

¿Participación formal o efectiva en la construcción de políticas públicas de discapacidad?

Brenda Montes Betancourt
Emma Consuelo Maza Calviño



INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.

¿Participación formal o efectiva en la construcción de políticas públicas de discapacidad?

Brenda Montes Betancourt
Emma Consuelo Maza Calviño



INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.

© **¿Participación formal o efectiva en la construcción de políticas públicas de discapacidad?**

“Título derivado del proyecto:
Impacto de los Consejos Civiles en las políticas públicas en materia de discapacidad. Estudios de caso en Guerrero, Jalisco y el Distrito Federal.”

Diciembre de 2011, México D.F. (Primera Edición)

Autoras:

*Brenda Montes Betancourt
Emma Consuelo Maza Calviño*

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
Benjamín Franklin 186 Col. Escandón,
Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11800, México D.F.
Tel. (55) 5271 7226
www.imdhd.org
Rocío Culebro, Directora Ejecutiva



“La presente obra fue realizada con el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social a través del Programa de Coinversión Social en su convocatoria de la Vertiente de Investigación 2011.”

Diseño gráfico y editorial: Gabriela Monticelli
Taller de Sueños • contacto.taller.ds@gmail.com

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos todas las facilidades otorgadas por las siguientes instituciones para la realización del presente estudio:

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal DIF DF, Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad

Consejo Estatal para la Atención e Integración de las Personas con Discapacidad de Jalisco

A todas las organizaciones de la sociedad civil y personas con discapacidad que participaron en la recopilación de información

A Acierto Consultores SC por su apoyo para el diseño de la metodología aplicada

Muy especialmente a Luis Cecilio Toussaint Gallardo por su colaboración con imágenes incorporadas en esta obra.

A su esposa Mimi Toussaint, los ojos que hacen posible a un ciego capturar la belleza del mundo.





Índice

Introducción	9
I. Una aproximación a la participación ciudadana. Fundamentos y contexto en México.	15
II. La participación de la sociedad civil de y para personas con discapacidad a través de estructuras formales de participación	33
Metodología implementada para el desarrollo del estudio	39
i. Distrito Federal	59
ii. Guerrero	75
iii. Jalisco	81
III. Comparativo general y propuesta de modelo de participación	93
Conclusiones	103
Fuentes de consulta	109
Anexos	115



Introducción



Introducción

En México existe una serie de espacios de participación de la sociedad civil en todos los ámbitos (federal, estatal, municipal) y en diferentes temas (derechos humanos, desarrollo, seguridad y justicia, relaciones exteriores, etc.). Estos espacios toman muchas formas, desde sitios web y correos electrónicos donde se puede opinar, pasando por reuniones convocadas por el gobierno a través de sus secretarías u otras oficinas para consultar algún tema en específico, mesas de diálogo, hasta la creación de consejos consultivos de diferentes tipos, con diferentes convocatorias y con diferentes facultades. Este último tipo de mecanismo ha empezado a utilizarse en el plano de las políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad.

Es precisamente este el objeto de estudio que aquí se presenta, el cual consiste en un análisis sobre el funcionamiento de dichos consejos en el Distrito Federal y los estados de Guerrero y Jalisco. La razón de seleccionar estos tres modelos es que representan importantes formas en su constitución, coordinación y tienen, también, diferentes facultades y reconocimiento legal. El objetivo último es observar cuáles son las condiciones que permiten o no, una participación e incidencia más efectiva, específicamente en el tema de las políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad.

Para ello, ha sido necesario delimitar el grado de incidencia de las organizaciones que participan en dichos consejos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad y, al mismo tiempo, apreciar cuán auténtica y efectiva ha sido la participación de dichas organizaciones. Esta valoración toma en cuenta dos dimensiones: 1) el marco legal-normativo de la participación; y 2) la estructura de participación efectivamente implementada para una determinada política en materia de discapacidad.

Con la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, México se ha

comprometido a que en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacerla efectiva, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, celebrará consultas estrechas y colaborará activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

Con el objeto de superar el enfoque individual y de asistencia que aún existe en torno a la discapacidad, y recuperar la perspectiva social basada en los derechos de las personas plasmada en la Convención, se plantea la importancia de la corresponsabilidad de toda la sociedad, especialmente del gobierno en todos sus niveles y jurisdicciones. La interlocución entre el gobierno y sociedad, haciendo énfasis en la participación de las personas con discapacidad, se convierte en una condición necesaria para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

En este contexto, implementar políticas públicas en congruencia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, cobra especial relevancia, ya que se plasman las aspiraciones y demandas en torno a los derechos e inclusión del grupo de población que nos ocupa.

En cumplimiento con los compromisos establecidos por la Convención, México designó al Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS) como el organismo encargado de impulsar las políticas públicas orientadas a asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena, en coordinación y con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante los esfuerzos realizados desde dicho organismo, consideramos que la perspectiva de derechos humanos de las personas con discapacidad en México es todavía una aspiración, pues hace falta, por ejemplo, cambiar la percepción de la masa social en torno a la discapacidad y a las personas que la presentan; cambiar la idea de las personas con discapacidad como destinatarios de un servicio

público, para transitar a ser considerados sujetos de derechos; y favorecer el establecimiento de mecanismos y criterios claros de participación y toma de decisiones, mediante el desarrollo de acuerdos y estrategias interinstitucionales que aborden de manera integral la satisfacción de las necesidades de esta población.

