por el proyecto (grupo al azar) y Grupo 3 Los usuarios de la plaza cívica (parque) (grupo al azar). Una vez expuesto el modelo de evaluación a emplear en este análisis de caso, paré entonces, al desarrollo de cada etapa.

### ***3.1. Planteamiento de la evaluación.***

Entrando en materia, el objeto de la evaluación es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, implementado en la Colonia los Ángeles 2008-2010. Básicamente es el ejercicio de participación ciudadana que las reglas de operación del programa promocionan, por lo que se medirá en cada caso la participación ciudadana en el programa. La intención que se tiene con ello es saber el impacto que este ejercicio tiene en el programa, así que la investigación gira en dos ejes principales, llamados indicadores: el primero en lo urbano y el segundo en lo social.

El método a emplear es la combinación del método cuantitativo y cualitativo para recabar información y analizarla. En este sentido las fuentes de información a emplear son: primarias, es decir: documentos y bases de datos de evaluaciones ya hechas al programa, bitácoras de procedimiento de implementación y rendición de cuentas, encuestas y entrevistas a los beneficiarios y no beneficiarios dentro del territorio de implementación (en cada caso). Y las secundarias, cuya información se recaba a través de entrevistas a informantes claves, en este caso a los involucrados directamente en el proceso de implementación como es la promovente (en ambos casos). Otro método a emplear es la observación no participativa.

Con la evaluación se pretende comprobar la hipótesis principal de este trabajo de investigación, la cual indica que no hay participación ciudadana, al menos de toda la comunidad en el P.C.M.B en el diseño del proyecto ni en la ejecución del mismo, lo cual

genera el incumplimiento de su principal objetivo, así como incertidumbre en el cumplimiento de la satisfacción de las verdaderas necesidades de la sociedad a la que va dirigido.

### ***3.1.1 Descripción del objeto de estudio. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial: Objetivos-Metas y Reglas de Operación***

Hay que tomar en cuenta que en el método científico el objeto de estudio es lo que se va analizar, es el punto medular de la investigación, de tal modo que describir el objeto de estudio es elemental, en sí, es el inicio de la odisea, por lo que partiendo de esta lógica, el objeto de estudio para este análisis de caso es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial es un programa de la política de desarrollo social, “creado en la administración del Distrito Federal en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretarías de Obras y Servicios de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Subsecretaría de Participación Ciudadana, para todo el Distrito Federal.”(Programa Barrial 2012). Esto quiere decir que en la demarcación de las dieciséis Delegaciones que componen al Distrito Federal, el programa está presente. Además esto no es todo, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial pretende mejorar los espacios públicos de los barrios y/o comunidades, por ejemplo: parques, centros culturales, escuelas, calles y unidades habitacionales. A partir de ello se pretende, además “mejora las condiciones de vida territorial preferentemente en las zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana” (Programa Barrial, 2012). Como se sabe un programa de desarrollo social y, en este caso, urbano tiene como base fundamental objetivos y metas. A continuación se expondrán los objetivos y metas en relación al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del año 2008 y del año 2010, cuyo fin es saber el fin que persigue y observar si hubo algunas variaciones para el año 2010.

**Cuadro. 1**

	2008	2010
<b>OBJETIVOS</b>	<p><b>OBJ. GENERALES:</b> Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación.</p> <p><b>OBJ. PARTICULARES:</b> - Promover la Participación Ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal con el ámbito de desarrollo urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos los residentes de la Ciudad de México.</li> <li>- Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.</li> </ul>	<p><b>OBJ. GENERALES:</b> Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de espacios público de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México.</p> <p><b>OBJ. PARTICULARES:</b> -Promover la Participación Ciudadana en el diseño y ejecución y evaluación de las políticas sociales del Distrito Federal en el ámbito de mejoramiento urbano, la construcción social y la recuperación de los espacios públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos los residentes de la Ciudad de México.</li> <li>- Mejorar las condiciones de vida territorial y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.</li> <li>- Impulsar acciones de micro-urbanismo que favorecieran la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo urbano.</li> </ul>
<b>METAS FISICAS</b>	Al menos 16 proyectos.	Al menos 90 proyectos.

([www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2008-20110](http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2008-20110))

Como se observa en el cuadro, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial busca inicialmente promover y/o desarrollar la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en específico en el diseño, ejecución y evaluación del proyecto del P.C.M.B. Busca también mejorar las condiciones de vida en las zonas con mayor rezago social y urbano, en base a este objetivo es como el P.C.M.B

preferentemente aprueba proyectos para este tipo de zonas urbanas. En este sentido quizá, no está explícito pero si implícito el que a través de mejorar la imagen urbana mejoren las condiciones de vida en relación a mejorar la seguridad y combatir la inseguridad delictiva. A partir de ello es como el P.C.M.B plantea como objetivo el que los residentes del D.F tenga derecho a la ciudad. En relación a los objetivos la pequeña variación que se dio, fue en el 2010, en donde se aumentó un objetivo particular cuyo fin es reconstruir la ciudad.

En cuanto a las metas, son el resultado del alcance que se pretende dar con la implementación del P.C.M.B, en donde en el 2010 se aumentó el número de proyectos en comparación de 2008 en donde fueron pocos proyectos.

Por otro lado una de las principales características de los programas sociales son las especificaciones de su operación, en algunos casos llamados lineamientos de operación y en otros casos más actuales reglas de operación que finalmente son como instrucciones de implementación de carácter normativo y por lo tanto con el grado de obligatoriedad. El siguiente cuadro muestra estas reglas de operación en dos periodos 2008-2010 de una forma comparativa, en donde el 2009 es idéntico al las reglas de operación del 2008, es decir no sufrió modificación alguna:

**Cuadro. 2**

<b>2008</b>	<b>2010</b>
<b>LINEAMIENTOS Y MECANISMOS DE OPERACIÓN</b>	<b>REGLAS DE OPERACIÓN</b>
<p><b>- ACERCA DEL GRUPO DE APOYO INSTITUCIONAL DE PROGRAMA:</b></p> <p>Este grupo es de asesores técnicos. Coordina las acciones de las instituciones de Gobierno que participan en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Estas instituciones son: (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Obras y Servicios de Desarrollo Urbano y Vivienda para el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto</p>	<p><b>- DEL GRUPO DE APOYO INTERINSTITUCIONAL DEL P.C.M.B:</b></p> <p>El grupo de apoyo institucional conocerá de los proyectos aprobados por el Comité Técnico Mixto con la finalidad de participar, en su caso en el desarrollo de cada uno durante el proceso.</p> <p><b>- REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS DE ACCESO TANTO PARA PROYECTOS QUE SE PRESENTAN POR PRIMERA VEZ, COMO PARA PROYECTOS DE CONTINUIDAD:</b></p>

<p>de Vivienda del Distrito Federal y la Subsecretaría de Participación Ciudadana).</p> <p><b>- REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS DE ACCESO TANTO PARA PROYECTOS QUE SE PRESENTAN POR PRIMERA VEZ, COMO PARA PROYECTOS DE CONTINUIDAD:</b></p> <p>La Secretaría de Desarrollo Social realiza un concurso público para la elección del proyecto.</p> <p>La convocatoria se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en la página de la Secretaría de Desarrollo Social y en un diario de amplia circulación.</p> <p><b>1) DE LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS NUEVOS:</b></p> <p>* Se podrán presentar solo una propuesta de proyecto Comunitario de Mejoramiento Barrial por cada pueblo, barrio y colonia de la Ciudad de México.</p> <p>* Pueden participar todos aquellos que requieran de acciones de mejoramiento de sus espacios públicos y entornos.</p> <p>* Los promoventes del proyecto deben ser residentes del pueblo, barrio y colonia, del lugar en donde se implementará el proyecto.</p> <p>* Para los proyectos de construcción de casas de cultura, centros comunitarios, auditorios, espacios deportivos u otro tipo de recinto que brinde un servicio público. Deben cumplir con:</p> <p>a) Documento jurídico y legal del predio o inmueble para el proyecto.</p> <p>b) Reglamento de acceso público.</p> <p>c) Reglamento de operación.</p>	<p>La Secretaría de Desarrollo Social realizará un concurso público, en donde un Comité Técnico Mixto seleccionara el proyecto comunitario de mejoramiento barrial.</p> <p>Podrán participar organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinos e instituciones académicas.</p> <p><b>1) DE LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS NUEVOS:</b></p> <p>* Se podrán presentar solo una propuesta de proyecto Comunitario de Mejoramiento Barrial por cada pueblo, barrio y colonia de la Ciudad de México.</p> <p>* Pueden participar todos aquellos que requieran de acciones de mejoramiento de sus espacios públicos y entornos.</p> <p>* Los promoventes del proyecto deben ser residentes del pueblo, barrio y colonia, del lugar en donde se implementará el proyecto.</p> <p>* Los proyectos de mejoramiento urbano, a través del mejoramiento de fachada deberán presentarse con un mínimo de 30% de acciones complementarias como alumbrado, construcción de banquetas, reforestación. Se deberá exponer el proceso participativo que definió el proyecto.</p> <p>* Para los proyectos de construcción de casas de cultura, centros comunitarios, auditorios, espacios deportivos u otro tipo de recinto que brinde un servicio público. Deben cumplir con:</p> <p>a) Documento jurídico y legal del predio o inmueble para el proyecto.</p> <p>b) Reglamento de acceso público.</p> <p>c) Reglamento de operación.</p> <p>d) Documento de gratuidad del servicio.</p> <p><b>- DE LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE CONTINUIDAD:</b></p> <p>* Participaran aquellos proyectos que hayan sido aprobados por el Comité Técnico Mixto en la</p>
---	--

<p>d) Documento de gratuidad del servicio.</p> <p>e) Garantizar la disposición de recursos, tanto físicos como monetarios para la presentación de los servicios que se proponen.</p> <p><b>2) DE LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE CONTINUIDAD:</b></p> <p>* Participaran aquellos proyectos que hayan sido aprobados por el Comité Técnico Mixto en la convocatoria anterior al que se presenta.</p> <p>* Que hayan cumplido a satisfacción de la Secretaría de Desarrollo Social los requisitos de comprobación de gasto, informe narrativo y fotográfico.</p> <p>* No tenga adeudo alguno en la comprobación de los gastos al momento de presentar la solicitud para la continuidad del proyecto.</p> <p>* Deberán presentar la carta que avale el no adeudo por la S.D.S.</p> <p>* Los proyectos de continuidad presentados para su aprobación deberán cumplir con los mismos requisitos de los proyectos que se presentan por primera vez.</p> <p>* Para su aprobación los proyectos deberán contar con el aval de una Asamblea Vecinal que será convocada mediante solicitud ante la Subsecretaría de Participación Ciudadana.</p> <p>* Los Comités de Administración y Supervisión aprobados en el año anterior podrán ser ratificados para la ejecución de los proyectos de continuidad, salvo la petición de su modificación justificada. La decisión la tomara la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>* El Asesor Técnico podrá continuar en el proyecto de</p>	<p>convocatoria anterior al que se presenta.</p> <p>* Que hayan cumplido a satisfacción de la Secretaría de Desarrollo Social los requisitos de comprobación de gasto, informe narrativo y fotográfico.</p> <p>* No tenga adeudo alguno en la comprobación de los gastos al momento de presentar la solicitud para la continuidad del proyecto.</p> <p>* Deberán presentar la ficha de informe final debidamente requisitada, emitida por la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>* Los proyectos de continuidad presentados para su aprobación deberán cumplir con los mismos requisitos de los proyectos que se presentan por primera vez.</p> <p>* Para su aprobación los proyectos deberán contar con el aval de una Asamblea Vecinal que será convocada mediante solicitud ante la Subsecretaria de Participación Ciudadana.</p> <p>* Los Comités de Administración y Supervisión aprobados en el año anterior podrán ser ratificados para la ejecución de los proyectos de continuidad, salvo la petición de su modificación justificada. La decisión la tomara la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>* El Asesor Técnico podrá continuar en el proyecto de continuidad, salvo en los casos de que presente su renuncia.</p> <p><b>- DEL MONTO DE APOYO POR PROYECTO:</b></p> <p>* El costo de la Asesoría Técnica y la elaboración del reporte final por parte del Asesor Técnico no podrá ser superior a 5% del monto anual.</p> <p>* En caso de que ser requiera de un Proyecto Ejecutivo, el costo no será superior al 4% del presupuesto autorizado por el proyecto.</p>
---	---

<p>renuncia.</p> <p><b>- DEL MONTO DE APOYO POR PROYECTO:</b></p> <p>* No será inferior a 1 millón de pesos, ni superior a 5 millones de pesos.</p> <p>* Se asignará según la justificación del Comité Técnico Mixto.</p>	
---	--

([www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2008-2010](http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2008-2010))

Básicamente lo expuesto en el cuadro son los puntos primordiales para la ejecución del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, tanto del años 2008 como 2010. Cabe mencionar que no son los únicos puntos, en este documento, ya que en él se expone las funcionalidades de cada institución y actor que interviene en la ejecución y normatividades a las que se deben apegar y por tanto las sanciones en caso de incumplimientos etc.

Sin embargo, considero necesario hacer mención de las instituciones que colaboran para hacer posible la ejecución del P.C.M.B: la Secretaría de Desarrollo Social lanza la convocatoria y coordina todo el procedimiento del programa; posteriormente esta la Secretaría de Obras y Servicios en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la primera, define, establece y aplica la normatividad y las especificaciones en lo que respecta a la obra pública; la segunda, básicamente su función es dirigir la planeación del desarrollo urbano, la promueve y la vigila, asesora sobre temas de desarrollo urbano, de tal modo que su intervención es justamente dirigir, vigilar y asesorar la obra del proyecto del P.C.M.B. Y finalmente la Subsecretaria de Participación Ciudadana encargada de avalar las Asambleas Vecinales, las cuales justifican la participación ciudadana en y para el P.C.M.B, es decir en el diseño, ejecución y evaluación del proyecto.

Por otro lado los actores que de igual forma participan en el P.C.M.B principalmente son: el promovente, el cual se encarga de la elaboración del proyecto y por tanto está sujeto a los lineamientos establecidos en la Secretaría de Desarrollo Social y en las reglas de operación

del programa; otro actor es el Comité Técnico Mixto, en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social se encarga de aprobar los proyectos del P.C.M.B; en cuanto al Grupo de Apoyo Institucional o Interinstitucional, en los lineamientos y mecanismos de operación del 2008 estipula que la participación de este grupo es a través de asesoría técnica y en la coordinación de acciones de las instituciones involucradas en el programa, mientras que en las reglas de operación de 2010 este grupo participa en el desarrollo de cada uno de los proyectos durante su proceso. Por otro lado los administradores y supervisores se encargan de fungir según su nombramiento y finalmente los más importantes son los beneficiarios los que se encargan de recibir el programa, pero para ello antes se tienen que involucrar en la toma de decisiones en relación al proyecto de su comunidad.

### ***3.1.2. Descripción de la zona de implementación: a partir de la técnica de observación.***

Es conveniente tomar en cuenta, principalmente que, la Delegación Iztapalapa, es una de las delegaciones con mayor población y espacio geográfico. En base al Censo de Población y Vivienda del 2005 se registró un total de 1, 820, 888 habitantes. Siguiendo con este mismo censo del 2005 ahora en relación a la educación, se registro el total de 42, 060 personas analfabetas de las cuales el 1.0% son hombres y el 2.4% son mujeres, por otro lado, la información indica que en el 2005, 3 de cada 100 personas no tienen instrucción primaria, 3 media básica, 57 media superior y 82 no tienen instrucción superior.

En base a las características económicas e índices de marginación, el Gobierno del Distrito Federal (2000) registró que el 53.8% de la población de 12 años y más es económicamente (participa en la producción de bienes y servicios económicos). La edad en donde existe una mayor participación económica es entre los 35 y 39 años, por otro lado la población económicamente inactiva, concentra el 45.8% de la población de 12 años y más registrados en el 2000. Finalmente, el Consejo Nacional de Población (2005), registró que la delegación Iztapalapa tiene una marginación alta.

Por último, en base a las características de vivienda en la delegación Iztapalapa se registró en el 2005 441,334 viviendas particulares habitadas. En el 2000 se registró que el 83.2% del material predominante de los techos de la viviendas de la delegación eran sólidos,

seguidos de la lámina de asbesto o metálica con 11.0% y lámina de cartón con 4.9%. En cuanto a las paredes de las viviendas, se registró que el 97.6% son de naturaleza sólidas (tabique, tabicón, block, etc). Para el 2005, 63 de cada 100 pisos de las viviendas eran de cemento firme, 35 de mosaico u otro recubrimiento y 1.3 de tierra (Consejo Nacional de Población 2005).

Finalmente en relación a la seguridad, la Delegación Iztapalapa se caracteriza por tener índices delictivos considerables. En este sentido estudios y análisis lo confirman, por ejemplo el Consejo Ciudadano contra la Delincuencia realizó un estudio tomando en cuenta la temporalidad de 1997-2004, encontró que la delegación Iztapalapa fue una de las que presentó mayor incidencia delictiva, en donde 138 de cada mil delitos conocidos por las autoridades se cometieron en esta delegación. Los delitos en orden de importancia fueron: robo, allanamiento de morada, daño a propiedad ajena y homicidio. En este mismo sentido las estadísticas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal correspondientes al año 2011, registran con base en las averiguaciones previas que la delegación Iztapalapa ocupa el primer lugar con un alto número de averiguaciones previas haciendo un total de 159 averiguaciones por cada 10, 000 habitantes. En cuanto a las averiguaciones del fuero común, la delegación Iztapalapa sigue ocupando el primer lugar con 30, 082 averiguaciones, siendo 824 en promedio por día, los delitos son: venta de drogas, robo, robo a casa habitacional, homicidio y secuestro. En segundo lugar le sigue la delegación Cuauhtémoc, en tercer lugar la delegación Venustiano Carranza y en cuarto lugar la delegación Gustavo A. Madero.