Una condición fundamental en esta tarea la representa el incorporar la visión y experiencia de la sociedad civil organizada, que si bien es convocada para participar en acciones de diseño y desarrollo parcial de la política pública, aún se requiere establecer líneas y procedimientos claramente definidos que permitan incorporar de manera más decidida sus propuestas. En tal sentido, se hace necesario recuperar la experiencia acumulada en la participación de la sociedad civil, así como los aportes que de ella han surgido, para hacer realidad las aspiraciones de inclusión de las personas con discapacidad.

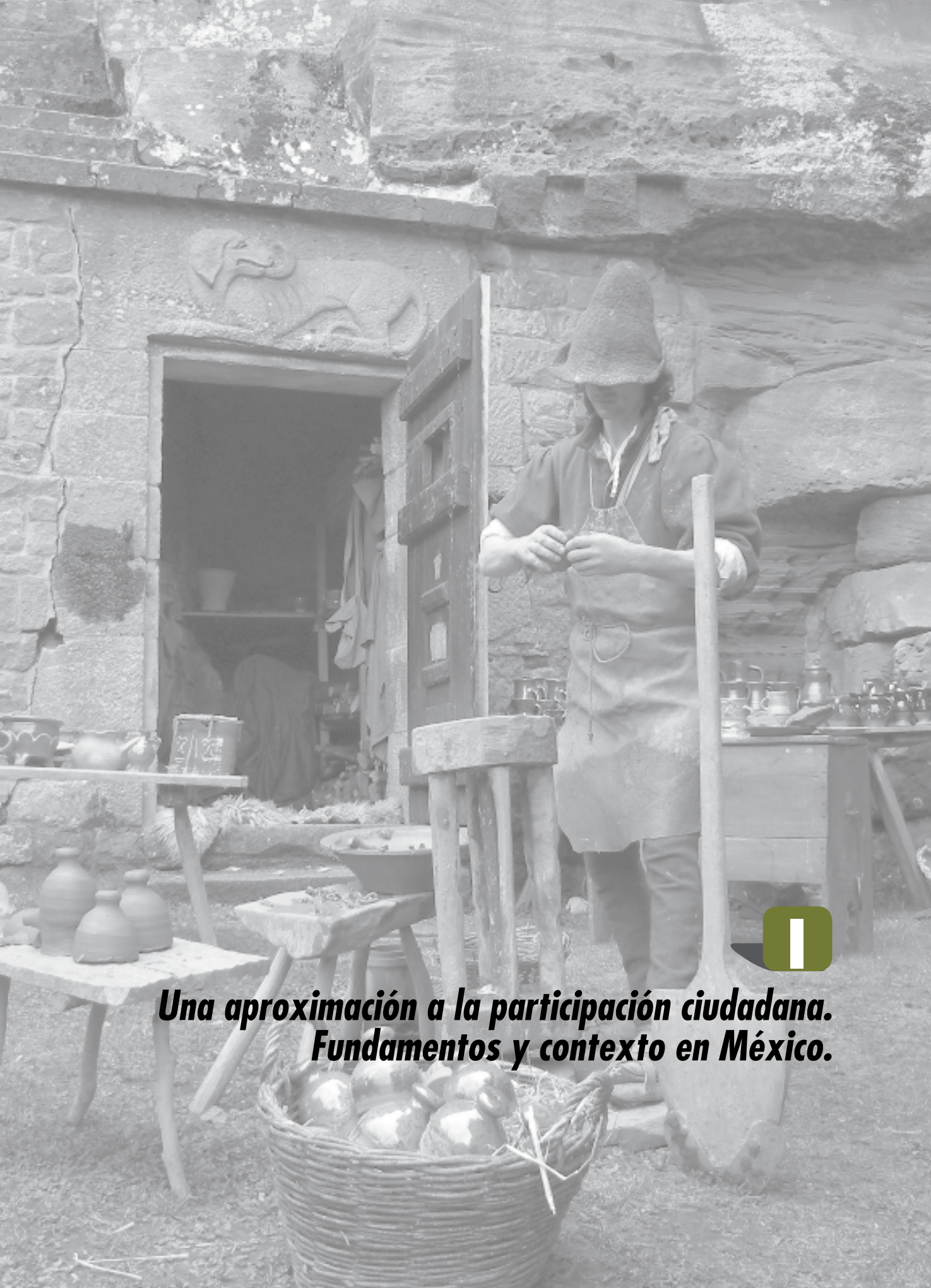
El estudio en Jalisco, Guerrero y el Distrito Federal se orienta a indagar el grado de incidencia de las organizaciones civiles en las acciones de política pública. Para este propósito, se ha construido una metodología concluyente en indicadores de gestión e impacto, que puede servir como referencia para otras entidades del país, e incluso, para actualizar este mismo estudio en años posteriores.

Se ha preparado un primer apartado que incorpora los fundamentos aplicables a la participación ciudadana, a fin de contextualizar y justificar la existencia de organismos nombrados de diferente manera en cada estado del país, que crean sus propias estrategias de interlocución con la sociedad civil.

El segundo apartado recoge el grueso del estudio. Expone, primero, un contexto general de los espacios de coordinación de la política pública en materia de discapacidad, para pasar luego al desarrollo de la metodología utilizada. Posteriormente, se presentan los resultados de la aplicación de la metodología en los tres lugares objeto de estudio, destacando en cada uno de ellos los resultados de mayor relevancia.

El tercer apartado se aboca a destacar los elementos más relevantes encontrados en cada uno de los modelos, analizados a través de un cuadro comparativo del cual, finalmente, se construye una propuesta de modelo que puede ser considerado por otras experiencias o bien, retomar sólo los aspectos perfectibles para cada caso en particular.

Con todo el análisis, comparación y propuesta de construcción de un modelo que retoma los elementos más valiosos de los casos estudiados, se elaboraron conclusiones propositivas con la aspiración de que contribuyan a mejorar estos espacios donde confluya, de forma más amplia y eficaz, la experiencia de la sociedad civil que trabaja cotidianamente por mejorar las condiciones de vida y el acceso a los derechos de la población con discapacidad.



***Una aproximación a la participación ciudadana.
Fundamentos y contexto en México.***



Una aproximación a la participación ciudadana. Fundamentos y contexto en México.

La democracia es algo más que elecciones

Cuando hablamos de democracia no existe una definición única a la cual nos podamos referir. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que “si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia, y que éste no pertenece a ningún país o región”¹. Sin embargo, la concepción dominante considera a la democracia únicamente un método para alcanzar decisiones colectivas, mediante un conjunto de reglas que atribuyen al pueblo el poder de tomarlas, ya sea directamente o a través de sus representantes². Schumpeter, por su parte, define la democracia como: “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”³. Esta democracia procedimental o formal sólo está interesada en el cumplimiento de las normas, sin importar si éstas contienen o brindan justicia, o garantizan los derechos humanos. Existen otros autores, entre ellos Ferrajoli, que agregan a lo procedimental elementos sustanciales en su definición de democracia al señalar que, además de los métodos, importan los resultados derivados de ellos, es decir, el contenido de las decisiones que se toman, y en este sentido, los derechos humanos fundamentales son el límite para esas decisiones, proponiendo así, una definición sustancial de la democracia.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señaló en 2002 que, a pesar de todas su

1 ONU, (2005). Asamblea General, “Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005”, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párr. 135.

2 FERRAJOLI, Luigi. (2001). “Sobre la definición de democracia” en Luigi Ferrajoli y Michelangelo Bovero. Teoría de la democracia. *Dos perspectivas comparadas*. México: IFE. Colección: temas de la democracia. Serie: Conferencias magistrales. p. 11

3 SCHUMPETER, Joseph. (primera edición en inglés 1942). (1983). “22. Otra teoría de la democracia” *Capitalismo socialismo y democracia*. Tomo II, Barcelona: Ediciones Orbis. (41), p. 343.

imperfecciones, la democracia sigue siendo “la mayor esperanza para garantizar la dignidad y los derechos humanos. Uno de los principales objetivos debía ser la superación de las nociones reduccionistas de la democracia para promover y lograr una *democracia global*, un concepto de democracia que englobara sustancia y procedimiento, instituciones oficiales y procesos oficiosos, mayorías y minorías, hombres y mujeres, gobiernos y sociedad civil, lo político y lo económico, lo nacional y lo internacional. Desde el punto de vista normativo, esta visión de la democracia se basa en las normas universales de derechos humanos y reconoce la interdependencia existente entre los instrumentos de derechos humanos y los derechos que éstos protegen”⁴.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha reafirmado que la democracia “es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural y su participación plena en todos los aspectos de su vida”⁵ y aunque no ha establecido una definición de la democracia, la propia Asamblea General, retomando diversas resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos⁶, ha declarado que entre los elementos esenciales de la democracia figuran los siguientes:

- El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de asociación y reunión pacífica, la libertad de expresión y de opinión;
- El derecho de todo individuo a participar en los asuntos públicos directamente o a través de representantes libremente elegidos;

4 ONU (2003) Comisión de Derechos Humanos, “Continuación del diálogo sobre las medidas para promover y consolidar la democracia: Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presentado de conformidad con la resolución 2001/41 de la Comisión, E/CN.4/2003/59, 27 de enero de 2003, párr. 3

5 ONU, A/RES/60/1, *op.cit.* párr. 135

6 Resoluciones 1999/57, de 27 de abril de 1999; 2000/47, de 25 de abril de 2000; 2001/41, de 23 de abril de 2001; 2002/46, de 23 de abril de 2002; 2003/36, de 23 de abril de 2003; y 2004/30, de 19 de abril de 2004. La Comisión de Derechos Humanos, órgano de Naciones Unidas, fue sustituida en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos.

- Votar y ser elegido en elecciones periódicas, libres y auténticas por sufragio universal y mediante voto secreto, garantizándose así la libre expresión de la voluntad popular;
- Un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos;
- El respeto del Estado de derecho;
- La separación de poderes;
- La independencia del poder judicial;
- La transparencia y la responsabilidad en la administración pública; y
- La existencia de medios de comunicación libres, independientes y pluralistas⁷.

Así pues, la Asamblea General reconoce “el carácter global de la democracia como sistema de gobierno que abarca cuestiones de procedimiento y de fondo, instituciones oficiales y procesos oficiales, mayorías y minorías, mecanismos y mentalidades, las leyes y su aplicación, el gobierno y la sociedad civil”⁸, reconociendo asimismo que la democracia “es un proceso siempre perfectible, que deberá valorarse por el grado en que se apliquen sus principios, reglas, normas y valores y contribuya al pleno disfrute de todos los derechos humanos”⁹.