ESPACIO GEOGRÁFICO DE LA COLONIA LOS ANGELES

La zona de estudio en donde se implementó el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, se encuentra en la Delegación Iztapalapa. Ante este antecedente general, la zona de estudio muestra, por lo tanto, índices delictivos considerables, basta con dar un paseo por el lugar y apreciar con detenimiento rayones en paredes en comercios o en su efecto en viviendas. Tras esta lógica este tipo de grafitis denotan vandalismo en donde en algunos casos diversas bandas marcan su territorio, aunado a ello y en base al Consejo Ciudadano y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal han encontrado nuevas modalidades de organización delictiva para robo a casa habitacional, en donde a través de símbolos (rayones) marcan las casas y/o comercios para identificar ciertos rasgos de habitabilidad, por ejemplo: si la casa tiene perro, si la casa está sola o si la habita una sola persona, etc.<sup>7(1)</sup> de tal modo que los estudios en materia de este tipo de rayones y de cualquier otro tipo, determinan que es producto o señal de inseguridad en la o las zonas en que se encuentran ese tipo de marcas. Sin embargo no es el tema en este caso, por lo que no me detendré en él.

En el caso de la Colonia Los Ángeles, esta zona cuenta con índices de vandalismo, actos de robo a transeúntes, daño a propiedad ajena ya sea en casas o tiendas comerciales. Según el censo poblacional realizado en el 2000 la Colonia Los Ángeles, cuenta con una población de 13,834 de los cuales 6,704 son hombre y 7,130 son mujeres. De esta población la mayoría son jóvenes entre 15 y 24 años seguida del rango comprendido entre los 25 y 64 años, mientras que los de 70 años y más son la de menor población (INEGI, 2000).

En cuestiones urbanas y en un sentido de contexto histórico, la Colonia Los Ángeles estuvo carente de planeación urbana debido al territorio, a la población y más aun a un crecimiento desordenado que trajo consigo la necesidad de espacios. Este crecimiento se debió a la emigración del centro de la ciudad a la periferia en los años setentas.

En lo social, es una Colonia que no cuenta con costumbres que la caractericen, como otros pueblos o barrios de la Delegación Iztapalapa, es verdad que alguna vez existieron, pero

---

<sup>7</sup> Para retroalimentar este tema de la simbología que usan para delinquir comúnmente en el robo a casa habitación, consultar: <http://www.oncetv-ipn.net/diálogos/sociedad.php> del día 27 de junio de 2013.

fueron particulares y diversas por los diferentes lugares de procedencia de los habitantes que colonizaron la zona por lo que no se consolidaron para su práctica en una sola.

En cuanto a su organización política, la Colonia Los Ángeles cuenta con dos comités vecinales, no obstante ambos pertenecientes al partido que tiene la administración en turno, es decir al jefe delegacional que forma parte del PRD, de tal modo que la orientación de cada coordinador del comité ciudadano está enfocada al partido político que gobierna la delegación actualmente, solo que a diferentes representantes. Sin embargo en términos de participación ciudadana, esto no debería ser así.

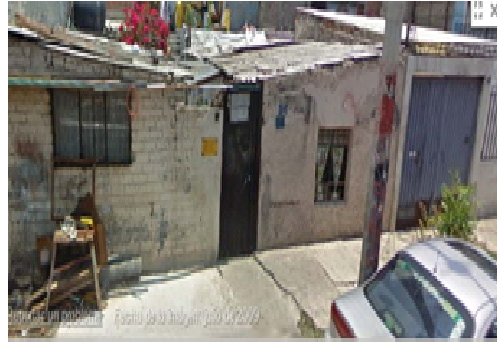
Finalmente la inseguridad en la colonia es un tema que no solo le compete a este si no a toda la Delegación Iztapalapa. En lo particular en la Colonia Los Ángeles se ha incrementado. Las calles cerradas y alejadas de las más transitadas se han convertido en focos rojos. Cabe señalar que existe solo un espacio público de recreación que se compone de un centro comunitario, y una cancha de básquet bol, una cancha de fut bol, una pequeña área de juegos y un estrado, en si es un parque al cual se le nombro “Plaza Cívica”, misma que se encontraba en malas condiciones, la cual servía como nido de delincuentes, en ella se drogaban y vendían drogas, no obstante vecinos de la zona se quejaban de asaltos constantes en el parque, según vecinos “-la utilizaban para drogarse y para robar”; -“persona que pasaba por ahí, persona que asaltaban” (Entrevista realizada a la promovente del P.C.M.B, 2012),

Continuando con la descripción de la colonia a partir de la observación de algunas fotos, de años recientes, tenemos que las calles y por tanto las casas particulares presentan deterioro, tanto en su estructura como en la fachada y con rayones que representan, como ya lo mencioné, signos de inseguridad.

### Imagen. 1



Casa con rayones



Casa en estado de precariedad.

### Imagen. 2<sup>8</sup>



Casa con rayones.



Casa deteriorada.

Sin embargo hay que ser optimistas y ver el lado positivo, ya que no todas las calles de esta colonia están así, pero si es conveniente precisar que son más las calles en esta condición (como en las fotos se muestra).

Un dato considerable que hay que nombrar es que a nivel delegacional, es decir en la Delegación Iztapalapa, la mayoría de las viviendas presentan deterioro, por lo que de las dieciséis delegaciones del D.F, Iztapalapa fue la que a partir del 2008 y con la implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial fue la que registró más proyectos: registró 27 proyectos, a 7 de ellos se les dio continuidad y posteriormente registro

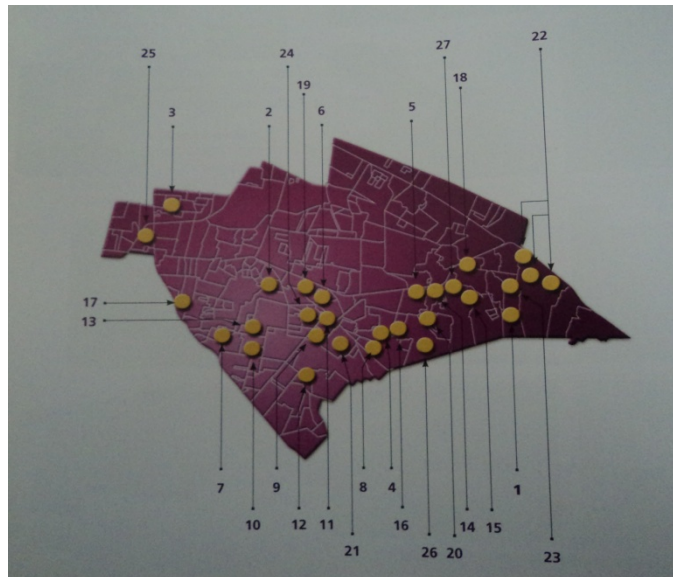
<sup>8</sup> Las imágenes 1 y 2 son fotos tomadas en 2009 en calles de la Colonia Los Ángeles Iztapalapa antes de la implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

20 proyectos más, no obstante fue la que tuvo más presupuesto el cual fue de \$ 35 millones 500 mil pesos para invertir en la imagen urbana.<sup>9</sup>

De los 27 proyectos a nivel delegación el que se realizó en 2008 en la colonia Los Ángeles fue el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles que continuo hasta el 2010.

Él proyecto que se elaboró buscó apropiarse de la plaza cívica (parque), de tal modo que las acciones de obras fueron en un primer momento mejorar la imagen del parque y en un segundo momento mejorar la imagen de las calles aledañas a él.

### Imagen. 2<sup>10</sup>



<sup>9</sup> Los datos aquí presentados son extraídos por el Libro llamado Mejoramiento Barrial 2008 que expidió la S.D.S.

<sup>10</sup> La imagen 2 fue extraída del libro que expide la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, del área de Mejoramiento Barrial (2008), cuyo contenido es rendir cuentas a la ciudadanía en relación a lo que se estaba haciendo con el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en distintos puntos de la delegacionales.

-En la imagen se observa el territorio de la delegación Iztapalapa.

-Cada punto amarillo representa la zona de actuación de implementación del P.C.M.B

-El punto 19 es el que le compete a la zona de estudio (Colonia Los Ángeles), en donde se llevo a cabo el “Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y social Los Ángeles”.

### ***3.2. Análisis del Proceso***

Para empezar hay que tomar en cuenta que en el Distrito Federal y por lo tanto en sus delegaciones existen comités ciudadanos, cuya función es numérica, por ejemplo: hay quienes afirman que sirven para canalizar las demandas de los ciudadanos a autoridades pertinentes de la administración ya sea local (a nivel de su territorio) o general (a nivel D.F o incluso a nivel federal), por otro lado hay quienes les dan una connotación políticamente hablando, es decir sirven para reclutar electorado que de un modo u otro desarrollen cierta inclinación electoral por el partido y/o figura política que representan (porque todo comité vecinal tiene inclinaciones políticas por x o y representante político).

En este sentido, la contribución que quiero hacer al tocar el tema es que en base a la entrevista que tuve con la coordinadora del comité ciudadano de la Colonia Los Ángeles (al menos una de varios comités) es justamente la afirmación que hizo acerca de dos cosas importantes: la primera, -“si hay cierta orientación política hacia un partido y/o candidato el cual apoyamos, de tal modo que al tener un respaldo político el comité tiene mayor presencia y por lo tanto mayor posibilidad de ejecutar demandas ciudadana a la administración delegacional y segundo: -si existe rivalidad entre los comités vecinales por la diversidad de preferencias políticas.” (Entrevista realizada a la promotora del P.C.M.B, 2012). Lo cual probablemente altera la participación de los ciudadanos al desencantarlos y altera con especificidad la implementación del P.C.M.B

Ahora bien, existe una estrecha relación con la introducción y el proceso de implementación del P.C.M.B en la Colonia Los Ángeles, ya que el protagonista es el comité ciudadano, por lo siguiente: La promotora del proyecto denominado “Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles” 2008-2010 es coordinadora del comité vecinal de la Colonia (al menos de una parte de ella), en base a la entrevista que me proporcionó

declaró su inclinación política y apoyo en el 2008 a Aleida Alavez quien entre sus múltiples cargos, fue Diputada a la XL Legislatura por el Distrito Local XXIX perteneciente a la Delegación Iztapalapa, no obstante declaro tener conocimientos urbanistas por lo que en el 2007 tuvo implicaciones en el estudio de la zona cuyo fin era crear un proyecto de barrio piloto. En colaboración con el Colegio de Arquitectos se diseñó en el proyecto: un corredor comercial, para regular el comercio (el mercado) y pintar las fachadas de los comercios fijos. Sin embargo ninguno procedió por el nulo interés de los comerciantes.

Tras el estudio que se llevó a cabo y la convocatoria del P.C.M.B la promovente narra que se ajusto el proyecto en base a los lineamientos y/o reglas de operación del programa y se metió a participar en la convocatoria. El proyecto se tituló “Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles”, en él se buscó la apropiación del parque llamado Plaza Cívica a partir de su rehabilitación. El proyecto consistió en reubicar las aéreas de juegos infantiles, canchas de básquet bol y fut bol rápido, la ampliación del estrado y la colocación de techumbre de acero, junto con alumbrado y reparación de jardineras. Por otro lado abarcó también el mejoramiento de fachadas de casas aledañas al parque. El proyecto se consideró muy amplio, por lo que se tuvo que implementar en un periodo de tres años: 2008, 2009 y 2010.

En el 2008 las zonas de actuación fueron principalmente el parque “Plaza Cívica” en donde se llevó a cabo la construcción de un estrado, se reubicaron los juegos de niños, se construyo la cancha de fut bol rápido y la cancha de básquet bol, el área para adultos mayores y se construyeron mesas de ajedrez. Finalmente se pintaron las fachadas y se realizó el repellado de algunas casas de las calles Espuela y Gardenia. La imagen 4 es el diseño presentado en el proyecto de la rehabilitación del parque:



realizó en la Colonia Los Ángeles: mientras que tres personas residentes de la zona de actuación se encargaron de la supervisión, el cumplimiento de lo que se exponía en la bitácora.

Finalmente por el lado de la participación ciudadana, cuyo ejercicio es el objetivo del P.C.M.B fue aproximadamente de un 50% en el primer año de implementación. En la asamblea vecinal que se realizó como requisito estipulado en las reglas de operación del programa, asistieron 230 personas mismas que acudieron para informarse sobre lo que se haría en el parque.

La aceptación del proyecto fue satisfactoria debido a los estragos y problemas de inseguridad en la plaza cívica, más aun fue satisfactoria al saber que las casas podían ser pintadas y se les podía aplicar el repellido si fuese necesario.-“Había una que otra persona que planteaba alguna necesidad, misma que se recogía y se canalizaba con las autoridades pertinentes” (Entrevista realizada a la promovente, 2012).

Al finalizar las obras se hizo un evento llamado “entrega del proyecto”, según la bitácora de obra asistieron los vecinos de la Colonia Los Ángeles, el Comité de Supervisión y Administración, la Asesora Técnica, autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social, el Director del Programa de Asesoramiento de Vivienda (arquitecto José María Gutiérrez Trejo), miembros del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México y finalmente autoridades del área de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal cuyo fin fue verificar los alcances obtenidos del proyecto, para finalmente develar la placa del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Finalmente es necesario señalar que el proyecto quedó inconcluso, ya que faltó la construcción de la techumbre en la cancha de basquetbol y la continuación de repellido y pintura de fachada de dos calles más, esto último debido a la alta demanda de los vecinos por el servicio.

Para el 2009 se volvió hacer un proyecto, el cual contempló la continuidad del “Plan de Desarrollo Físico y Social de Los Ángeles”, es decir las obras a realizar eran la construcción de la techumbre en la cancha de básquet bol con una estructura metálica y de concreto en la

Plaza Cívica, un proyecto de un sistema de captación de agua pluvial, regeneración de la imagen urbana y juegos infantiles.

Por lo que, antes que se metiera a concurso el proyecto, como requisito tenía que cumplir con una asamblea vecinal, cuya finalidad era informar para dar a conocer lo que se haría en la zona de actuación. De tal modo que de nuevo se hizo una asamblea vecinal para exponer el proyecto cuya asistencia fue más alta que la primera de 2008, posteriormente se atendió a la convocatoria del P.C.M.B por lo que el proyecto se inscribió como proyecto de continuidad.

Según el dictamen de aprobación del proyecto se dio viabilidad a la construcción de la techumbre metálica y de concreto en la cancha de básquet bol, juegos infantiles y regeneración de la imagen urbana con el repellido y pintura de fachadas. Una vez que la Secretaría de Desarrollo Social aprobó el proyecto y por tanto el presupuesto de 1 millón 400 mil pesos se volvieron a poner en marcha las acciones como las del proyecto anterior, es decir se trabajó con la misma empresa de obras con los mismos integrantes del Comité de Supervisión y Administración y con la misma asesora técnica.

En entrevista con la promovente, ella señala que el proyecto de 2009 tuvo una mayor aceptación por parte de la comunidad, ya que se intensificó la petición del beneficio, eso se observó en las juntas vecinales. Se sumaron vecinos de distintas calles para solicitar pintura y repellido de fachadas, sin embargo y de acuerdo al método de selección de la promovente, en el cual se basó en observar el mayor número de asistencia por calle, siendo así solo tres calles se atendieron: Crisantemo, Velo de Novia, Gladiola y Sati. Conforme se fue implementando el proyecto la asesora técnica consideró la construcción de mesas de ajedrez y sillas de concreto en la Plaza Cívica.

Las funciones de la promovente en el proceso de implementación fue aplicar el presupuesto en coordinación con el comité de supervisión y administración avalar las obras, justificar los gastos, hacer reportes de avances (con la elaboración de una bitácora, y fotos) que constante mente presentaba a la Secretaría de Desarrollo Social además daba informes de avances a los vecinos. Mientras tanto la asesora técnica se encargaba de vigilar las obras y si había necesidad de ajustarlas intervenía en ello.

Por otro lado, un hecho peculiar y distinto al del los años anteriores es que en este proceso se inmiscuyó la diputada Aleida Alavez quien, según en entrevista con la promotente declara que tuvo mucho apoyo de la diputada, de igual forma dijo: - “sí tiene un peso significativo tener el apoyo de un actor político para desarrollar obras de infraestructura y servicios en la colonia” (Entrevista realizada a la promotente, 2012).

Finalmente, en cuanto se concluyeron las obras en el parque y en las calles de Crisantemo y Velo de Novia nuevamente se realizó un evento de “entrega de proyecto”, en donde los vecinos de la colonia junto con el Comité de Supervisión y Administración, la acerosa Técnica y autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social dieron validez de la culminación del proyecto.

Como lo mencioné con anterioridad en las asambleas vecinales hubo mayor presencia de colonos pidiendo ser beneficiados, sin embargo basada en el presupuesto comprometido en la mayor parte de las obras de la Plaza Cívica, la promotente seleccionó únicamente dos calles, de tal modo que otras que querían incorporarse al proyecto no pudieron ser atendidas, por lo que se realizaron los trámites estipulados en las reglas de operación del P.C.M.B para meter un nuevo proyecto a la convocatoria expedida por la Secretaría de Desarrollo Social y así poder dar respuesta a más calles.

### Imagen. 5



Zona de actuación: Calle Velo de Novia, Crisantemo y Plaza Cívica

## Imagen. 6<sup>12</sup>



Zona de actuación de las calles: Gladiola y Sati.

Para el 2010 por tercera vez consecutiva, la misma coordinadora del comité ciudadano de la Colonia Los Ángeles diseño otro proyecto en base a la alta demanda de repellado y pintura de fachada que hubo en el proyecto anterior y que pudo ser atendida en su totalidad. Por lo que el proyecto constaba justamente de pintura y repellado de fachada en dos calles más, de tal modo que convocó a una asamblea vecinal para exponer el proyecto. Sin embargo esta vez hubo una menor presencia de asistencia con un total de 70 vecinos de diversas calles de la colonia (según entrevista con la promotora).

Siguiendo con los mismos pasos del proceso de los proyectos anteriores, el actual proyecto se metió a la convocatoria, cuyo dictamen avaló sin cambio alguno lo expuesto en el proyecto, por lo que se libero únicamente la cantidad de 450 mil pesos. De igual forma el Comité de Supervisión y Administración, así como la asesora técnica fueron las mismas personas de los proyectos pasados, además se contrato a la misma empresa de los dos años anteriores.

Se realizó una segunda asamblea vecinal, a la cual asistieron 43 personas, cuya intención fue registrar la petición del beneficio, es decir si los asistentes pedían repellado, pintura o ambas y el color de la pintura de fachada. En este tercer proyecto se decidió que la zona de actuación sería en las Calles Magnolia y Orquídea.

---

<sup>12</sup> Las imágenes 5, 6 y 7 se extrajeron de la documentación de la promotora (bitácora de la promotora) y representan las zonas de actuación, es decir los lugares de implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles 2008-2010, en sí, lo sombreado representa las calles de actuación de la Colonia Los Ángeles.

La promovente volvió a hacer registros de seguimiento de implementación, realizó una bitácora de obras, justifico los gastos a través de recibos y constantemente rindió informes a la Secretaría de Desarrollo Social, prácticamente todo lo hizo conforme a las reglas de operación del P.C.M.B.

Al termino de la implementación se volvió hacer un evento de “entrega de proyecto”, en él, la promovente, el Comité de Supervisión y Administración, así como la asesora técnica dieron a conocer el alcance que tuvo la implementación y lo que se hizo ante autoridades de la Secretaria de Desarrollo Social y vecinos que fueron los beneficiados. Del mismo modo se culminó el proyecto como en las ocasiones anteriores.

### **Imagen. 7**



**Zona de actuación: Gladiola, Magnolia y Orquídea**

Finalmente es necesario aclarar que en los dos primeros proyectos de los años 2008 y 2009 hubo ajustes según el presupuesto que otorgo el P.C.M.B. Los ajustes se hicieron desde el primer momento en que se metió el proyecto a concursar, ya que fueron a solicitud del P.C.M.B y también se hicieron ajustes conforme se fue implementando el proyecto bajo la intervención de la asesora técnica. Mientras tanto el último proyecto de 2010 no sufrió ninguna modificación desde el inicio en que se metió al concurso ni en su implementación, cabe mencionar que no se inscribió como proyecto de continuidad. En entrevista con la promovente, ella afirmó que no tuvo ninguna complicación en el seguimiento del proceso en cuestiones burocráticas, cumplió con todos los requisitos para su informe en la Secretaría de Desarrollo Social en relación a la justificación de los gastos. Afirmó que la única

complicación en el procedimiento fue su implementación en relación con las personas insatisfechas, aseguro que se debía a que no existe una cultura cívica, porque las personas exigen sin saber que hay de tras de los procesos de ejecución del programa (Entrevista realizada a la promovente del P.C.M.B, 2012).

### ***3.2.1. Medición de Cobertura.***

La medición de cobertura de un programa, básicamente consiste en saber el número de beneficiados por el programa. En este sentido, el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles 2008-2010 del P.C.M.B presenta la siguiente cobertura:

En el 2008 con la rehabilitación de la Plaza Cívica (parque) la población que se considero beneficiada fue la de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad, que en base al estudio general que hizo la promovente en toda la colonia es el rango de edad que predomina sobre los demás. Sin embargo, hay que tomar en cuenta también la población infantil, los adultos y los adultos mayores que hace uso del espacio.

En cuanto al segundo beneficio (repellado y pintura de fachadas de casas) que el proyecto implemento, tenemos que dos calles fueron atendidas: Espuela y Gardenia, cuya ubicación esta alrededor de la zona de actuación. La primera calle cuenta con 33 viviendas de las cuales solo 12 casas fueron atendidas; en cuanto a la segunda calle, cuenta con 59 viviendas de las cuales 18 fueron atendidas dando un total de 30 casas beneficiadas de un total de 92 viviendas entre las dos calles.

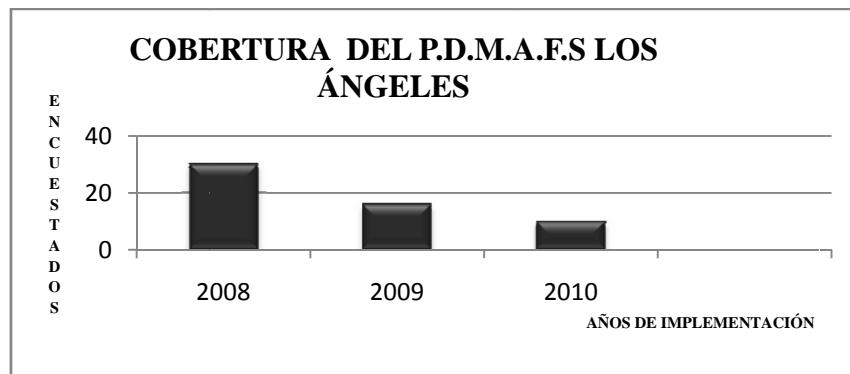
En el 2009 con la culminación del proyecto en la Plaza Cívica, se observo una población de jóvenes, niños, adultos mayores y miembros de la casa de cultura quienes se beneficiaron de la rehabilitación y mejoramiento del parque. Por un lado los jóvenes hacían uso de las canchas, mientras que los niños de los juegos infantiles, los adultos mayores realizaban actividades en grupos, de igual forma los miembros de la casa de cultura que se dedican a ensayar bailes regionales. Finalmente y en base a la entrevista que realizó la promovente el parque se utilizó también para actividades políticas debido a la construcción de un escenario.

En cuanto al segundo beneficio en este mismo año (repellado y pintura de fachadas de casas), se beneficiaron cuatro calles: Gladiola, Crisantemo, Satí y Velo de Novia. En cada calle se beneficiaron 4 casas, haciendo un total de 16 casas beneficiadas, de un total aproximado de 183 viviendas entre las cuatro calles. (Datos obtenidos del reporte final de gastos).

Cabe mencionar que en la primera asamblea vecinal hubo una asistencia de 228 vecinos de diversas calles, de los cuales 172 asistieron a la segunda asamblea vecinal para registrarse y poder ser beneficiados.

Finalmente en 2010 se beneficiaron dos calles con pintura y repellado de fachadas de las viviendas: Magnolia y Orquídea, de las cuales 5 viviendas de cada calle fueron beneficiadas, de un total de 233 viviendas aproximadamente de entre las dos calles. En este caso, en la primera asamblea vecinal hubo una asistencia de 70 vecinos de diversas calles, de los cuales 38 vecinos asistieron en la segunda asamblea vecinal. A continuación los datos anteriores de los tres momentos (2008, 2009 y 2010) se presentan en las siguientes graficas:

**Gráfica. 1**



En este comportamiento se observa que hubo una disminución del beneficio de pintura y repellado de fachada y se explica a partir de tres factores:

- El primero es por el presupuesto, es decir la mayoría del presupuesto que se le otorgó al Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles se empleó en rehabilitar la Plaza Cívica en el 2008 y 2009, mientras que en el 2010 el presupuesto que

se liberó fue menor al de los dos años anteriores, dejando con poco presupuesto al beneficio del repellado y pintura de fachada.

- El segundo es por novedad; es decir por ser un programa nuevo y atractivo visualmente en su primera año de implementación tuvo mayor aceptación.
- El tercero es por desencanto, es decir hubo muchos vecinos interesados en el servicio y al ver que atendían a pocas calles las personas se desanimaron, no obstante los malos rumores del mal uso del dinero llegó a oídos de los habitantes.

A manera de aclaración, en relación a la cobertura en la Plaza Cívica por su rehabilitación y mejoramiento no se tiene un número estimado de personas que se han beneficiado de esta mejora al espacio público, por lo que no es posible llevar a cabo una medición y por tanto no hay una representación gráfica.

### ***3.2.2. Resultados Alcanzados***

Los resultados alcanzados tienen que ver con el cumplimiento de objetivos y metas, que como ya lo he mencionado en otros apartados estos son el eje fundamental de los programas sociales y en el caso del P.C.M.B le compete también al proyecto en cuestión. En este sentido si no se cumplen los objetivos y metas del proyecto barrial a su vez no se cumplen los objetivos y metas del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, por lo que revisaremos con detenimiento únicamente los objetivos y metas del proyecto barrial y lo compararemos con lo que se logró en su implementación.

El objetivo general del proyecto “Plan de Desarrollo Físico y Social Los Ángeles” fue: 1) impulsar el desarrollo del hábitat mediante el mejoramiento barrial progresivo, físico y social, dentro del plan estratégico de la colonia y 2) articular el espacio público con los habitantes que comprende el área del parque con calles de la colonia.

Por otro lado los objetivos particulares fueron:

- Dar vida a espacios de convivencia en el área del parque.
- Impulsar el mejoramiento de la imagen urbana hacia otras zonas de la colonia.
- Reafirmar el carácter local y la identidad de la colonia.

- Elevar el nivel de reconocimiento de la comunidad como actor principal, ya que es quien a través de la autogestión le da sustentabilidad a su barrio y rescata su cultura y arraigo y
- Conformar comisiones de trabajo que permitan la participación vecinal en áreas que abatan el rezago social de la colonia. (Proyecto P..D.M.A.F.S.L.A 2008)

Ahora bien, el procedimiento de implementación del proyecto rescata dos puntos fundamentales para su realización. El primero es que se dio un apego estricto al cumplimiento de las reglas de operación del P.C.M.B, lo cual implica que se cumplió con las asambleas vecinales en donde la participación ciudadana como tal no se dio. En este punto me detengo para aclarar que dicha afirmación está sustentada en la entrevista que le realice a la promotora y en las entrevistas que realicé a los grupos de estudio, en este caso particular a los beneficiados; además se rindieron informes de avances de obras y se comprobó los gastos empleados en ellas. Por último El segundo punto, a pesar de que se hicieron cambios mínimos en el proyecto presentado a la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. se cumplieron las obras expuestas en el.

Con respecto al último punto tenemos que en el 2008 las obras entregadas fueron:

- En el parque (plaza cívica): reubicación de juegos infantiles, además se pintaron; las canchas de futbol y básquet bol; y finalmente se construyó un techo en el estrado.
- Se aplicó repellado y pintura en las fachadas de algunas casas de dos calles: Espuela y Gardenia cuya ubicación es alrededor del parque.

Cabe mencionar que al tenor de la ambientalización de la mejora urbana, el mercado que se ubica enfrente del parque mejoró su fachada, con la cooperación económica de los comerciantes que hacen uso del espacio.

### Imagen. 1



### Imágenes. 2



Obras de la primera parte del proyecto 2008



EL mercado después de la mejora del parque.

### Imágenes. 3



Casas beneficiadas de las calles Gardenia y Espuela 2008

En el 2009 las obras entregadas fueron:

- En el parque Plaza Cívica: se construyó una techumbre de policarbonato en la cancha de basquetbol; se instaló alumbrado y se construyeron mesas de ajedrez de concreto y sillas de concreto.
- Se aplicó repellado y pintura de fachada en algunas casas de cuatro calles: Crisantemo, Velo de Novia, Satín y Gladiola.

#### Imágenes. 4



Pilares para la techumbre

#### Imágenes. 5<sup>13</sup>



Hechura de la luminaria y construcción de las mesas de ajedrez

<sup>13</sup> Las imágenes 4 y 5 se extrajeron de la bitácora, cuyo contenido fue registrar los avances de la obra.

### Imágenes. 6



Casas beneficiadas en el proyecto 2009

Finalmente en el proyecto del 2010 la obra entregada fue:

- La aplicación de repellado y pintura en algunas casas de dos calles: Magnolia y Orquídea.

### Imágenes. 7<sup>14</sup>



Casas beneficiadas en el proyecto del 2010.

Desafortunadamente no bastó, ya que no tuvo un impacto positivo en la disminución del vandalismo y/o inseguridad. La duración del término bonito fue aproximadamente de un año, en relación con las fachadas, ya que, a las dos o tres semanas presentaban rayones.

<sup>14</sup> Las imágenes 6 y 7 se extrajeron de la entrega de obras, cuyo contenido fue rendir cuentas a la S.D.S. D.F

A pesar de las buenas intenciones y de las obras terminadas y entregadas en la actualidad el parque presenta rayones, deterioro en la techumbre y alteraciones provocadas en las mesas de ajedrez. Hay casas con rayones, de tal modo que con ello se refuta, en primer lugar la afirmación de la promotora “-a partir de la implementación del programa, la delincuencia disminuyó en el parque, las banditas que se drogaban y asaltaban ya no lo hacen.” Y dos, rehabilitar espacios públicos y apropiarse de ellos no siempre da resultados positivos, o los esperados, es decir, poner bonito un lugar no asegura acabar con la inseguridad. A continuación algunos testimonios que hacían uso del parque y fueron encuestados son:

- ya no traigo a mi nieto al parque, porque había una pareja que se le quedaba viendo mucho y se veían sospechosos. (Encuestado).
- ya no voy a jugar al parque porque hay unos chavos que talonean y pues tienes que darles dinero a la de a fuerzas. (Encuestado).

### Imágenes. 8<sup>15</sup>



Deterioro en el parque después de la implementación y hasta la actualidad

En materia de participación ciudadana es interesante lo que se dice en el informe final de los tres casos: “La participación de la gente ha sido el factor más importante para que los trabajos se ejecuten con calidad y en los tiempos esperados”. Sin embargo queda claro que existe una confusión acerca de la participación ciudadana como tal, ya que esta se dio del siguiente modo:

<sup>15</sup> Las imágenes 8 se tomaron recién en el momento y demuestran deterioro.

- Las asambleas vecinales fueron de carácter informativo, según la información obtenida en las encuestas realizadas a los beneficiados y como mero requisito para obtener el beneficio en los casos de pintura y repellido de fachadas, según comenta la promovente en entrevista que el mecanismo de selección para obtener el beneficio fue la asistencia constante de los vecinos que evidentemente querían la pintura o repellido de su fachada. No obstante y en base a las encuestas realizadas a los beneficiados la mayoría coincide en que su participación en las asambleas vecinales fue informativa.

**Tabla. 1<sup>16</sup>**

<b>2008, 2009, 2010</b> <b>TIPO DE PARTICIPACIÓN EN LAS ASAMBLEAS VECINALES</b> <b>Total de Encuestados: 56</b>		
<b>P. Participativa</b>	<b>P. Informativa</b>	<b>Ninguna P</b>
4	52	0

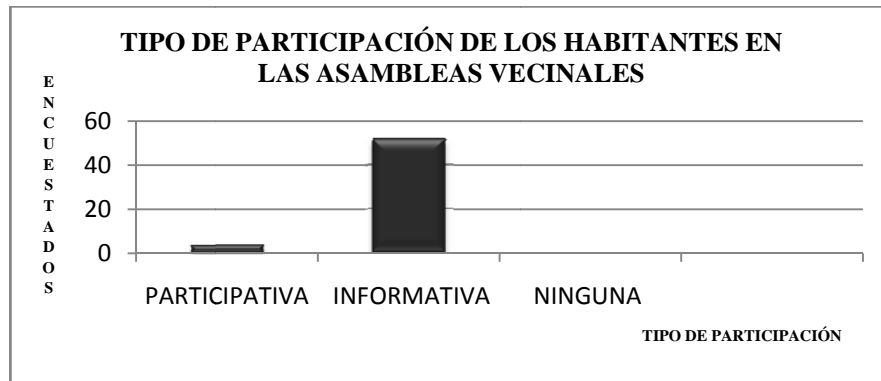
Esto quiere decir que de los 56 beneficiados por el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles y encuestados, 52 de ellos afirmaron que su participación en las asambleas vecinales fue informativa; mientras que 4 personas más afirmaron que su participación en las asambleas vecinales fue participativa.

Con ello está de más mencionar que no hay tal reconocimiento a los vecinos como actor principal. La siguiente gráfica ilustra la respuesta acerca del tipo de participación que los beneficiados tuvieron en las asambleas, según las encuestas hechas a este sector.

---

<sup>16</sup> Los resultados de la tabla 1 se obtuvieron de la pregunta de la encuesta: ¿Cómo fue su participación en las asambleas vecinales en relación al P.C.M.B? que se realizó al grupo de estudio de los beneficiados.

**Gráfica. 2**



Este comportamiento que se muestra en la grafica en cuanto al tipo de participación, en donde 52 encuestados afirman que su participación fue informativa se explica porque la primera asamblea vecinal estaba destinada únicamente para exponer el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, de igual forma las asambleas vecinales tenían como función registrar a través de listas a los habitantes para que fueran beneficiados. De ahí que la promovente en la entrevista haya dicho que un método de selección de beneficiados era el que tuviera mayor asistencia a las asambleas vecinales. No obstante las únicas 4 personas que afirmaron que su participación en las asambleas vecinales fue participativa, se debió a que manifestaron sus necesidades con respecto a otros problemas que querían que atendieran. De igual forma en entrevista con la promovente se afirmó que en el primer año se encontró con personas que le manifestaban sus necesidades, por lo que, según la promovente las orientó para que estas fueran canalizadas a las dependencias correspondientes. A manera de conclusión, se observa que no hay un ejercicio de participación en donde los individuos se involucren directamente con el diseño y deliberación del o los proyectos que en su comunidad compete. Al parecer la única participación que se da es la que involucra a un grupo minoritario, es decir a la promovente, al comité de administración y supervisión y no a toda la comunidad de la Colonia.