Como se puede observar, en los últimos años los Estados han ido acercándose, por lo menos en su discurso y desde los organismos intergubernamentales, a una noción sustancial de la democracia.

La Democracia y los Derechos Humanos

Esta noción sustancial de la democracia, está sustentada en la relación existente entre ésta y los derechos humanos. La Declaración

7 ONU (2005) Asamblea General, “Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia”, Resolución A/RES/59/201, 25 de marzo de 2005 párr. 1. Aprobada por 172 votos a favor, 15 abstenciones y ningún voto en contra.

8 *Ibid.*, párr. 4

9 *Ibid.*, párr. 8

del Milenio de Naciones Unidas destaca la relación entre los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, afirmando que: “No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”¹⁰. Es importante hacer notar que esa relación se da no sólo con los derechos civiles y políticos, sino también con los derechos económicos, sociales y culturales. La Asamblea General de la ONU ha reafirmado que “la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente”¹¹.

El ACNUDH ha ido más allá, declarando que “La Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aportan los ingredientes fundamentales de la democracia, a saber, el principio y el derecho de libre determinación, la investidura de la autoridad gubernamental en la voluntad popular mediante la celebración de elecciones auténticas y periódicas, los derechos a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, de opinión y de expresión, de reunión pacífica y de asociación y los derechos a un nivel de vida adecuado y a la educación. Las normas de derechos humanos hacen hincapié en la igualdad y la justicia. Por ello, son la piedra angular de la “democracia global”, que aborrece la discriminación y la concentración de poder, ya sea por motivos de situación económica, raza, origen étnico u otros factores similares”¹².

En el Informe “Nuestra Democracia” del 2010, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se define a la democracia como “una forma de or-

10 ONU (2000) Asamblea General, “Declaración del Milenio”, A/RES/55/2, 13 de Septiembre de 2000, párr. 24.

11 ONU (2005) “Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005”, *op.cit.*, párr. 135.

12 ONU (2003) Comisión de Derechos Humanos, *op.cit.*

ganización del poder de la sociedad con el objetivo de ampliar la *ciudadanía*, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática”¹³, y define a la *ciudadanía* de una forma amplia relacionada con la igualdad básica, equivalente a derechos y obligaciones que tienen los individuos por su pertenencia a un Estado nacional¹⁴. Esta ciudadanía tiene tres dimensiones: ciudadanía civil (compuesta por los derechos para la libertad individual), ciudadanía política (compuesta por el derecho a participar en el ejercicio del poder político) y ciudadanía social (compuesta por los derechos económicos, sociales y culturales)¹⁵.

Es claro, entonces, que si el propósito de la democracia es ampliar esta *ciudadanía* en sus tres dimensiones, el objetivo de la democracia debe ser el cumplimiento de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y civiles.

La Democracia y la Participación Ciudadana

Como bien señala Mauricio Merino, “la democracia requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos”¹⁶. Pero una democracia sustancial como la que se describe arriba, que tenga como objetivo la creación de *ciudadanía*, es decir, el cumplimiento de los derechos humanos, requiere más participación ciudadana. Para que la democracia pueda cumplir los derechos humanos es necesario que se busque el bien común (precisamente, el cumplimiento de los derechos humanos), de esta forma, requiere que existan ciudadanos comprometidos que participen, vigilen y

13 PNUD-OEA (2010) “Nuestra Democracia”, México: FCE, PNUD, OEA, p. 33

14 *Ibid.*, p. 32

15 *Ibid.*, p. 32. El informe “Nuestra Democracia” basa estas definiciones en el informe PNUD, (2004) “La democracia en América Latina: Hacia una democracia e ciudadanas y ciudadanos”, Nueva York, y en MARSHALL, T.H.(1965) “Citizenship and Social Class”, en T. H. Marshall (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Nueva York-Garden City, pp. 23 y 23, donde se reproduce el texto original de 1949.

16 MERINO, Mauricio (2001) “La Participación Ciudadana en la Democracia”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, IFE, México, p. 15, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=499> accedido el 3 Nov. 2011

ejerzan una cierta forma de control sobre las autoridades, a la vez que exijan el cumplimiento de los derechos humanos. Así, esta *ciudadanía* además de ser portadora de derechos, también puede practicarse al ejercerlos, y convertir a los ciudadanos en protagonistas “capaces de participar democráticamente en la definición de políticas para el bien común”¹⁷.

La Carta Democrática Interamericana de la OEA establece en su artículo 6 que: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”¹⁸.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido el papel que desempeñan la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en el fomento de la democracia¹⁹. Para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) un *buen gobierno* o *la buena gobernanza* debe fomentar la participación ciudadana²⁰. En un estudio sobre *buena gobernanza*, la OACNUDH ha concluido que la “participación ciudadana contribuye a las políticas que respetan los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales. Además, es más probable que las políticas derivadas de procesos participativos sean percibidas como legítimas por la población”²¹. Esta *buena gobernanza* “alienta la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos” y permite que la “sociedad civil participe activamente en la formulación de políti-

17 HOYOS, G., “Ética y educación para una ciudadanía democrática”, en Varios Autores, Camino hacia nuevas ciudadanías, Bogotá, D.C.: Instituto Pensar Universidad Javeriana y Departamento Administrativo de Bienestar Social, p. 2., citado en BOTERO GÓMEZ, Patricia.(2008) “Perspectivas Teóricas para comprender la categoría *participación ciudadana-política juvenil* en Colombia, p.571, *Rev. latinoam.cienc.soc.niñez juv* 6(2): 565-611, disponible en <http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/index.html>, accedido el 6 Nov. 2011.