### **3.3. Impacto Provocado**

La implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles trajo consigo tanto impactos positivos como negativos, pero principalmente el impacto fue en lo físico y en lo social, ya que básicamente eso es lo que busca el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Por ello y en base a los objetivos del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles busca causar un cambio positivo en lo territorial y por tanto en lo social, cuya intención es concientizar para poner en práctica la auto-gestión de los habitantes de la colonia Los Ángeles, de tal modo que ellos mismos puedan dar sustentabilidad a la localidad a partir de la formación de comisiones que abatan el rezago social y cultural de la Colonia.

Ahora bien, a partir de las encuestas realizadas a grupos de estudio específicos (beneficiados por el proyecto) y a grupos de estudio al azar (a los no beneficiados por el proyecto) se observa el impacto provocado por el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles en lo urbano y en lo social.

- ✓ En lo Urbano se tomaron dos puntos fundamentales de medición:
  1. Valoración del vandalismo y/o inseguridad a partir de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles. Y
  2. Valoración de la calidad del material que se empleo y el trabajo que se realizó en las zonas de actuación tanto en la Plaza Cívica y en calles aledañas a ese espacio.
- ✓ En lo Social se tomaron dos puntos fundamentales de medición:
  1. Valoración del sentimiento de incorporación a su comunidad después de la implementación.
  2. Valoración de calidad de vida a partir de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles.

A manera de aclaración, los siguientes resultados vertidos en las tablas se obtuvieron de las encuestas realizadas a los grupos de estudio (beneficiados, no beneficiados y usuarios del parque). En cuanto a las graficas son el resultado de las tablas de una forma generalizada.

**Tabla. 1**

Usuarios del Parque 2013 <span style="float: right;">En lo Urbano</span> <b>CALIDAD DE MATERIAL DE LAS OBRAS EN LA PLAZA CÍVICA (parque)</b> Total de Encuestados 20				
<b>Calificación 6-10</b>				
<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
3	7	9	1	0

Esto quiere decir que de los 20 usuarios del parque y encuestados 9 de ellos dieron la calificación de 8 al material y a las obras realizadas; 7 más dieron la calificación de 7; 3 más dieron la calificación de 6 y finalmente solo 1 calificó las obras y material del proyecto con 9.

Lo primero se explica por la satisfacción de los adolescentes ante la cancha de futbol rápido y por tanto por el espacio de recreación adecuado para ellos. Mientras que lo segundo y tercero son calificaciones bajas y se explica por dos puntos: El primero es por la diferenciación de intereses y por tanto la prioridad que cada individuo le da a sus necesidades, por ejemplo los adultos mayores que se encuestaron hubiesen preferido que ese dinero se invirtiera en un modulo para adultos mayores o que se invirtiera en la casa de cultura con la creación de talleres que entretuvieran a los jóvenes. El segundo la desconfianza de la aplicación honesta del presupuesto otorgado para el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles.

**Tabla. 2<sup>17</sup>**

Beneficiados por repellido y pintura de fachada. 2008, 2009 y 2010 en lo urbano				
<b>CALIDAD DE MATERIAL DE LAS OBRAS EN LA FACHADAS</b>				
Total de Encuestados 56				
<b>Calificación 6-10</b>				
<b>2008</b>				
<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
7	9	10	2	2
<b>2009</b>				
<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
1	2	9	3	1
<b>2010</b>				
<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
1	4	4	0	1
<b>Total: 9</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

Esto quiere decir que de los 56 beneficiados y encuestados por el Plan en los tres años de implementación de pintado y repellido de fachadas, 23 de ellos calificaron el material y las obras en sus fachadas con 8; mientras que 15 de los 56 dieron la calificación de 7; 9 más de los encuestados dieron la calificación de 6; 5 más dieron la calificación de 9 y finalmente los 4 restantes dieron la calificación de 10.

La mayoría se concentra en la calificación ocho y se debe al sentido de gratitud por el impacto visual que el mejoramiento de sus fachadas les produjo, mientras que en segundo lugar se encuentra la calificación 7 y en tercer lugar se encuentra la calificación 6 y esto se debe, y según las encuestas, a que las fachadas pintadas después de tiempo presentaban deterioro, es decir “la pintura se boto” (entrevistado); cabe señalar como fueron pocos los que gustosamente aceptaron la calidad del material dando las calificaciones 9 y 10.

<sup>17</sup> Los resultados de la Tabla 2 se obtuvieron a partir de la pregunta de la encuesta: En cuanto a calidad del material que se empleo y el trabajo que se realizo: del 1 al 10 ¿qué calificación le da? Y ¿por qué?

**Tabla. 3**

No Beneficiados 2013 <span style="float: right;">En lo Urbano</span> <b>CALIDAD DE MATERIAL DE LAS OBRAS EN LA PLAZA CÍVICA (parque) Y EN LAS FACHADAS</b> Total de Encuestados 26					
Calificación 6-10					
6	7	8	9	10	
11	11	4	0	0	

Esto quiere decir que de los 26 encuestados y no beneficiados por el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, 11 de ellos calificaron el material y las obras del proyecto con la calificación 7; 11 más de los encuestados dieron la calificación de 6; mientras que 4 dieron la calificación de 8.

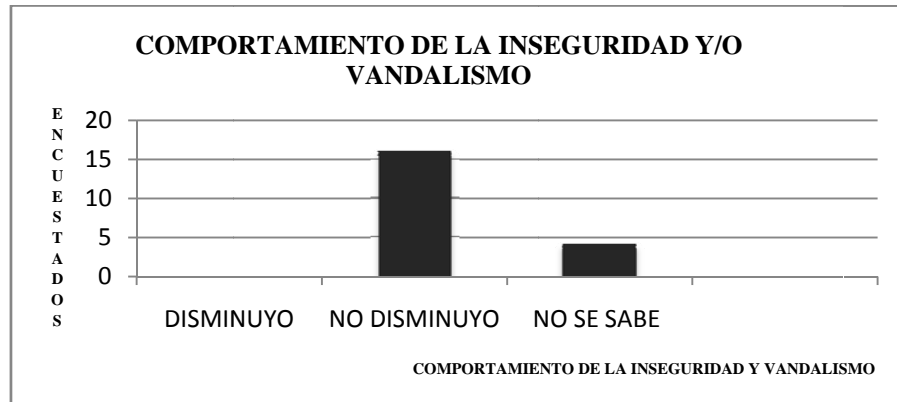
Las calificaciones que sobre salen son 7 y 6 y se debe a dos puntos fundamentales: El primero es al impacto visual, cuya imagen es deteriorada, es decir a pocos años de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles hay deterioro en el material por el tiempo, por ejemplo: ya “hace falta una lamina en el techo de la cancha de basquetbol” en la Plaza Cívica (parque), “ya no funciona el alumbrado” dentro del parque y finalmente hay daños causados “las paredes están rayadas y una mesa de ajedrez picoteada” (encuestados). Y segundo por la desconfianza de la aplicación del presupuesto con honestidad por parte de la persona que gestionó el proyecto.

**Tabla. 4**

Usuarios de Plaza Cívica (parque) 2013 <span style="float: right;">En lo Urbano</span> <b>Valoración del vandalismo y/o inseguridad a partir de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles.</b> Total de Encuestados 20		
Disminuyo la inseguridad y/o vandalismo a partir de la implementación del PDMAFS Los Ángeles	No disminuyo la inseguridad y/o vandalismo a partir de la implementación del PDMAFS Los Ángeles	No se sabe si disminuyo o no la inseguridad y/o vandalismo a partir de la implementación del PDMAFS Los Ángeles
0	16	4

Esto quiere decir que de los 20 usuarios de la Plaza Cívica (parque) y encuestados 16 de ellos afirman que antes de la implementación y después de la implementación hay inseguridad y vandalismo; mientras que 4 más no saben si hubo cambio o no. Cabe mencionar que ninguno de los encuestados afirmó que si disminuyó la inseguridad y/o vandalismo.

**Gráfica. 1**



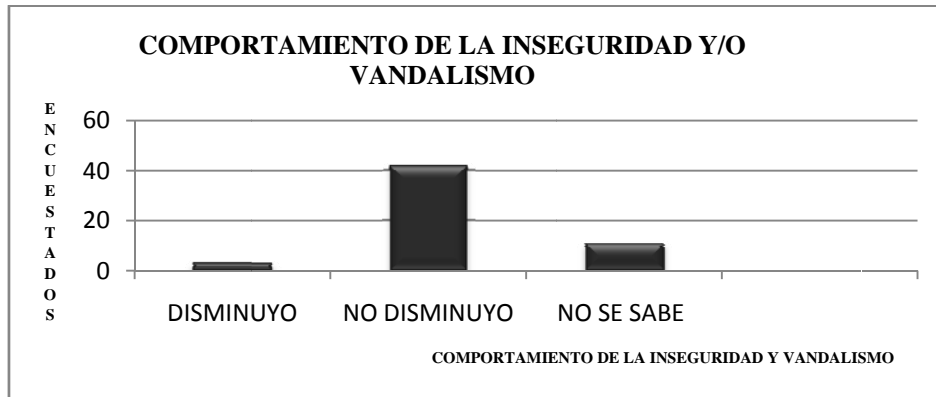
Con respecto a la inseguridad y/o vandalismo, en donde la mayoría de los encuestados afirman que no disminuyó se explica por observación y por interacción, con los encuestados y sus comentarios, por ejemplo: “he visto chavos que rayan las instalaciones y chavos que andan pidiendo dinero; se ven de mala apariencia; ya en la noche se pone feo aquí.” (Encuestados) Mientras tanto, por aquellos que afirmaron no saber, fue porque usaban las instalaciones en las mañanas, lo cual indica que hay una mayor presencia de inseguridad en las tardes y en las noches.

**Tabla. 5**

Beneficiados 2008, 2009 y 2010		
En lo Urbano		
<b>Valoración del vandalismo y/o inseguridad a partir de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles.</b>		
Total de Encuestados 56		
<b>DISMINUYO LA INSEGURIDAD Y/O VANDALISMO</b>	<b>NO DISMINUYO LA INSEGURIDAD Y/O VANDALISMO</b>	<b>NO SE SABE SI DISMINUYO O NO DISMINUYO LA INSEGURIDAD Y/O VANDALISMO</b>
3	42	11

Esto quiere decir que de los 56 beneficiados por el PDMAFS Los Ángeles en sus tres años de implementación y encuestados, 42 de ellos aseguran que no disminuyó la inseguridad y/o vandalismo con la implementación del proyecto; mientras que 3 más determinan que sí disminuyó y 11 más de los encuestados no saben si disminuyó o no disminuyó la inseguridad y/o vandalismo.

**Gráfica. 2**



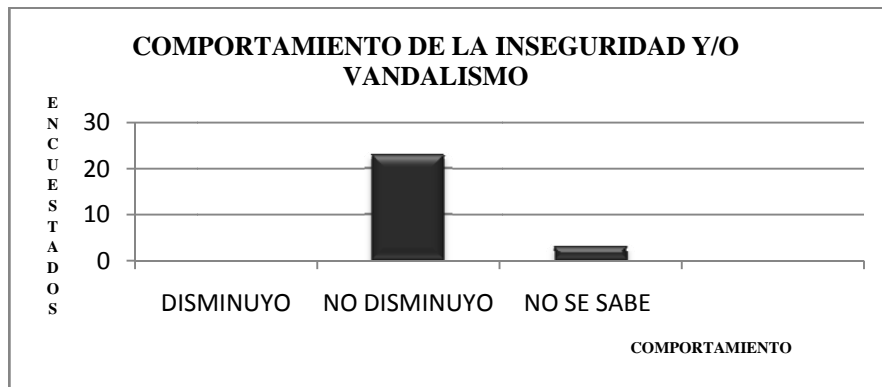
Este comportamiento en donde la mayoría determina que no hubo disminución de la inseguridad y/o vandalismo se explica a partir de la observación y la experiencia propias, de los encuestados, la mayoría aseguró que “-más tardaban en pintar sus viviendas o negocios que en verlas rayadas” (Encuestados), no obstante algunos aseguraron haber sido víctimas de asaltos o conocer a quienes lo fueron dentro de la zona.

**Tabla. 6**

No Beneficiados 2013 <span style="float: right;">En lo Urbano</span> Valoración del vandalismo y/o inseguridad a partir de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles. Total de Encuestados 26		
DISMINUYO LA INSEGURIDAD Y/O VANDALISMO	NO DISMINUYO LA INSEGURIDAD Y/O VANDALISMO	NO SE SABE SI DISMINUYO O NO DISMINUYO LA INSEGURIDAD Y/O VANDALISMO
0	23	3

Esto quiere decir que de los 26 encuestados y que no fueron beneficiados por el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles 23 de ellos aseguran que no disminuyó ni ha disminuido ni antes de la implementación ni después de la implementación de proyecto; mientras que 3 más no saben si disminuyó o no disminuyó la inseguridad y/o vandalismo.

**Gráfica. 3**



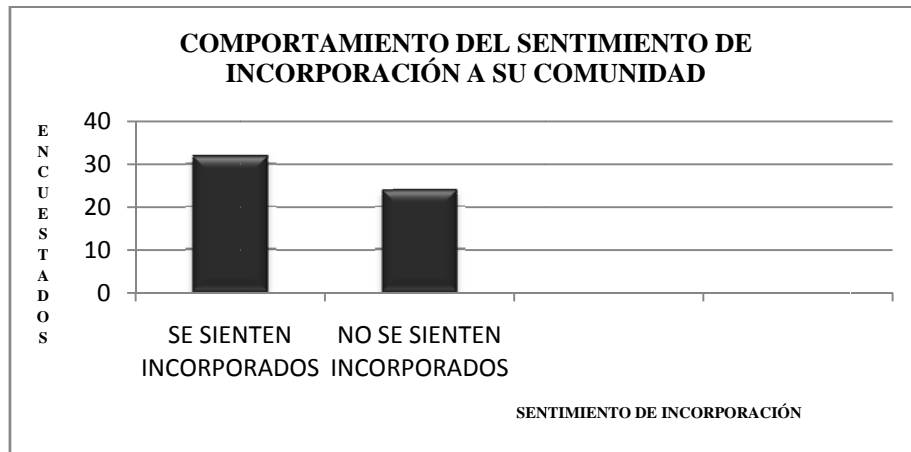
En este comportamiento, resalta la mayoría afirmando que no hubo disminución de la inseguridad y/o vandalismo después de la implementación. Esto se explica a partir de dos puntos: El primero es el visual, es decir a partir de la observación del daño provocado a la Plaza Cívica (parque) y la fachadas de casas y comercios. Y el segundo a partir de experiencias propias, es decir por ser víctimas de la delincuencia o saber de otras personas que sufrieron de un asalto.

**Tabla. 7**

Beneficiados 2008, 2009, 2010		En lo Social	
<b>Valoración del sentimiento de incorporación a su comunidad después de la implementación del PDMAFS Los Ángeles.</b>			
Total de Encuestados 56			
<b>Se siente incorporado a su comunidad a partir de la implementación del PDMAFS Los Ángeles.</b>		<b>No se siente incorporado a su comunidad a partir de la implementación del PDMAFS Los Ángeles.</b>	
32 encuestados		24 encuestados	

Esto quiere decir que de los 56 beneficiados por pintura y repellado de fachadas en los tres años de implementación y encuestados 32 de ellos se sienten incorporados a su comunidad después de la implementación del proyecto, mientras que 24 de los 56 encuestados afirmaron decir que no se sintieron incorporados ni antes, ni después de la implementación.

**Gráfica. 4**



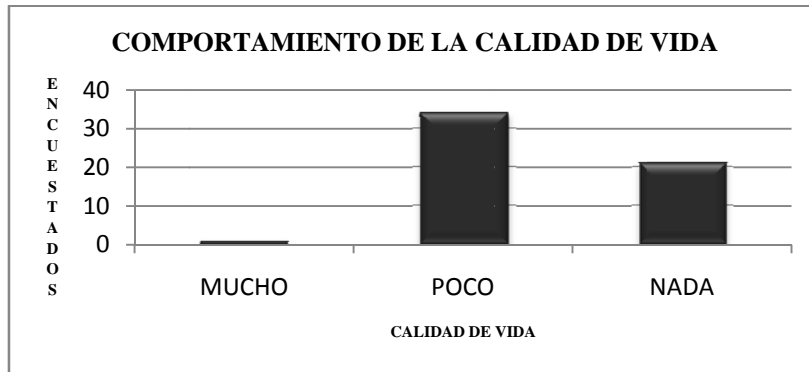
El primer resultado que representa la mayoría se explica a partir de la igualdad física ante los demás, es decir si una casa presenta deterioro y está rodeada de casas visualmente aceptables, no existe tal sentido de pertenencia ante la comunidad, sin embargo si la casa deteriorada es arreglada da una apariencia semejante a la de las demás, por lo que ante la igualdad física se da un sentido de pertenencia en la comunidad. Por otro lado, el resultado segundo que representa la minoría se explica a través de la empatía que hay entre vecinos en las comunidades.

**Tabla. 8**

Beneficiados 2008, 2009, 2010		
En lo Social		Total de Encuestados 56
<b>Valoración de calidad de vida a partir de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles.</b>		
<b>Mejoro su calidad de vida. MUCHO</b>	<b>No mejoro su calidad de vida. NADA</b>	<b>Mejoro su calidad de vida. POCO</b>
1	21	34

Esto quiere decir que de los 56 beneficiados por el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles en los tres años de su implementación y encuestados 34 determinaron que si hubo mejoría en su calidad de vida, aunque poca; mientras que 21 determinaron que no hubo ninguna mejoría; finalmente solo un encuestado afirmó que si tuvo mucha mejoría en su calidad de vida.

**Gráfica. 5**



Este comportamiento tiene tres explicaciones: La primera en la que la mayoría determinó que hubo poca mejoría en su calidad de vida se debe a simplemente gratitud por el beneficio que obtuvieron. La segunda en la que la minoría determinó que no hubo mejoría en su calidad de vida se debe a la concepción distinta que tienen en cuanto a calidad de vida, es decir para este número encuestado relacionan la calidad de vida con el bienestar económico y el impacto que este tiene en relación a la mejoría de su calidad de vida. Y el tercero en el que solo uno determino que hubo mucha mejoría, se explica por el cambio directo y visible que una vivienda deteriorada consiguió con el repellido de fachada.

### ***3.3.1. Descripción de la zona: antes de la Implementación***

En este apartado se tomará en cuenta dos aspectos: el aspecto urbano, es decir la imagen urbana y el aspecto social-participativo.

La colonia Los Ángeles por su ubicación y por su equipamiento tiene mucha afluencia vehicular y peatonal, debido a que cuenta con las estaciones del metro UAM-I y Constitución de 1917. Además una primaria pública y un preescolar público; dos preescolares privados y un

instituto de bachillerato privado. Cuenta también con una casa de cultura y un parque considerado como Plaza Cívica. Colinda con la Av. Del Rosal y ésta se conecta con la Av. Ermita. Respecto al comercio, cuenta con un mercado público y un tianguis, así como tiendas de abarrotes, en este mismo sentido cuenta con tiendas departamentales como Soriana, Aurrera y Suburbia.

En cuanto a la imagen urbana entre 2000-2005 se detectaron casas que mostraban deterioro, tanto internamente como en sus fachadas, como lo muestran las siguientes imágenes.

### Imágenes. 1



Calle Petunia

Calle Margarita



Calle Nube

Calle Azucena

Siguiendo con lo de la imagen urbana, uno de los principales problemas que desde siempre han aquejado a la zona es el daño provocado a los bienes inmuebles, es decir, comercios, casas, la casa de cultura y el parque presentan daños, generalmente rayones en las paredes, como lo muestran las siguientes imágenes.

## Imágenes. 2<sup>18</sup>



Calle Hortensia

Calle Espuela



Casa de cultura Av. Del Rosal

Calle Nube

Bajo este panorama, otro de los problemas que aqueja a la Colonia Los Ángeles desde tiempos atrás y que por supuesto va de la mano con el daño a inmuebles es la inseguridad. En este sentido entre el 2004-2007 la colonia contaba con un programa de seguridad llamado “Policía de Barrio” que estaba integrado por 12 policías y 2 patrullas, para atender a 15,199 habitantes. Cabe señalar que este programa no tuvo éxito, pues los índices delictivos eran altos. Tan solo para dar una idea se encontró que en la zona se llevaba a cabo venta y consumo de drogas en las calles Campanela, Clavellina, Nube, Petunia, y en específico en la Plaza Cívica (parque). En este caso específico, la promotente afirma que el parque lo usaban para drogarse, tomar y asaltar. El índice delictivo fue en aumento entre el 2000 y 2007, en 2000 se contabilizaron 60 robos; en 2003 se contabilizaron 69 robos; durante 2004 fueron 73 robos y en el primer trimestre del 2007 se contabilizaron 73 robos.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Las imágenes 1 y 2 se obtuvieron de <http://maps.google.com.mx/maps?h> 2000-2005. Cuyo fin es mostrar la imagen urbana de un antes de la implementación del proyecto llamado P.D.M.A.F.S.L.A DEL P.C.M.B

<sup>19</sup> ) Datos del Estudio de Barrio 2004, elaborado por Blanca Estela Flores, promotente del P.C.M.B.

Finalmente en el aspecto social-participativo, tenemos en primer lugar un amplio número de habitantes cuya ideología es perredista, de tal modo que en la colonia existen dos grupos de comités ciudadanos cuya ideología política se divide en dos: los que están con la diputada Aleida Alavez y los que están a favor Clara Brugada (ambas han tenido presencia en la Delegación Iztapalapa). Desafortunadamente los fines electorales politizan las funciones de los funcionarios públicos y por tanto los programas sociales. De tal modo que causan un impacto en la sociedad, porque en este caso, los habitantes de la colonia Los Ángeles estaban divididos. No solo ocurre eso, sino que también los mismos comités se pelean por los programas sociales, provocando que la política social no cumpla con el principio de universalidad. Apatía y desinterés son causa también de estas viejas prácticas. Sin embargo hay que recordar que tiempo atrás la colonia estaba en pleno desarrollo de equipamiento, se consolidaban las necesidades de todos los habitantes, pues sus intereses eran iguales y daban paso a la solidaridad, al entusiasmo y a la credibilidad de que las administraciones locales darían respuesta a sus necesidades. Pero también hay que recordar que en aquellos tiempos las necesidades comunes entre todos eran: alumbrado, pavimentación, seguridad y drenaje.

Entre 2010 y 2011 este ánimo común se vio cuando la administración local captó una necesidad compartida por todos los habitantes la preocupación por las inundaciones que año tras año sufría la colonia. Todos estuvieron de acuerdo en solicitar el drenaje adecuado para resolver el problema y así se hizo. Se presume que los habitantes de la zona manifestaron disposición y voluntad participativa para firmar una petición que fue canalizada a la Delegación.

### ***3.3.2. Descripción de la zona: después de la Implementación***

Es necesario recordar que el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, se implementó durante 2008, 2009 y 2010. En cada año se implementó parte del proyecto hasta que en el 2010 se dio por concluido. A cada proyecto se le asignó el monto económico siguiente: de la primera parte (2008) fue de: 1 millón de pesos; de la segunda parte (2009) fue de: 1 millón 400 mil pesos y de la tercera parte (2010) fue de: 450 mil pesos, para

su implementación, de tal modo que, es necesario revisar el impacto del proyecto en el aspecto urbano y el aspecto social.

En el aspecto urbano, después de la Implementación se puede apreciar una zona de actuación diferente, visualmente hablando. Si hubo un cambio, pues se produjo un impacto visual tanto en los habitantes de la colonia como en los habitantes de otras colonias y/o lugares que transitan por Los Ángeles. En la plaza cívica la imagen cambió, de tal modo que tuvo una gran aceptación por los jóvenes, principalmente por la cancha de fútbol rápido; lo mismo sucede con la casa de cultura, pues aprovechan el espacio para hacer sus eventos; algunos adultos mayores y personas mayores, lo utilizan para descansar o caminan. Cabe señalar que la mejora de la imagen del parque tuvo impacto en el mercado público que se encuentra en frente, de tal modo que entre los comerciantes se organizaron y cooperaron económicamente para mejorar la fachada del mismo.

Por otro lado, las ocho calles en donde se arreglaron y pintaron las fachadas de las casas visualmente tuvieron un impacto, porque cambió la apariencia, de tal modo que se generó una imagen de mayor seguridad. En base a las entrevistas, la mayoría de los encuestados tanto beneficiados como los no beneficiados tuvieron expresiones como: -“se ve bonito, - lucen bien, - se ve bien”.

Sin embargo y a pesar de la buena intención del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, en la colonia ha habido un crecimiento del comercio formal, pues se estableció una casa de empeño y un Electra sobre la Avenida del Rosal, entre otros comercios más. Hay que reconocer que a primera vista los alrededores son llamativos, sin embargo también se puede observar daños a los bienes inmuebles de casas y comercios, comúnmente rayones. De igual forma en la Plaza Cívica se puede observar daños a las mesas de ajedrez y rayones tanto en el módulo de seguridad y participación ciudadana, como en la cancha de fútbol rápido. Ya se perciben deterioros en la techumbre como en el alumbrado. De tal modo que se percibe a simple vista una zona insegura. En la actualidad el lugar presenta las condiciones siguientes:

## Imágenes. 1<sup>20</sup>

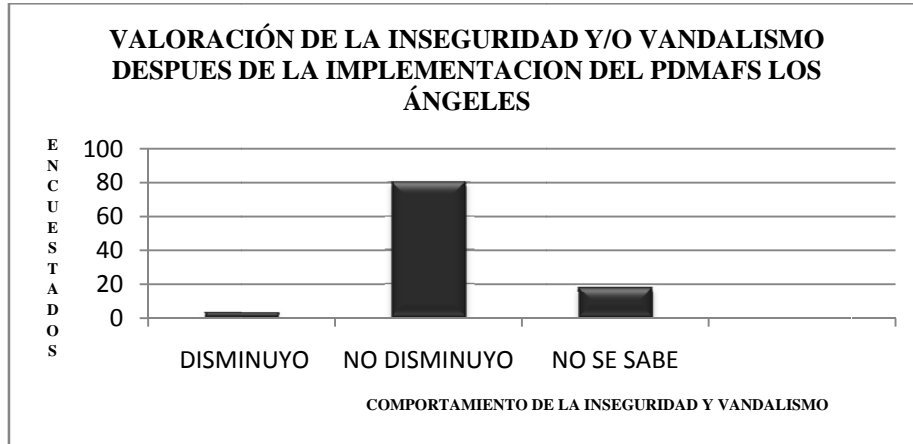


Los habitantes de la Colonia se sienten inseguros y afirman que la inseguridad no ha disminuido. Las encuestas que se hicieron recientemente a los usuarios del parque, a los beneficiados por el repellido y pintura de fachada y a un grupo selecto de no beneficiados, muestra que la inseguridad no ha disminuido después de la implementación. Es decir, conjuntando los tres grupos de estudio (usuarios de la Plaza Cívica, beneficiados por el repellido y pintura de fachada en los tres años de implementación y no beneficiados) hacen un total de 102 encuestados, de los cuales 81 afirman que ni antes de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles ni después de su

<sup>20</sup> Las imágenes 1 tomadas en 2012 muestran claramente los daños a las obras del P.D.M.A.F.S.L.A y en las fachadas de viviendas que fueron atendidas por el proyecto. Fueron tomadas recientemente, cuyo fin es mostrar el después de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

implementación ha disminuido la inseguridad y/o vandalismo; mientras que 3 afirman que si disminuyó y 18 más no saben. A continuación esto se explica en la siguiente grafica.

**Gráfica. 1**



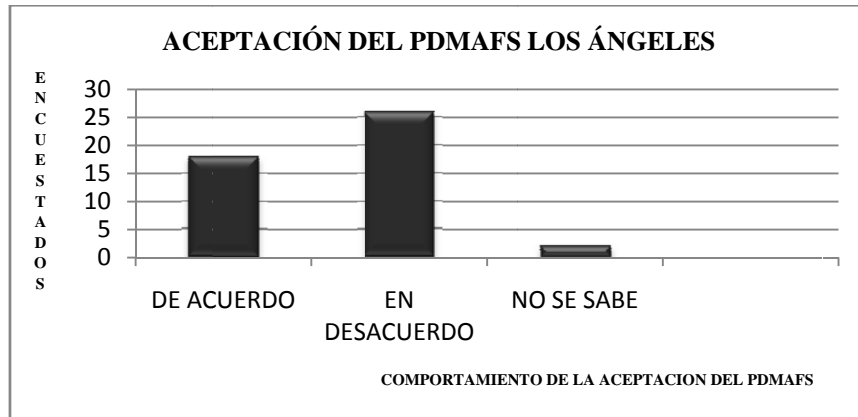
Finalmente, todo indica que no han tenido buenos resultados los programas de seguridad pública implementados por la delegación ni mucho menos la mejora de la imagen urbana y la apropiación de los espacios públicos como es el caso de la Plaza Cívica en la Colonia Los Ángeles, ni mucho menos en las zonas de actuación de mejora de fachada.

En cuanto al impacto social ocurre una peculiaridad basada en el desencanto de los habitantes de la Colonia por la coordinadora del comité vecinal, causa de los rumores del mal manejo de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y de los recursos económicos para el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles. En la Colonia se encuentra por una parte, una sociedad dividida en la orientación política, y por otra una comunidad apática e indiferente, sobre todo una comunidad que tiene diferentes necesidades y prioridades sobre la mismas.

Basta con hacer mención de habitantes de la colonia que se pronunciaban por invertir en otras necesidades y/o prioridades que aquejan la zona, por ejemplo la escases de agua y seguridad; algunos otros encuestados les hubiese gustado que se invirtiera en un centro de adultos mayores o que se invirtiera en la casa de cultura creando talleres para jóvenes, adultos y adultos mayores. En este sentido la siguiente gráfica muestra la poca aceptación de dos

grupos escogidos al azar (los no beneficiados y los usuarios del parque) que fueron encuestados.

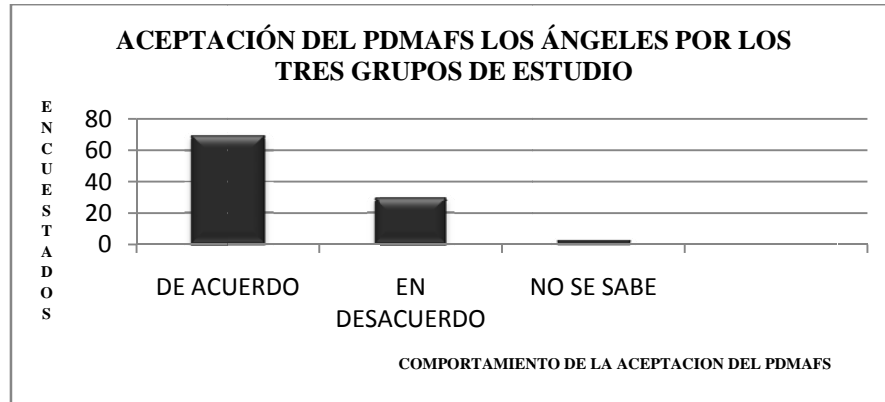
**Gráfica. 2**



Esto quiere decir que de los dos grupos, los cuales hacen un total de 46 encuestados, 18 de ellos estuvieron de acuerdo con el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles; mientras que 26 de ellos no estuvieron de acuerdo y 2 más manifestaron su empatía.

Ahora bien, si agrupáramos a los tres grupos de estudio (a los beneficiados, a los no beneficiados y a los usuarios de la Plaza Cívica), tendríamos un total de 102 encuestados, de los cuales 70 de ellos estuvieron de acuerdo con el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles; mientras que 30 más no estuvieron de acuerdo con el proyecto y únicamente 2 manifestaron empatía. A continuación esto se muestra en la siguiente grafica:

**Gráfica. 3**



Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los 30 encuestados que no estuvieron de acuerdo con el proyecto son aquellos que presentaron necesidades y prioridades enfocadas a seguridad y suministro de agua lo cual va más allá del bienestar de la mayoría y no de una minoría. Por tanto, difícilmente puede haber un consenso en una comunidad, en relación al diseño y/o deliberación de un proyecto entre la comunidad por la diferenciación de intereses, necesidades y prioridades.

Finalmente cabe señalar que estos datos son el resultado de un después de la implementación del proyecto, ponen de manifiesto, en primer lugar en lo urbano, los resultados de la imagen urbana y en lo social con respecto a la opinión pública, los resultados de la satisfacción de las obras del proyecto llamado Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles en sus tres momentos de implementación.

### **3.3.3. Resultados Alcanzados**

Uno de los tantos fines que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial persigue, tal vez implícitamente es mejorar la imagen urbana. En este caso, mejorar una zona territorial o un espacio público nos da la impresión de que es una zona segura cuando vemos al alrededor casas pintadas, fachadas arregladas y/o lugares públicos arreglados. En base a esta lógica, el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles planteó en sus objetivos el logro del mejoramiento de la imagen en la zona de actuación, mientras que en lo social su objetivo fue fomentar la participación ciudadana.

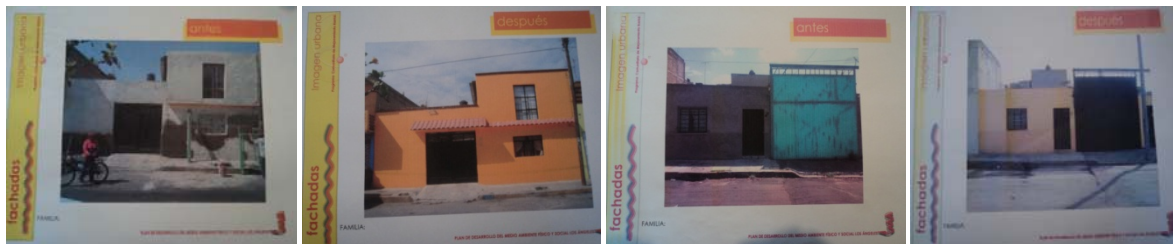
En relación a lo anterior, los resultados que se alcanzaron fueron: El proyecto se cumplió en tiempo y en forma, cuyo contenido fue la mejora de la Plaza Cívica y el mejoramiento de fachadas en ocho calles de la colonia. Al final de las obras se entregó un parque modificado con áreas divididas que daban un orden al parque, se pintaron los juegos para niños, se arregló la cancha de fútbol rápido, a la cancha de basquetbol se le construyó una techumbre; se techo el estrado ya existente y se incorporaron luminarias. Cabe señalar que se aprovechó la mejora del parque para construir un módulo de participación ciudadana y de seguridad pública, misma que estuvo ajena al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

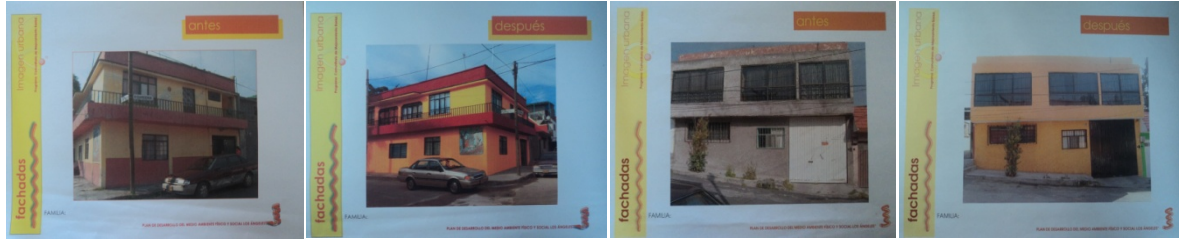
### Imágenes. 1



El Plan implicó también, la mejora de fachadas con un total de 56 casas beneficiadas de ocho calles. A partir de la mejora del parque, el mercado público mejoró su fachada junto con algunos locales. Si hubo un cambio en la imagen y en el contagio de ánimos en algunas personas para mejorar sus fachadas.