18 Carta Democrática Interamericana. Asamblea General de la OEA, 11 de septiembre de 2001, disponible en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

19 ONU (2005) Resolución A/RES/59/201, *op.cit.*, párr. 6

20 OACNUDH (2008) “Prácticas de Buen Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos”, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, p. 2

21 *Ibid.*, p. 6

cas”, conduciendo a que se tomen decisiones donde se encuentre ampliamente representados los intereses de la sociedad²². Lo anterior implica que la participación ciudadana es un componente esencial de la democracia ya que contribuye a las políticas que respetan los derechos humanos²³. De esta forma, se puede tener una sociedad civil dinámica, que como lo ha afirmado el Secretario General de las Naciones Unidas, “es esencial para un proceso satisfactorio de democratización”²⁴.

La sociedad civil está compuesta por diferentes tipos de organizaciones, procesos y movimientos, lo cual precisamente permite un buen funcionamiento de la democracia y que exista más democracia, ya que por medio de la participación, los ciudadanos expresan y debaten sus intereses y al mismo tiempo vigilan las acciones del Estado. Esta participación es considerada como una capacidad colectiva de los grupos sistemáticamente marginados para expresar sus propuestas de políticas y de acceso a los procesos e instituciones democráticos normativos, es decir, es la clave de un desarrollo democrático eficaz. Los movimientos de la sociedad civil, a través de sus demandas, han jugado un papel principal como agentes para la codificación de los derechos humanos en las democracias establecidas²⁵.

De esta forma, la participación ciudadana se define como una “forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas”²⁶. Se puede decir entonces, como señala Cunill, que “son pertinentes a la participación ciudadana todas aquellas

22 *Ibid.*, p. 9

23 *Ibid.*, p.6

24 ONU (2003), *op.cit.*, párr. 16

25 *Ídem.*

26 ZICCARDI, Alicia (2004) “Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local” en: Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa citado en HEVIA DE LA JARA, Felipe, (2007), “Contraloría Social y Protección de Programas Sociales”, Seminario Candados y Derechos, Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, PNUD, p.8, disponible en http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Felipe_Hevia.pdf, accedido el 4 Nov. 2011

experiencias que remitan a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales”²⁷.

Mecanismos de participación ciudadana

Existen diferentes formas de participación ciudadana. No nos referiremos a todas ellas en este apartado, sino a algunas de las más importantes. La principal forma de participación son las elecciones de las autoridades mediante el voto libre y secreto, sin esta forma de participación sencillamente no habría democracia.

Otra forma de participación son los mecanismos de democracia directa. Éstos permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre una legislación, políticas públicas, la continuidad de un mandato, etcétera, y son, entre otros, el plebiscito, el referéndum, consulta popular, revocación del mandato, la iniciativa popular. Este tipo de participación directa convierte a los ciudadanos en contrapeso de intereses minoritarios, permite controlar al Estado, y ayuda a evitar que haya un gran distanciamiento entre representantes y ciudadanos y, por lo tanto, pueden llegar a fortalecer la democracia representativa²⁸.

Otra forma de participación ciudadana es aquella que se da a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y los movimientos sociales, que se organizan en torno a temáticas específicas como derechos humanos, personas con discapacidad, género o niñez entre otros, y que buscan incidir en las problemáticas de los temas en cuestión. En este caso, quienes participan tienen una clara conciencia y voluntad para participar, asociándose con otros “en torno a un proyecto colectivo que es superior a la suma de individuos donde el espacio no está definido desde el exterior, sino por el colectivo”²⁹.

27 CUNILL, Nuria, (1991). “Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos”. México: FLACSO, p. 170

28 PNUD-OEA, *op.cit.*, p.125

29 SALINAS AMESCUA, Bertha y AMADOR PÉREZ, Silvia (2007) “Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso mexicano”, Fundación Laboratorio de Políticas

Adicionalmente existen otras formas de participación ciudadana que implican la participación en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones, que van desde la información, la consulta y la propia intervención en la toma de decisión³⁰. Este tipo de participación puede ser muy diversa e incluye, entre otros, los siguientes mecanismos: participación en los procesos dirigidos a formular políticas y normas sobre algún tema; participación en consejos nacionales para decidir, recomendar o coordinar políticas nacionales o plantear posiciones de negociación ante foros internacionales; participación en cuerpos colegiados investidos de autoridad para expedir o recomendar políticas y normas; aprobación popular del presupuesto; audiencias públicas de consulta; participación en cuerpos colegiados facultados con la autoridad para tomar decisiones administrativas³¹. La utilización de un mecanismo u otro dependerá del tipo de decisión que se vaya a tomar y del tema de que se trate. Este tipo de participación es al que nos referiremos de ahora en adelante.

Objetivos de la participación ciudadana

La participación en la formulación de políticas y toma de decisiones hace que el gobierno no sea el único responsable, sino que existan “mecanismos institucionales para que la sociedad civil asesore, proponga, apruebe, vigile, audite e incluso implemente políticas de interés social y de esta manera se amplíe la esfera pública”³² y se posibilite la comunicación entre Estado y sociedad civil en torno a intereses fundamentados en el bien general³³.