### Imágenes. 2





En el aspecto social, en un primer momento hubo una satisfactoria aceptación por el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, pues la participación ciudadana se tradujo únicamente en asistir a las asambleas vecinales para obtener el beneficio del repellido o pintura de fachada. Tras esta lógica si hubo una considerable asistencia más en el 2009 que en el 2008 y 2010.

### Imágenes. 3



Sin embargo, la imagen urbana que se logró con la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles duró muy poco, pues no se logró la apropiación del espacio público en el sentido de rescatarlo de la inseguridad, ya que la imagen urbana lograda fue manchada por el vandalismo, de tal modo que la inseguridad en la zona prevalece.

### Imágenes. 4<sup>21</sup>



En la actualidad el módulo de seguridad y de participación ciudadana no tienen ningún funcionamiento, por lo que a pesar de la implementación de otros programas de seguridad pública, 81 personas encuestadas del total de 102, afirman que ni antes de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles y ni con la implementación, ha mejorado la situación de inseguridad y vandalismo en la zona.

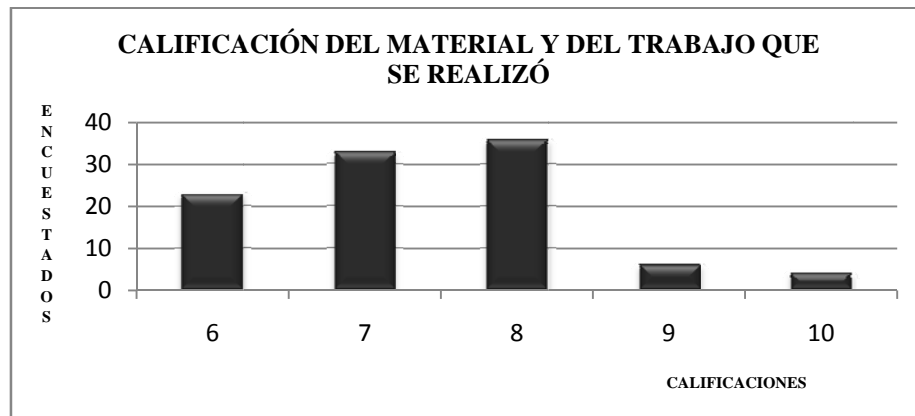
En cuanto al aspecto social hay un desencanto tanto por el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial como por la coordinadora del comité ciudadano y promotor del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles. Esto se debió principalmente a que el proyecto tuvo una alta demanda por el mejoramiento de fachadas, pero no pudo cubrir todas las demandas de las calles de la colonia. Aunado a ello el desencanto se debe a la

---

<sup>21</sup> Las imágenes. 1, muestran los avances de la obra en la Plaza Cívica (parque), mientras que las imágenes. 2, muestran el antes y el después que visualmente hacen posible valorar el cambio que hubo en las fachadas que se atendieron, en cuanto a las imágenes. 3 muestran la asistencia a las asambleas vecinales, finalmente las imágenes. 4 muestran la imagen urbana después de la implementación como una realidad del pasado y del presente.

escasa transparencia en la aplicación de los recursos y en la calidad del material, ya que los vecinos que resultaron beneficiados y aun los no beneficiados calificaron el material y el proyecto con 8, 7 y 6. Esto quiere decir que de los 102 encuestados 36 calificaron al proyecto y la calidad con 8; mientras que 33 de los encuestados calificaron el proyecto y la calidad del mismo con 7 y 23 más dieron la calificación de 6. Esto se observa en la grafica siguiente:

**Gráfica. 1<sup>22</sup>**



En esta gráfica prevalece la calificación de 8 a causa del sentimiento de gratitud por el grupo de estudio (los beneficiados), ya que fueron los que en su mayoría calificaron el material y el trabajo que se realizó con esa calificación. También fueron los beneficiados los que proporcionaron la calificación de 7 reconociendo así la insuficiencia del material empleado. Por otro lado el otro grupo de estudio (los no beneficiados) calificó severamente el material y el trabajo realizado con 6, los motivos expuestos en las encuestas fueron los siguientes: prioridad de otras necesidades y desconfianza de los vecinos por el mal uso del presupuesto que llevo a cabo la promovente, tal vez la mala fama de esta última tuvo ese efecto.

Finalmente, hay que tomar en cuenta también que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial favorece su implementación en zonas con altos grados de conflictividad

<sup>22</sup> La gráfica. 1 representa el nivel de desconfianza, en primer lugar de la comunidad a los encargados de la implementación del proyecto y en segundo lugar la insatisfacción por aquellos que tenían diferentes necesidades y/o prioridades.

social y degradación urbana, para que a través de sus proyectos disminuya la conflictividad y mejore la imagen urbana. En este caso particular se muestra claramente que no ocurrió lo esperado. Por otro lado en relación a lo social, la opinión pública presenta cierto desencanto porque no hubo un involucramiento directo de la comunidad en el proyecto, de tal modo que les permitiera certificar el procedimiento y la aplicación de los recursos.

### ***3.4. Participación y Satisfacción Social.***

Hay que resaltar que se entiende por participación al ejercicio de involucrarse directamente en algún asunto ya sea privado o público. Tras esta lógica en el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles no hubo participación, pues la coordinadora del comité ciudadano diseñó y gestionó el proyecto, aunado a ello tres miembros de la comunidad se encargaron del comité de supervisión y dos más del comité de administración del proyecto. Mientras que los demás miembros de la comunidad y que asistieron a la asamblea vecinal en donde se presentó el proyecto, participaron, pero solamente asistiendo, es decir no hubo debate ni deliberación, cuyos aportes e intervenciones por parte de los demás contribuyera enriqueciendo el proyecto. Por tal motivo no se puede tener una satisfacción social. En este sentido la participación ciudadana tal como lo decía Camacho (2013) es “simbólica”. Por lo que las encuestas que realicé al grupo de estudio de los beneficiados se orientó a distinguir el tipo de ejercicio de la participación que se llevó a cabo en las asambleas vecinales y en el proceso de diseño e implementación del proyecto.

En las encuestas determiné tres tipos de participación: 1) informativa, cuyo ejercicio es escuchar únicamente lo que se llevara a cabo en la comunidad; 2) participativa, que aunque es muy obvia es el tipo de ejercicio que a lo largo de este trabajo hemos venido desarrollando y finalmente 3) otro tipo de participación, cuya intención fue considerar otro posible ejercicio propuesto bajo la óptica del encuestado.

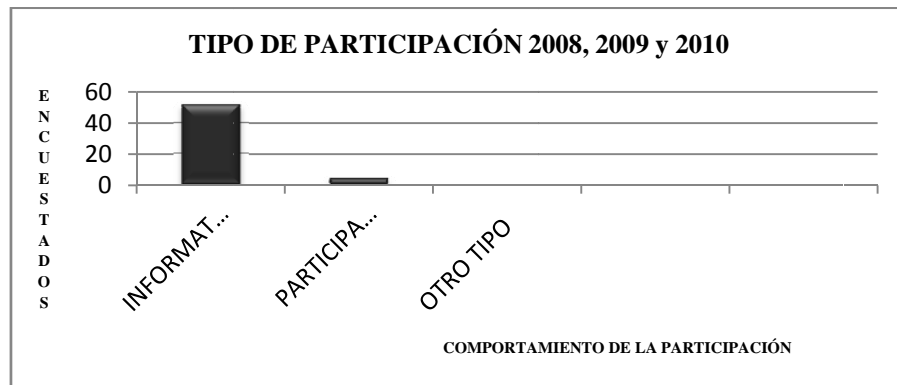
En el 2008, del total de 30 personas encuestadas del grupo de estudio (los beneficiados) 26 de ellos afirman que su participación fue informativa; mientras que 4 encuestados afirman que su asistencia a la primera asamblea vecinal fue de participación,

únicamente en el sentido de hacer mención de otras necesidades que como individuo tienen y las prioridades que les dan.

Para el 2009 los 16 beneficiados y encuestados, los 16 afirmaron que su participación en la primera asamblea y en las demás, su participación fue informativa ya que solo se dedicaron a escuchar de que trataba el proyecto que se implementaría.

Finalmente en el 2010, de los 10 beneficiados y encuestados, los 10 afirman que su participación en la primera asamblea vecinal y en las que surgieron posteriormente fue informativa. Estos tres periodos se agrupan representativamente en la siguiente gráfica.

**Gráfica. 1**



Lo anterior representa el total de 56 encuestados en los tres periodos, de los cuales 52 determinaron que su participación fue informativa, mientras que los cuatro restantes determinaron que fue participativa.

En resumen, la participación de los miembros de la comunidad fue una participación simbólica y no fue una involucración directa con el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles en sus tres momentos de implementación. Por lo que resta mencionar que solo una mínima parte de toda la comunidad de la Colonia se involucro directamente con la supervisión y administración del proyecto, el resto solo fue requisito.

Por otro lado, la satisfacción social no es más que el resultado de la realización de lo que se pedía o deseaba, o en su efecto el resultado de una respuesta positiva ante una necesidad social a través de un programa social. En este sentido la satisfacción social que

produjo el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles tuvo un gran alcance, pues en los dos grupos de estudio (beneficiados, usuarios del parque) la mayoría manifestó en las encuestas haber tenido satisfacción por la implementación del proyecto; mientras que en el tercer grupo de estudio (no beneficiados) solo una minoría tuvo satisfacción por el proyecto. La satisfacción social de estos tres grupos se representa en la siguiente gráfica:

**Gráfica. 2<sup>23</sup>**



La grafica representa los 102 encuestados, de los cuales 64 de ellos determinaron sentirse satisfechos por la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles; mientras que 38 más afirmaron no sentirse satisfechos por la implementación del proyecto.

El comportamiento de la satisfacción social en el grupo de estudio de los beneficiados por el repellado y pintura de fachadas, se explica a través de la expresión de gratitud por el cambio de imagen que las casas beneficiadas experimentaron, sin embargo algunos de ellos señalaban que duro poco el gusto, pues la imagen era manchada con los rayones. De igual forma ocurre con los usuarios del parque, en su mayoría fueron adolescentes que manifestaron

<sup>23</sup> La grafica. 1 generaliza los datos en materia de participación tanto de los tres años de implementación como de los grupos de estudio.

Las graficas. 2 contienen resultados en materia de satisfacción social y generaliza los tres años de implementación y los tres grupos de estudio.

satisfacción por la construcción de la cancha de fútbol rápido, pues la usan con frecuencia, a pesar de que ellos mismos aseguran que el lugar es inseguro a partir de la tarde y a pesar de que ya presenta deterioro y rayones.

Finalmente el comportamiento de la satisfacción social en el grupo de estudio de los que no fueron beneficiados por el Plan de Desarrollo de Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, se explica a través del sentido de exclusión y sobre todo de objetividad por estar ajenos al sentido de gratitud. De tal modo que, califican con mayor certeza el impacto del proyecto sin sentirse comprometidos con el programa. En resumen, los datos indican que si hubo satisfacción social por la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, por el simple hecho de haber sido beneficiados.

### ***3.5. Utilización de Resultados y Recomendaciones de Evaluaciones Previas***

Hay que tomar en cuenta que comparar los resultados de una evaluación con los de otra de un mismo objeto de estudio ayuda a encontrar resultados coincidentes, de tal modo, ayuda a fortalecer la evaluación de dicho objeto de estudio, cuyo fin es evidenciar el problema y plantear soluciones o en su efecto reforzar los aciertos. En este sentido el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, fue evaluado por la ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuenta: Monitoreo Ciudadano. La evaluación la realizaron en 2010 de una manera general con indicadores de medición y un modelo de evaluación distinta a la evaluación y/o análisis que hice a un proyecto del P.C.M.B, de igual forma los indicadores y el modelo de evaluación son distintos pero arrojan resultados en algunos casos iguales. A continuación veamos a lo que me refiero con la presentación de resultados de ambas evaluaciones.

Los resultados arrojados de la investigación y análisis de Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, están basados en los siguientes indicadores:

#### **1. EN LO URBANO**

- ❖ *Cobertura del P.D.M.A.F.S. Los Ángeles.*
- ✓ Número de casas beneficiadas por el repellado y pintura de fachadas.

- ✓ Difusión del proyecto.
- ❖ *Impacto del P.D.M.A.F.S. Los Ángeles.*
- ✓ En la imagen urbana: observación de un antes y un después de la implementación en la zona.
- ✓ Valoración de calidad del material y del trabajo realizado en la zona de actuación.
- ✓ Valoración del vandalismo y/o inseguridad después de la implementación del proyecto.

## **2.- EN LO SOCIAL**

- ❖ *Participación Ciudadana.*
- ✓ En la creación del proyecto y en la deliberación del proyecto.
- ✓ Tipo de participación ciudadana en las asambleas.
- ❖ *Calidad de Vida.*
- ✓ Aprobación del proyecto.
- ✓ Satisfacción por la implementación del proyecto.
- ✓ Calidad de vida a partir de la implementación.
- ✓ Sentimiento de incorporación.

Los resultados arrojados a partir de la valoración y análisis de estos indicadores son:

### **1. EN LO URBANO:**

- ❖ *Cobertura del P.D.M.A.F.S Los Ángeles.*
- ✓ *Número de casas beneficiadas por el repellido y pintura de fachadas.*

### **RESULTADOS:**

En los tres momentos de implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles (2008, 2009 y 2010), del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, se pintaron y se aplicó el repellido a fachadas de 56 casas, de tal modo que se cubrió un total de ocho calles, pero no la totalidad de las casas.

### **OBSERVACIONES:**

Es necesario tener en cuenta que la Colonia Los Ángeles es amplia, lo cual implica que tiene dieciséis calles, algunas chicas y otras grandes y por tanto con números de casas entre 100 y

50 aproximadamente. Esto quiere decir que la cobertura del proyecto fue menor a 50%, tomando en cuenta también que la mayoría de los vecinos de todas las calles fueron a la primera asamblea.

**NOTA:**

Para la realización y desarrollo de este punto, la promovente me proporcionó material como la entrega de resultados y costos finales, de igual forma en las encuestas aplicadas la pregunta que se realizó fue: ¿Fue usted beneficiado por el programa?

✓ *Difusión del proyecto*

**RESULTADOS:**

La difusión del proyecto fue en la primera asamblea vecinal. La difusión de la asamblea vecinal se dio, según la promovente, casa por casa y por un voceador. Las encuestas lanzaron datos como: la difusión del proyecto fue casa por casa, en donde encuestados aseguran que la promovente les invito personalmente a la asamblea; algunos otros afirman que la difusión se dio por un voceador y otros más aseguran que se enteraron de la asamblea por un vecino. En cuanto a la difusión del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, la promovente se entero de él a través de la diputada Aleida Alavez, ya que la promovente mantenía un vínculo con ella, de tal modo que le recomendó que participara con un proyecto.

**OBSERVACIONES:**

Es necesario difundir el proyecto en un primer momento, para que las personas se den una idea de lo que va a tratar la asamblea. Esto es a partir de que algunos vecinos acudieron a la asamblea sin saber de que se iba a tratar la reunión, hasta que estando ahí se expuso el proyecto.

**NOTA:**

Para la realización de este punto se encuestó al grupo de estudio específico (a los beneficiados) con la pregunta siguiente: ¿Cómo se entero del P.C.M.B y del proyecto que se iba a implementar?

✓ En la imagen urbana (observación de las imágenes urbana en un antes de la implementación; durante la implementación y después de la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles/ P.C.M.B.

**RESULTADOS:**

**ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN.**



➤ DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN:



➤ DESPUES DE LA IMPLEMENTACIÓN:





**RESULTADOS:**

No hubo cumplimiento a través del P.D.M.A.F.S. Los Ángeles del objetivo general del P.C.M.B que pretendía el mejoramiento de los espacios público, particularmente de aquellos que tienen altos grados de conflictividad social, como es el caso de la Colonia Los Ángeles. Aquellas fachadas a las que se les aplicó el repellido, hicieron posible que si hubiese mejoramiento disminuyendo la degradación urbana.

Por otro lado con respecto al objetivo particular del P.D.M.A.F.S. Los Ángeles en el sentido de dar vida a espacios de convivencia en el área del parque no hubo cambio alguno, ni antes de la implementación ni después de ella. Esto quiere decir que el parque siempre fue un área de convivencia sanamente e insanamente (porque siempre habido delincuencia en el parque).

**OBSERVACIONES:**

Las fotos expuestas muestran dos cosas:

- Inseguridad en la Colonia.
- La imagen urbana está manchada con rayones. Lo cual quiere decir que con o sin el programa, habido y sigue habiendo rayones.

**NOTA:**

Las fotos que ilustran un antes de la implementación del P.D.M.A.F.S. Los Ángeles fueron obtenidas de maps.google.com.mx; mientras que las que ilustran la implementación del proyecto fueron proporcionadas por la promotora y las fotos que muestran el después de la implementación fueron sacadas entre 2012 y 2013.

✓ **EN LA INSEGURIDAD DESPUES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL P.D.M.A.F.S. LOS ÁNGELES.**

**RESULTADOS:**

No hubo cambios en relación a la disminución de la inseguridad y/o vandalismo con la implementación del P.C.M.B en relación a la implementación del proyecto P.D.M.A.F.S. Los Ángeles en las ocho calles y en la Plaza Cívica (parque).

**OBSERVACIONES:**

En las fotos de un antes y un después se puede observar que hay casas rayadas y en el parque también. No obstante las encuestas demuestran que si hay inseguridad, tanto en la Colonia como en el parque.

**NOTA:**

Para la comprobación de lo antes dicho, se encuestó a los tres grupos de estudio: grupo específico (los beneficiados por el proyecto); grupo al azar (los usuarios del parque) y grupo al azar (los no beneficiados. De igual forma se hizo una comparativa a través de la observación con las fotos de un antes y un después de la implementación.

✓ **VALORACIÓN DE CALIDAD DE MATERIAL Y DEL TRABAJO REALIZADO EN LA ZONA DE ACTUACIÓN**

**RESULTADOS:**

En base a las encuestas realizadas, la calificación que más prevaleció fue 8, es decir la mayoría de los encuestados calificaron el material y el proyecto con esa calificación. De ahí 7 se diferencio mínimamente y 6 continuo para calificar el material del proyecto.

**OBSERVACIONES:**

A través de ello se demostró que hay desconfianza por parte de los colonos hacia la promovente, de tal modo que piensan que no hubo una honesta aplicación de los recursos para el material. No obstante también se demostró que hay diversidad de necesidades y prioridades lejos de una imagen urbana bonita. De igual forma se evidencia que no hubo una participación en donde se llevara a cabo el ejercicio de construcción del proyecto entre los colonos y deliberación del proyecto. Simplemente hubo conformismo.

**NOTA:**

Para este punto se tomó la muestra de los tres grupos de estudio: grupo de estudio en específico (los beneficiados); grupo de estudio al azar (los usuarios del parque) y grupo de estudio al azar (los no beneficiados). En la encuesta se les hizo la siguiente pregunta: En cuanto a calidad de material que se empleo y el trabajo que se realizo: del 1 al 10 ¿qué calificación le da y por qué?

## **2. EN LO SOCIAL:**

### **❖ Participación Ciudadana**

#### **✓ EN LA CREACIÓN Y EN LA DELIBERACIÓN DEL P.D.M.A.F.S. LOS ANGELES DEL P.C.M.B**

### **RESULTADOS:**

Hay una confusión sobre el verdadero ejercicio de la participación ciudadana, pues se cree que su ejercicio es a partir de la asistencia a las asambleas vecinales y por tanto su registro a ellas para ser beneficiados. Por lo tanto no hay cumplimiento del objetivo general del P.C.M.B en relación a la intención de fomentar la participación ciudadana, de igual forma no hubo cumplimiento con el objetivo particular del P.D.M.A.F.S Los Ángeles en relación a desarrollar la figura de actor principal en los vecinos como autogestores de la sustentabilidad de su barrio o colonia.

La participación ciudadana es mínima, ya que esta recae en los comités de supervisión y administración, con un mínimo de integrantes (en total ocho).

### **OBSERVACIONES:**

Definir la participación ciudadana e implementar mecanismo para su ejercicio, así como especificarlo es fundamental para el desarrollo de aquellos programas que como requisito tengan el fomentar o desarrollar la participación. En ausencia de ello la participación ciudadana se traduce, por ejemplo en simple asistencia a las asambleas (en el caso del P.C.M.B) o simplemente registrarse en ellas para ser beneficiados.

Hay que tomar en cuenta que el comportamiento de los individuos es exigente, es decir como no hay una educación cívica, lejos de querer participar prefieren solamente recibir el beneficio del programa, de tal modo que se mantienen ajenos a actividades políticas en su comunidad.

**NOTA:**

Para la realización de este punto se tomó en cuenta la entrevista que proporciono la promotora, en donde narro el proceso de elaboración e implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles.

✓ ***TIPO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ASAMBLEAS PARA EL P.D.M.A.F.S LOS ÁNGELES***

**RESULTADOS:**

El ejercicio de la participación ciudadana en las asambleas fue informativo. Es decir los vecinos de la colonia solo escucharon lo que se iba hacer y uno cuantos expusieron algunas necesidades y prioridades en relación a otros temas.

**OSERVACIONES:**

Las asambleas sirvieron para informar lo que se haría en relación al proyecto y para que los vecinos se registraran para solicitar el beneficio del programa.

**NOTA:**

Para la realización de este punto se encuestó al grupo de estudio específico (los beneficiados) a quienes se les preguntó: ¿Cómo fue su participación en las asambleas vecinales en relación al P.C.M.B?

❖ ***Calidad de Vida.***

✓ ***CALIDAD DE VIDA A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL P.D.M.A.F.S LOS ÁNGELES***

**RESULTADOS:**

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial no mejora la calidad de vida de los ciudadanos. De tal modo que el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles tampoco lo hace.

**OBSERVACIONES:**

Hay que tomar en cuenta que el mejoramiento en cuanto a calidad de vida tiene muchas vertientes, una de ellas es la que tiene que ver con el factor económico, es decir, las personas determinan que su calidad de vida mejora con una economía que les permita satisfacer sus necesidades básicas. Por lo que el mejoramiento que permitió el proyecto no es de este tipo.

**NOTA:**

Para la realización de este punto se tomó en cuenta únicamente al grupo de estudio específico (los beneficiados) cuya pregunta fue: ¿Usted cree que con el beneficio que el P.C.M.B mejoró su calidad de vida?

✓ ***APROBACIÓN DEL PROYECTO POR LOS VECINOS DE LA COLONIA LOS ÁNGELES***

**RESULTADOS:**

El Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles tuvo una aceptación y por tanto aprobación. Esto quiere decir que 79 de 102 encuestados lo aceptaron gustosamente.

**OBSERVACIONES:**

Aquellos que aprueban el proyecto, básicamente lo hacen por simple gratitud por haber sido beneficiados, sin embargo no hay que dejar de lado que los que no aprobaron el proyecto fue por tener diferentes necesidades.

**NOTA:**

Para la realización de este punto, se encuestaron a los tres grupos de estudio: el grupo de estudio en específico (los beneficiados); el grupo de estudio al azar (los usuarios del parque) y (los no beneficiados), cuya pregunta fue: ¿Estuvo de acuerdo con el proyecto para el P.C.M.B?

✓ ***SATISFACCIÓN POR LA IMPLEMENTACIÓN DEL P.D.M.A.F.S. LOS ÁNGELES***

**RESULTADOS:**

Si hubo satisfacción por la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, principalmente con los vecinos que recibieron el repellido y pintura en sus fachadas.

De igual forma hubo satisfacción por la implementación por parte del sector juvenil quienes hacen uso de la cancha de futbol rápido ubicada en la Plaza Cívica.

**OBSERVACIONES:**

Se sigue apreciando la diferenciación de intereses o necesidades con aquellos que no les satisfizo la implementación del P.D.M.A.F.S Los Ángeles, por ejemplo: los adultos mayores que usan el parque para descansar o caminar si inclinaron por la inversión de un centro para ellos y para los jóvenes, en donde impartieran talleres. Algunos otros jóvenes les hubiesen gustado la construcción de una cancha de frontón, etc.

**NOTA:**

Para la realización de este punto se encuestaron a dos grupos de estudio: el grupo de estudio en específico (los beneficiados) y el grupo de estudio al azar (usuarios del parque), cuya pregunta contestaron: ¿Se siente usted satisfecho con la implementación del P.C.M.B en su comunidad y en su casa?

✓ ***SENTIMIENTO DE INCORPORACIÓN A SU COMUNIDAD A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL P.D.M.A.F.S. LOS ÁNGELES***

**RESULTADOS**

Con la implementación del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, se generó en los beneficiados (en la mayoría) un sentimiento de incorporación a sus comunidades. Mientras que a una minoría no le genero este sentimiento.

## **OBSERVACIONES:**

El sentimiento de incorporación a sus comunidades que generó el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles a aquellas personas que recibieron el beneficio del repellado, se explica de la siguiente manera:

El beneficio del repellado y pintura de fachadas aplicado principalmente a casas con índices altos de deterioro, hizo posible que visualmente se asemejaran a las demás casas que presentan una condición visual aceptable, de tal modo que ese cambio de imagen hizo posible el generar el sentimiento de incorporación a su comunidad porque se igualaron las condiciones de las fachadas.

## **NOTA:**

Para la realización de este punto se tomó en cuenta el grupo de estudio específico (los beneficiados), cuya pregunta que contestaron fue: ¿Considera usted que la implementación del P.C.M.B y su participación le permitió sentirse incorporado a su comunidad?

A continuación se presentan los resultados de la evaluación del P.C.M.B que la ONG llamada Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuenta, A.C “Monitoreo Ciudadano” llevó a cabo en el 2010. Es necesario aclarar que esta ONG retomó indicadores de medición distintos a los planteados y expuestos arriba, sin embargo hay similitud en algunos, por lo que precisaré y abundaré en ellos para efectos de este apartado. No se tomarán en cuenta indicadores que no considero complementarios a la evaluación y análisis ya elaborada.

La Contraloría Ciudadana para la rendición de cuentas llevó a cabo un monitoreo ciudadana cuyo fin fue evaluar el P.C.M.B, tomando en cuenta los siguientes indicadores:

### ***1.- Indicadores de Transparencia:***

#### **➤ Relevancia:**

- Se publica la información relativa al diseño del Programa.
- Se publica la información relativa al marco normativo-institucional del Programa.
- Se publica la información relativa a la implementación del Programa.
- Se publica la información relativa a la evaluación del Programa.

- Accesibilidad.
- Inclusión.
- Oportunidad.
- Inteligibilidad.

**2.- Indicadores de Rendición de Cuentas:**

- ¿Existen mecanismos para presentación de quejas o denuncias?
- ¿Se realizan reuniones de acercamiento con la población objetivo?
- ¿Cuáles son los indicadores de gestión del programa? ¿Sirven para medir efectivamente el impacto del programa (en función al avance en los objetivos)?
- ¿Existe algún mecanismo o instrumento en donde se exponga claramente los resultados del Programa?
- ¿Las evaluaciones externas al Programa incluyen el análisis del avance en los indicadores de gestión?
- ¿Los informes y reportes financieros permiten claramente identificar cómo fueron utilizados los recursos públicos del programa, así como los responsables de administración?
- Nivel de conocimientos del Programa por parte de la población objetivo.
- Nivel de involucramiento del Programa por parte de la población objetivo en los procesos participativos.

**3.- Indicadores de Apego a la Normatividad:**

- ¿El programa cuenta con Reglas de Operación?
- ¿Las Reglas de Operación contienen los elementos mínimos establecidos en la ley: 1) entidad o dependencia responsable del programa; 2) objetivos y alcances; 3) metas físicas; 4) programación presupuestal; 5) requisitos y procedimientos de acceso; 6) procedimiento de queja o de inconformidad ciudadana; 7) mecanismos de evaluación y los indicadores; 8) formas de participación social; y 9) articulación con otros programas sociales.
- ¿Se presentan y publican informes trimestrales pormenorizados de la evaluación y ejercicio de los recursos del Programa?
- ¿Se encuentra instalada en un lugar visible una placa con la información del proyecto y la leyenda de transparencia? (proyectos en proceso).

- ¿Se encuentra instalado en un lugar visible un letrero que indique la información del proyecto y la leyenda de transparencia? (proyectos en proceso).
- ¿El expediente del proyecto contiene toda la documentación que respalde los procedimientos establecidos en las Reglas de Operación?.

A continuación se presentan los resultados obtenidos por la evaluación del P.C.M.B que la Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C “Monitoreo Ciudadano” realizó, retomando únicamente aquellos indicadores que tienen alguna semejanza con la evaluación y análisis ya expuestos con anterioridad.

### ***1.- Indicador de Transparencia***

- **Relevancia. Listado de elementos que es necesario para conocer con detalle las características y el funcionamiento del Programa.**

### **RESULTADOS:**

No se encuentra publicado (por lo menos en internet):

- Convocatoria de colaboración firmadas
- Requisitos y procedimientos para acreditarse como Asesor Técnico
- Información específica de cada proyecto al inicio de la obra.
- Reportes mensuales sobre el ejercicio del recurso público de cada proyecto.
- 

### **CONCLUSIÓN:**

Hace falta publicar información relevante.

### **RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:**

Es necesario publicar de manera oportuna:

- Reportes mensuales sobre el ejercicio del recurso de cada proyecto.
- Convocatoria a Asambleas Vecinales para rendir cuentas.
- Constancia de Asambleas Vecinales para rendir cuentas.

- **Inclusión. Mecanismos o medios que se utilizan para difundir la información del programa a los distintos públicos**

**RESULTADOS:**

No se implementan de manera generalizada los medios alternativos de difusión en los distintos puntos de implementación del Programa.

**RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:**

Existen dos momentos que requieren de amplia difusión de información sobre el Programa:

1.- Convocatoria del Programa dirigida a la población objetivo, a través de distintos medios:

- Pinta de bardas.
- Carteles en espacios públicos.
- Mantas en espacios públicos.
- Folletos.
- Volantes.

2.- Convocatoria para Asambleas Vecinales al interior de cada colonia participante. Esta puede realizarse utilizando los siguientes medios:

- carteles en espacios públicos.
- mantas en espacios públicos.
- folletos.
- volantes.

- **Inteligibilidad. ¿Qué tan clara y comprensible es la información pública sobre el Programa?**

**RESULTADOS:**

La información pública sobre el Programa es clara y comprensible. Sin embargo, en algunos elementos de información se requiere mayor precisión, por ejemplo:

- Población objetivo. Ya que no se aclara, pues operativamente el Programa está dirigido a los administradores de los proyecto.

## **RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:**

Se recomienda detallar, completar o redefinir los siguientes elementos de información para hacer más claro y comprensible:

-población objetivo. La población objetivo no es clara, pues operativamente el Programa está dirigido a los administradores de los proyectos.

### **2.- *Indicador de Rendición de Cuentas.***

#### **➤ Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas**

## **RESULTADOS:**

- El cumplimiento de las metas físicas no es un indicador confiable del avance en los objetivos del Programa.

- En ninguno de los documentos de análisis publicados sobre el programa se detectaron indicadores para medir el cumplimiento en los objetivos. Si bien en el documento que sintetiza el encuentro de evaluación y experiencias del P.C.M.B, se encuentra un análisis minucioso sobre distintos aspectos del Programa, tampoco incluye claramente propuestas de indicadores para medir el impacto del programa.

- Al no tener definidos indicadores de gestión que permita medir efectivamente el avance en los objetivos del Programa, la evaluación interna al programa no incluye el análisis que permita medir confiablemente su impacto en la publicación.

- El P.C.M.B está diseñado para que sean agentes particulares (no servidores públicos) quienes administren y ejecuten los recursos públicos.

- Los informes y reportes financieros oficiales que presentan los responsables del Programa no permiten claramente identificar cómo fueron utilizados los recursos públicos ya que esta información es generada por los particulares administradores y ejecutores de los proyectos de mejoramiento.

- Para una efectiva rendición de cuentas es necesario que los responsables del Programa aseguren el cumplimiento por parte de los particulares administradores y ejecutores de los

proyectos de mejoramiento barrial de los procedimientos y lineamientos establecidos para el manejo de los recursos públicos otorgados.

## **RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:**

Existen dos ámbitos en materia de rendición de cuentas:

### ***1) Ámbito Territorial:***

En las Asambleas Vecinales deben de estar representados los intereses de toda la colonia, para avanzar en este sentido se requiere asegurar una amplia difusión de la convocatoria.

Para esto se propone considerar un quórum para la validación de las Asambleas Vecinales. Aprovechando la estructura de organización vecinal que se está definiendo en el Distrito Federal. Se puede llevar una calendarización para estas Asambleas supervisadas por la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

### ***2) Ámbito Institucional:***

Se debe implementar un mecanismo que pueda plantearse en términos de una sesión pública en donde los responsables del Programa exponen y justifican las decisiones y acciones llevadas a cabo en el público interesado. El mecanismo debe contener dos partes:

- i. Exposición de acciones al público asistente:
  - a) Indicadores de gestión.
  - b) Evaluaciones internas.
  - c) Reportes pormenorizados de la ejecución de los recursos públicos.
  - d) Reportes de quejas o inconformidades interpuestas ante la Contraloría General del Distrito Federal.
- ii. Justificación de las acciones por parte de los responsables del programa.

➤ **Nivel de reconocimiento del Programa por parte de la población objetivo.**

## **RESULTADOS:**

Del grupo de estudio que se tomo (habitantes de colonias beneficiadas por el P.C.M.B).

37% de los encuestados mencionaron haber escuchado el P.C.M.B.

17% conocen las características de la población objetivo del Programa.

26% conoce el tipo de apoyo que se otorga a través del P.C.M.B.

21% conoce el monto de los apoyos otorgados.

➤ **Nivel de involucramiento por parte de la población objetivo en los procesos participativos**

Del grupo de estudio que se tomó (habitantes de colonias beneficiadas):

49% Se enteró que su colonia iba a participar en la convocatoria porque fue invitado a una Asamblea para avalar el proyecto.

59% Asistió a la Asamblea Vecinal para avalar el proyecto.

46% Se enteró que su colonia fue seleccionada para recibir apoyo porque se le invitó a una Asamblea Vecinal para dar a conocer la aprobación del proyecto y para elección de integrantes de los Comités.

35% Asistió a la Asamblea Vecinal para dar a conocer la propuesta del proyecto y para elección de integrantes de los Comités.

17% Se enteró que había concluido la obra porque se le invitó a una Asamblea Vecinal para rendir cuentas por parte de los Comités.

10% Asistieron a la Asamblea Vecinal para rendir cuentas por parte de los Comités.