Públicas, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, Buenos Aires, p.22, disponible en http://www.foro-latino.org/flape/producciones/coleccion_Flape/09Mexico_particip.pdf accedido el 6 Nov. 2011

30 RODRIGUEZ-BECERRA, Manuel y ESPINOZA, Guillermo. (2002) “Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución Tendencias y Principales Prácticas”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, p.135, disponible en <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/gestiona.htm> accedido el 2 Nov. 2011

31 *Ídem.*, p. 136

32 SALINAS, *op.cit.*, p.36

33 BOTERO GÓMEZ, Patricia. (2008) “Perspectivas Teóricas para comprender la categoría *participación ciudadana-política juvenil* en Colombia, p.571, *Rev.latinoam.cienc.soc.niñez juv* 6(2), disponible en <http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/index.html>, accedido el 15 Nov. 2011.

La participación ciudadana tiene diversos objetivos, Ziccardi³⁴ señala como principales los siguientes:

- Otorgar legitimidad al gobierno.
- Promover una cultura democrática.
- Hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

Por su parte, la OEA ha señalado que “la participación pública en los procesos de toma de decisiones introduce una amplia gama de ideas, experiencias y conocimientos que motivan el desarrollo de soluciones alternativas. Esto, a su vez, mejora el conocimiento de los responsables de la toma de decisiones al involucrar a todas las partes interesadas en el análisis de temas (...). Adicionalmente, el logro de consenso en las diversas etapas del proceso de toma de decisiones reduce la posibilidad de conflictos y aumenta la probabilidad de hallar soluciones mejoradas y duraderas. Además, la participación pública fortalece el monitoreo y cumplimiento de estándares y políticas públicas y contribuye a la transparencia de las acciones tanto públicas como privadas. Finalmente, la participación pública proporciona oportunidades para la cooperación y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, y entre los diversos sectores de esta última, construyendo confianza entre las partes y llevando a la creación de relaciones de colaboración a largo plazo”³⁵.

Asimismo, la OACNUDH ha indicado que el resultado de una mayor participación ciudadana “puede ser la promulgación de leyes y la formulación de políticas que respeten mejor la diversidad cultural, contribuyan a la resolución de conflictos y tensiones sociales, y afronten los retos de la falta de equidad y la pobreza”³⁶.

34 ZICCARDI, Alicia (2004) “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local” en Ziccardi Alicia (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Memorias 1, p. 250, disponible en http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/ziccardi.pdf accedido el 12 Nov. 2011

35 OEA (2001) “ISP: Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible”, pp. 4-5.

36 OACNUDH (2008) *op.cit.*, p.9

Obstáculos para la participación ciudadana

La participación ciudadana en la formulación de políticas y toma de decisiones enfrenta diversos obstáculos para su concreción. Desde el gobierno se desconfía de la ciudadanía, por ejemplo, la OACNUDH ha señalado que “a menudo, los políticos y los funcionarios tienen dudas acerca de la responsabilidad de las instituciones de la sociedad civil porque no han sido resultado de una elección y porque no tienen que rendir cuentas en el marco de las estructuras del Estado”³⁷. Así mismo, se pone en duda que los ciudadanos sean capaces “de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista”³⁸. También se critica la representatividad que puedan tener quienes participan en los espacios de formulación de políticas y toma de decisiones.

Por otro lado, también existe desconfianza desde la ciudadanía hacia la autoridad. Esta desconfianza surge del hecho de que muchas veces estos espacios de participación son implementados por los gobiernos sólo como una forma de legitimación, pero sin realmente tener intenciones de consultar o compartir la toma de decisiones con la sociedad civil. Esto, aunado a la burocratización de dichos espacios, disminuye el interés de la sociedad civil por participar en los mismos.

Participación ciudadana en México

Si bien en México existían mecanismos de participación ciudadana, como las elecciones y la acción de los movimientos sociales y organizaciones civiles, o la figura de los Consejos de Participación Social en la Ley General de Educación de 1992, es hasta fechas muy recientes que surgen con más fuerza los espacios de participación ciudadana para la formulación de políticas y toma de decisiones.

37 OACNUDH (2002) *op.cit.*, párr. 16

38 FONT, Joan y otros (2000) “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, p. 130, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038104.pdf>, accedido el 15 Nov. 2011.

Por ejemplo, en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se establecieron los Diálogos de San Andrés entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y se creó la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos como respuesta a la presión internacional por el deterioro de la situación de los derechos humanos en México³⁹. Es hasta el sexenio de Fox que se crea la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil⁴⁰, a partir de la cual se institucionalizó la participación de las organizaciones de la sociedad civil en “los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, [...] y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades”⁴¹ y se crean infinidad de espacios de participación a nivel federal.

Anteriormente había sido aprobada también la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁴². A nivel local, en la Ciudad de México, a partir de que en 1997 por primera vez se elige por voto popular a las autoridades locales, se multiplican los espacios de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Actualmente, en cada entidad federativa y en los municipios existen diversos mecanismos que pretenden ser de participación ciudadana.

El gobierno federal, en un estudio realizado por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, identificó ocho tipos de mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal⁴³:

39 MAZA CALVIÑO, Emma (2009) “Derechos Humanos en México: retórica sin compromiso”, FLACSO, México, p.38

40 En vigor a partir del 10 de febrero de 2004, un día después de su publicación en el diario oficial de la federación

41 Art. 6.III de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

42 En vigor a partir de 12 de junio de 2002.

43 COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (2008) “Participación Ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal”, pp. 13-14, disponible en <http://oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>, accedido el 13 Nov. 2011.