**3. Indicador de Apego a la Normatividad:**

- **Para proyectos concluidos: ¿El expediente del proyecto contiene toda la documentación que respalde los procedimientos establecidos en las Reglas de Operación?**

## **RESULTADOS:**

La mayoría de los expedientes de los proyectos de Mejoramiento barrial están incompletos, esto es que hacen falta dos o más documentos.

## **RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:**

Para darle cumplimiento a la normatividad (Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y Reglas de Operación) se propone un mecanismo que incorpore sistemáticamente a ciudadanos y/u organizaciones de sociedad civil en el seguimiento y vigilancia de su implementación. Este mecanismo puede consistir en un grupo de seguimiento constituido por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, interesadas en la vigilancia de la implementación del programa.

- El grupo de seguimiento debe de estar coordinado por una organización de la sociedad civil que tenga experiencia en actividades de seguimiento y vigilancia social.
- El trabajo que realice el grupo de seguimiento puede ser revisado anualmente y aprobado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.
- El grupo de seguimiento tendrá como funciones:
  - a) Solicitar directamente a los responsables del programa la atención inmediata de las irregularidades detectadas a través de las acciones de seguimiento.
  - b) Asesorar, canalizar y dar seguimiento a las quejas y denuncias de los beneficiados del Programa directamente a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.
  - c) Notificar directamente al Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F a la Procuraduría Social del D.F, al Consejo de Evaluación de Desarrollo Social e incluso a la Secretaría de Finanzas, cualquier irregularidad detectada en la implementación del Programa que se relacione con sus respectivas materias y atribuciones.

De ello se observa dos puntos fundamentales:

- 1) Aun cuando los objetivos del programa son innovadores, resultan demasiado ambiciosos para un presupuesto limitado y un equipo de trabajo con pocos elementos. Es por ello que las potencialidades del Programa se ven limitados a la construcción y

rehabilitación de espacios públicos sin contar en varios casos con procesos participativos abiertos e incluyentes al interior de las colonias y sin contar con una articulación efectiva con otros programas o instancias de gobierno, que permitan el funcionamiento adecuado de todos los espacios públicos una vez construidos o rehabilitados.

- 2) En relación a la Programación de las Asambleas Vecinales: el Proyecto de Mejoramiento Barrial de cada colonia que quiera participar en la convocatoria del programa, debería ser producto de una discusión abierta entre los vecinos sobre las necesidades y alternativas de mejoramiento de espacios públicos en la respectiva colonia, no la aprobación de proyectos previamente definidos. Acto seguido se deberían votar las distintas opciones propuestas por los vecinos, seleccionando la que más aprobación tenga.

### ***3.6. Conclusión***

A manera de conclusión, las evaluaciones simplemente son herramientas para el evaluador cuya finalidad es valorar un aspecto general o en específico de la política social, de un programa social y/o proyecto, como es el caso particular del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Por lo cual ambas evaluaciones aquí expuestas son distintas, por un lado la segunda evaluación, evalúa el P.C.M.B a través de indicadores que contribuyen a saber ciertas cosas del programa; mientras que la primera evaluación analiza uno de muchos proyectos que da viabilidad el P.C.M.B.

Sin embargo ambas evaluaciones coinciden en valorar la participación ciudadana, cuyo ejercicio o pretensión de ejercicio está en los objetivos del P.C.M.B y del Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles. De tal modo que el resultado relacionado con el indicador de participación ciudadana en ambas evaluaciones son:

No hay un ejercicio de participación ciudadana que involucre a toda la comunidad. Como se observa en ambos casos es un grupo pequeño el que se involucra directamente en la construcción del proyecto y en su implementación (administrador, el comité de supervisión) y

el involucramiento en las Asambleas Vecinales fue poco, pues no hubo una captación de propuestas que contribuyeran o definieran el proyecto, lo cual produce inconformidad en la comunidad, porque hay diversidad de necesidades y prioridades a las cuales exigen respuesta, por ejemplo, en el caso particular del P.D.M.A.F.S Los Ángeles, no hubo deliberación del proyecto, por lo que las Asambleas Vecinal fueron informativas. De ello se derivan dos puntos fundamentales que de un modo u otro afectan la buena fe del P.C.M.B: En primer lugar, no hay una adecuada difusión del programa y/o proyecto, lo cual deriva, que por ello no se dé un adecuado ejercicio de la participación entre la comunidad, porque la misma comunidad no sabe de que se trata el programa, desconoce sus Reglas de Operación.

En segundo lugar no hay una adecuada rendición de cuentas, esto y lo primero traen consigo la desconfianza de los miembros de la comunidad hacia con quien administra y supervisa el proyecto. Aquí hay que recordar que en el caso del P.D.M.A.F.S Los Ángeles, la comunidad manifestó desconfianza en el material que se utilizó para el proyecto y en la aplicación de presupuesto en el material y por tanto en la obra por parte de la promotora.

En resumen una cosa deriva de la otra, se va formando una cadena de problemas, de obstáculos y de irregularidades que originalmente se desencadenan por la insuficiencia de la planeación de un programa social y por un insuficiente análisis previo, cuya consecuencia es un mal diseño de programa. De ahí los resultados obtenidos en ambas evaluaciones.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

Quiero concluir con dos observaciones: la primera es en relación a la participación ciudadana en el P.C.M.B, expuesta en el P.D.M.A.F.S Los Ángeles y la segunda, es en relación a la evaluación en los programas sociales en general, partiendo de las evaluaciones aquí expuestas.

Primero que nada, me permitiré citar un pequeño fragmento del objetivo particular del P.C.M.B, cuyo contenido es afín a esta conclusión. El P.C.M.B busca “promover la *Participación Ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social* del D.F con el ámbito de Desarrollo Urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos”. En este sentido, sí hubo participación ciudadana en el P.D.M.A.F.S Los Ángeles, pero solo fueron unos cuantos los que se involucraron directamente en el proyecto. Hay que recordar que fue la promotora (miembro del consejo ciudadano) quien diseñó el proyecto, lo administró y tres personas más fueron los que supervisaron la obra, lo cual implica, por un lado que toda la comunidad de la colonia se mantuvo ajena y por otro lado, a partir de ellos surgieron inconformidades, tanto de los no beneficiados como de los beneficiados y esto debido a que presentaban distintas necesidades, intereses y prioridades para usar el recurso que se asignó al proyecto.

No obstante el que la comunidad no estuviera involucrada directamente en la implementación produjo desencanto por parte de la comunidad, hacía el programa y los empleadores del proyecto. Tampoco se dieron medidas de transparencia como la observación en todo el proceso de implementación que certifique el empleo de los recursos económicos correctamente.

De tal modo que se aprecia en este caso, un tipo de participación simbólica en donde no hubo un pleno ejercicio de participación de toda la comunidad en el diseño, ejecución del proyecto del P.C.M. Tal ejercicio de participación estipulado en el objetivo del programa, únicamente se plasmó en un documento que avaló la Subsecretaria de Participación Ciudadana sin que haya ocurrido así.

Sin duda el afán porque haya participación social en los programas sociales es un claro obstáculo para el desarrollo del programa, por lo que a los mismos programas requieren

adoptar medidas relacionadas con el arreglo de los diversos intereses, necesidades y prioridades en las comunidades. De lo contrario, este mismo afán entorpece el desarrollo de los proyectos del P.C.M.B y se hace presente la insatisfacción de la misma comunidad por el programa, como de esta investigación.

La siguiente observación es un tema medular de los programas sociales, nada más y nada menos que la evaluación cuyo fin es identificar sus deficiencias, insuficiencias, obstáculos etc., y corregir el programa o simplemente hacer ajustes, sin embargo de ello surge un problema y es que la evaluación no sea veraz para el fin que persigue quien la emplea. Por ejemplo, puede ser que los resultados que arroja la evaluación de la encargada de implementar el proyecto no sean veraces, pues tiene una gran responsabilidad con el presupuesto y con la gente y por tanto su imagen tiene que ser impecable ante el trabajo que realizó o más aún, la institución que se encarga de los programas cuyo compromiso es evidenciar la eficiencia de estos, por aquello de dar una buena imagen de la administración en turno. De ello ocurre que la evaluación que se le hace a la promovente (un simple cuestionario) creado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, no arroja resultados significativos para mejorar la implementación, ya que la responsabilidad de la promovente de cuidar su imagen, no se detiene a investigar la opinión de la comunidad acerca del proyecto y de su implementación. Lo anterior se sustenta en base a los cuestionarios aplicados por la promovente, en los cuales no se destacó ningún tipo de problema que haya suscitado a lo largo del proceso de implementación, en comparación con los resultados obtenidos de las encuestas realizadas a los tres grupos de estudio (los beneficiados, los no beneficiados y los usuarios del parque).

En sí, las evaluaciones no deben estar comprometidas con la institución encargada o la administración en turno, deben de ser autónomas y desinteresadas cuyo fin debe de ser únicamente mejorar para eficientar el programa social, de igual forma la opinión del público tanto de los beneficiados como de los no beneficiados debe de ser tomada en cuenta por su conocimiento sobre sus propias necesidades.

Con la investigación no se pretendió desprestigiar al P.C.M.B o al Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles, ya que tiene aciertos y reconocimientos a nivel internacional. Por ejemplo, de los reconocimientos que ha obtenido el P.C.M.B fueron:

“en el 2009 el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa le otorgó al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial el primer lugar en mejores prácticas de entre 22 programas similares de América Latina, África y Europa. Al año siguiente recibió del Deutsche Bank el premio Urban Age.” (El Gráfico: Agosto 2011).

Otro ejemplo fue el que mencionó la promovente en la entrevista, que el Plan de Desarrollo del Medio Ambiente Físico y Social Los Ángeles fue incluido en el libro Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2008 de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F y del G.D.F, sin embargo esta publicación es una forma de rendición de cuentas del mismo Gobierno del Distrito Federal.

Finalmente cabe resaltar que la evaluación aquí realizada tuvo el objetivo de analizar de manera objetiva y científica los problemas y necesidades de la comunidad y de proponer mejorar los programas.

## Referencias Bibliográficas

Ardila, Rubén. 35. (2003). Calidad de Vida: Una definición Integradora. Revista Latinoamericana de Psicología. 161- 164.

Baño, Rodrigo. (1997). “Consideraciones acerca de la participación ciudadana.” en Primer Seminario Conceptual de Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, Año 1, núm. 22, FLACSO, Chile. Recuperado el 24 de Junio de 2013 en <http://www.eunosur.org/FLACSO/revista>.

Bazzaco, Eduardo. Sepulveda, S. (2010). Barrio Trabajando. Metodología de Evaluación de la Participación Ciudadana en Proyectos de Mejoramiento Barrial. México.

Borja, J. (2000). *Descentralización y Participación Ciudadana*. México: Centro de Servicios Municipales.

Cardozo, B. M. (2006) La evaluación de políticas y programas públicos. *El caso de los programas de desarrollo social en México*. México. 75-162.

Cortés, Fernando, et al. (2008) Método Científico y Política Social. *A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. 97-123.

De la Rosa, J, Berrios. N (2000) Entre lo cívico y lo gubernamental: análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal. México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C.

Espinosa, García. Mario. (2006). “Historia y Cultura de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico” en *Revista Andamios*, Vol. 1 núm. 1, México, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM, p.p. 33,34.

Espinosa, García. Mario. (2009) “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía” en *Revista Andamios*, Vol. 5 núm. 10, México, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM, p.p. 71-78.

Fernández, B. R. Hernández, L. J. (2001) Evaluación de programas. *Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Madrid.* 19-144.

Fron, Jont. (s.f.). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, <http://urbared.ungs.edu.ar/pdf/deba5/articulocentrarJoan%20Font.pdf> (8 de agosto, 2008).

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2010). *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social.* Extraído el 17 de Julio de 2012 desde [http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2010/lin\\_20011.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2010/lin_20011.pdf)

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010). *Ley de Participación Ciudadana.* Extraído el 6 de octubre de 2010 desde [http://www.provecino.org.mx/pdfs/leyes/Ley\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://www.provecino.org.mx/pdfs/leyes/Ley_Participacion_Ciudadana.pdf)

GDF, (2000). “La marginación Socioeconómica en los hogares del Distrito Federal 2000” Secretaria de Salud-GDF, Disco compacto.

Guerrero, Juan Pablo. (1995) *Evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*. Vol. núm 1.

INEGI, (2000). “Cuaderno estadístico delegacional, Iztapalapa”, edición 2000, Aguascalientes, Ags, México.

INEGI, (2001). “XII Censo General de Población y Vivienda 2000,” Distrito Federal, Aguascalientes, Ags, México.

Martí Batres Guadarrama (2011) “¿Otro premio mundial de Mejoramiento Barrial?”, El Gráfico, México, 26 de agosto.

Miguel de la Madrid Hurtado. (2013). *Política Social de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988*. Extraído el 31 de Julio de 2013 en: <http://migueldelamadridhurtado.com/index.html>

Patiño, Camacho. Luis H. (2013). *Participación Social en la Política Urbana*. Cuaderno de trabajo 2, Ciencia Política y Administración Urbana. México.

Parsons, Wayne. (2007). *Políticas públicas*. México: Flacso, Chile. P.p. 50-52.

PGJ. (2011). *Estadísticas delictivas*. Extraído el 26 de Junio de 2013 en: <http://www.pgjdf.gob.mx/images/Estadisticas/2011.pdf>

PRONASOL. (2009). *Programa Nacional de Solidaridad*. Extraído el 29 de Julio de 2013 en: [http://cln4b-2.blogspot.mx/progama\\_nacional\\_de\\_solidaridad\\_09.html](http://cln4b-2.blogspot.mx/progama_nacional_de_solidaridad_09.html)

Preparatoria Abierta. (2013). *La transformación del Estado y la sociedad en el contexto de los años noventas*. Programa Nacional de Solidaridad. Extraído el 30 de Julio de 2013 en: <http://www.preparatoriaabierta.com.mx/estructura-socioeconomica>

Provecino (2000). *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Extraído el 28 de agosto de 2011 desde en: [http://www.provecino.org.mx/pdfs/leyes/Ley\\_Desarrollo\\_Social\\_DF.pdf](http://www.provecino.org.mx/pdfs/leyes/Ley_Desarrollo_Social_DF.pdf)

Reyna, Lara. M. (2006) “El Destino de la Participación Ciudadana en México”, *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM*. 2 (3): 306- 325.

Secretaría de Desarrollo Social (2010). *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*. Extraído el 28 de agosto de 2010 desde <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2008>

Serra, Vásquez. Luis. H. (s.f.). Participación ciudadana y movimientos sociales, <http://www.grupochorlavi.org/accioncolectiva/otros/participacionciudadana.pdf>

Zicardi, Alicia. (2008).”Pobreza en América Latina” en *Explosión urbana y globalización*. Madrid. Ed. Popular. p.p. 115-118.

\_\_\_\_\_ (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local” en *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memorias I, coordinado por Alicia Zicardi, México: Instituto de Investigaciones Sociales-

Universidad Nacional Autónoma de México/Secretaría de Desarrollo Social/Comisión Mesoamericana de Estudiantes de Sociología, pp. 245-272.

## Anexo

Se tomó una muestra de estudio que se clasificó en tres grupos: Primer grupo beneficiados por el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Segundo grupo no beneficiados por el programa (grupo al azar). Tercer grupo usuarios de la Plaza Cívica (grupo al azar). Haciendo un total de 102 personas entrevistadas, de los cuales:

❖ Primer grupo “beneficiados” por el P.C.M.B (repellado y pintura de fachada en vivienda) se encuestaron un total de 56 personas de los tres años de implementación (2008,2009 y 2010). A este grupo se les formularon las siguientes preguntas:

1.- ¿Fue usted beneficiado por el P.C.M.B?

a) Si                      b) No ¿por qué?

2. Si fue beneficiado por el P.C.M.B:

¿A cuántas asambleas vecinales asistió?

¿Cómo fue su participación en las asambleas vecinales en relación al P.C.M.B?

a) Participativa      b) Informativa      c) Ninguna

¿Estuvo de acuerdo con el proyecto para el P.C.M.B?

a) Si                      b) No ¿por qué?

¿Cómo se enteró del P.C.M.B y del proyecto que se iba a implementar?

a) En la asamblea vecinal   b) Por un vecino   c) A través de un voceador   d) Otro

3. En cuanto a calidad del material que se empleo y el trabajo que se realizó:

Del 1 al 10 ¿qué calificación le da? y ¿por qué?





- ¿Cuántos habitantes hay en la zona de actuación?
- ¿Cómo se enteraron los habitantes de la zona de actuación de su proyecto?
- ¿Pasó por consenso el proyecto que promovía?, es decir ¿se sometió a votación entre los vecinos? Y ¿Cómo fue su aceptación?
- ¿Cómo le pareció el procedimiento para tener acceso a la realización del P.C.M.B?
  - a) Engorroso
  - b) Confuso
  - c) Ágil
  - d) Otro
- Mostrar el proyecto junto con fotografías de un antes de la implementación y un después del P.C.M.B.
- ¿Tubo asesoramiento Técnico?
- ¿Cómo fueron asignados los supervisores y administradores?
- ¿Cómo fue el proceso de administración y supervisión del P.C.M.B?
- ¿Cuánto fue el monto asignado para el proyecto y para cuantas casas a beneficiar?
- ¿Cuál es el total de viviendas beneficiadas?
- ¿Por qué hubo casas que no fueron beneficiadas por el programa?
- Acerca de la participación:
  - ¿Considera usted que la implementación del P.C.M.B hace posible la participación de la población de la zona?
  - ¿Usted cree que con el beneficio que el P.C.M.B proporciona, mejore la calidad de vida de los beneficiados?

En esta entrevista, considero necesario señalar que siendo una entrevista informal, el planteamiento de estas preguntas sirvió como plataforma para desarrollar otras en el momento de la comunicación que se entabló.