- 1. Consultas ciudadanas.** Son los instrumentos utilizados por algunas instituciones de gobierno para conocer la opinión y percepciones de los ciudadanos, por ejemplo, las encuestas y sondeos sobre la calidad de los trámites y servicios en determinadas instituciones públicas.
- 2. El acceso a la información.** El ejercicio de este derecho de los mexicanos a través de los medios instituidos para ello.
- 3. Consejos Consultivos o Ciudadanos.** Son espacios de interlocución entre representantes de la sociedad y las instituciones gubernamentales. Estos espacios no necesariamente se denominan Consejos Consultivos o Ciudadanos, sino que en algunas instituciones se les dan otros nombres.
- 4. Espacios de diálogo y consulta.** Son, por ejemplo los foros y mesas donde convergen organizaciones sociales e instituciones públicas en torno a un tema en particular.
- 5. Observación ciudadana.** Son formas de participación que consisten en la observación sistemática de procesos específicos en la gestión gubernamental.
- 6. Contraloría Social.** Medios institucionales –esto es, basados en alguna normatividad– para la vigilancia de los ciudadanos y sus organizaciones sobre los programas sociales.
- 7. Financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales.** Es la asignación de recursos públicos por parte de una institución de gobierno a actores sociales, para que puedan ejecutar proyectos que beneficien al público en general o a un segmento poblacional.
- 8. Procesos o sub-procesos compartidos gobierno-sociedad.** Es la facultad u obligación de una institución pública para delegar procesos de decisión a ciudadanos o actores sociales. Un ejemplo de estos casos es la dictaminación

de proyectos sociales que hacen de manera conjunta representantes de la sociedad y del gobierno, para definir si son susceptibles de recibir el apoyo económico de un fondo o programa público.

La mayoría de los mecanismos de participación ciudadana que se han creado en México en los últimos 15 años no son espacios de empoderamiento ciudadano. Existen pocas experiencias donde los espacios de participación ciudadana tienen realmente poder de decisión, es decir, son instancias donde los actores no gubernamentales sólo tienen voz pero no voto. Además, son espacios sumamente opacos de los cuales es muy difícil conseguir información. A nivel de las entidades de la República, hay una gran cantidad de espacios, existiendo un número elevado de órganos colegiados con representación ciudadana, que pueden ser consultivos o cogestivos, y que, sin embargo, sólo existen formalmente, sin tener un gran efecto democrático, tanto a nivel estatal como federal⁴⁴. En México, finalmente, el impacto de la participación ciudadana en dichos espacios, es desigual y esta en relación con el nivel y la naturaleza de la dependencia pública de que se trate⁴⁵.

Incluso espacios de participación amplios y de “alto nivel” como lo fue la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación en Medios Electrónicos, donde participaron políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil, instalada por Fox en 2001, resultaron una total simulación, al emitirse en ese mismo año de manera unilateral un decreto presidencial para disminuir los impuestos de los concesionarios de los medios electrónicos de comunicación⁴⁶.

44 OLVERA RIVERA, Alberto (2009) “La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana”, col. Cuadernos para la Rendición de Cuentas, núm. 2, Secretaría de la Función Pública, México, pp. 29-32 disponible en http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/cuadernos_rc/cuaderno%20dos/Cuaderno_de_Rendici%F3n_dos.pdf accedido el 10 Nov. 2011 y HEVIA, Felipe; VERGARA-LOPE, Samana; AVILA LANDA, Homero. “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Perf. latinoam.*, México, v. 19, n. 38, dic. 2011 . pp. 80-81, Disponible en <http://publicaciones.flasco.edu.mx/images/Perfiles/perfiles38/38hevia-vergara-avila.pdf> accedido el 10 Nov. 2011

45 FOX, Jonathan (2002) “La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural”, en *Política y gobierno*, vol. IX, (1), p. 101

46 MAZA, *op.cit.*, p.52

De modo semejante, Fox presentó una propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2004 completamente diferente a la discutida por varios meses y acordada entre la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y organizaciones civiles de derechos humanos⁴⁷. Finalmente, como concluye Olvera: “La falta de autenticidad de la gran mayoría de los espacios de participación ciudadana en México ha convertido al concepto mismo de participación en una palabra vacía”⁴⁸.

Participación ciudadana auténtica

Una participación auténtica debe cumplir con varios criterios, el más importante es que ésta tenga incidencia en los procesos de toma de decisión. Para que esto se logre debe ser una participación incluyente, habrá de contarse con un diagnóstico preciso de los problemas que se van a tratar, procurar que quienes participan tengan acceso a toda la información pertinente al tema que se está discutiendo, deben estar presentes las autoridades responsables de tomar decisiones en el tema en cuestión, y dicha participación debe poder fungir como un mecanismo de rendición de cuentas.

Como señala Cunill, la participación ciudadana “se constituye en el mecanismo por excelencia para poner en operación la rendición de cuentas de parte de las autoridades públicas, expresando la cara de la ‘exigencia’ de cuentas que hace posible la responsabilización de la administración pública y, en general, el Estado ante la ciudadanía”⁴⁹. Esta se constituye en la dimensión social de la rendición de cuentas definida como “los múltiples tipos de presión e influencia que los ciudadanos, organizados o no, ejercen para obli-

47 *Ibid.* p. 49

48 OLVERA, *op.cit.*, p.32

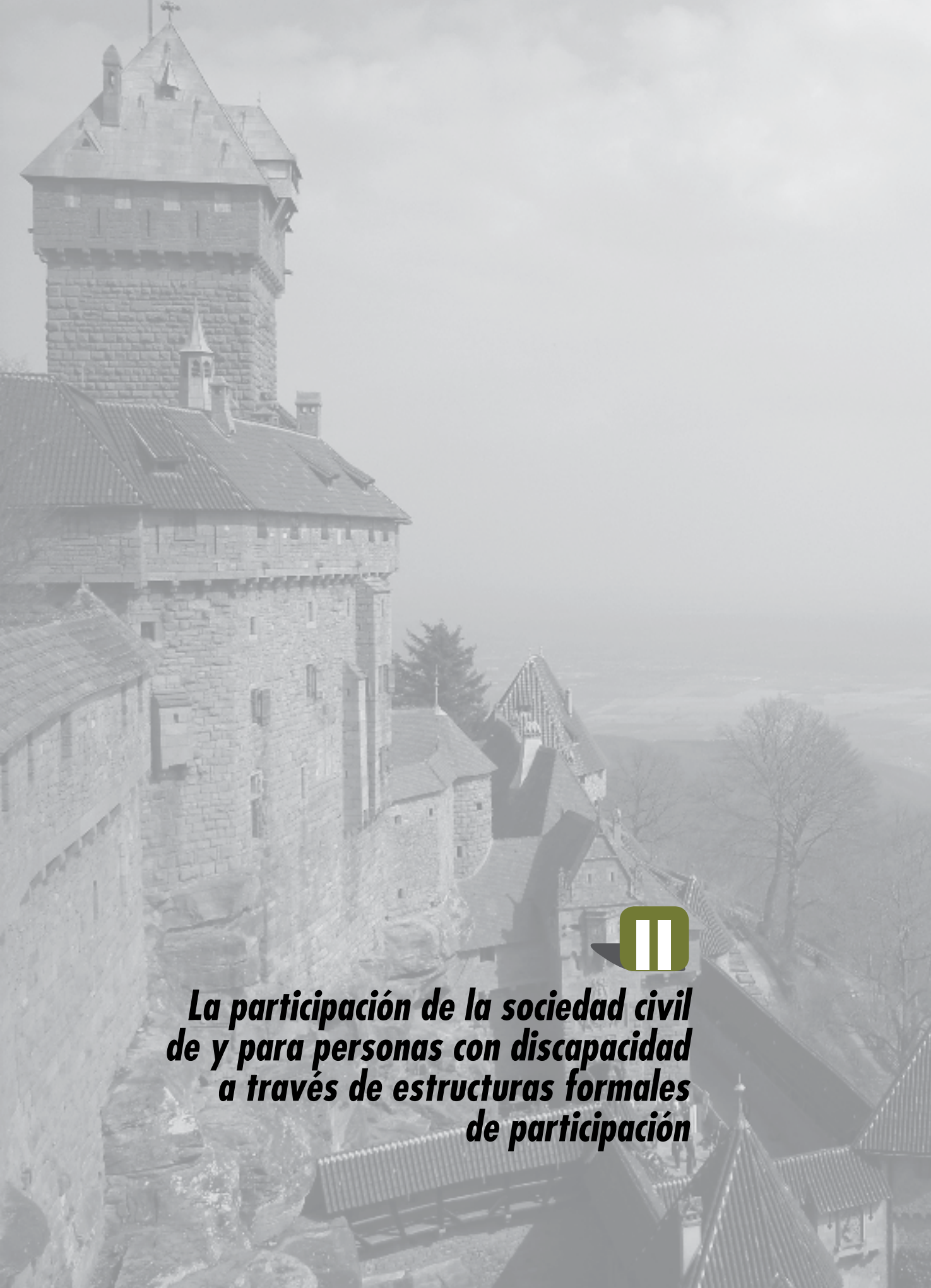
49 CUNILL, Nuria (2007) “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”, *Seminario Candados y Derechos: Protección de Derechos Sociales y Construcción de Ciudadanía*, PNUD, México. p.7, disponible en http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Cunill.pdf accedido el 15 Nov. 2011.

gar a los funcionarios públicos, electos o no, a apegarse a la ley, a cumplir sus obligaciones y ser eficientes en su desempeño”⁵⁰.

Finalmente, es importante señalar que cuando la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones cuenta con reglas claras de actuación previamente acordadas entre los actores y éstas se cumplen, “se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía”⁵¹.

50 OLVERA (2009), *op.cit.*, pp. 11 y 12

51 ZICCARDI (2004) p.10 citado en HEVIA (2007) *op.cit.* p.8



***La participación de la sociedad civil
de y para personas con discapacidad
a través de estructuras formales
de participación***



La participación de la sociedad civil de y para personas con discapacidad a través de estructuras formales de participación

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, el tipo de participación que interesa para los efectos del presente estudio es aquella que se manifiesta a través de estructuras formales, específicamente, mediante los *Consejos* creados en el seno de los espacios encargados de elaborar, diseñar y en determinados casos, ejecutar, las políticas públicas en materia de discapacidad.

Para ello, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel determinante, tanto de manera indirecta aquellas que no son partícipes de estos modelos de consejo, como de manera directa las que han participado en este tipo de espacios desde hace un par de décadas, cuando se constituyó el Consejo Nacional Ciudadano de Personas con Discapacidad A.C., el cual promovió la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, así como el desarrollo de acciones institucionales, leyes y reformas a nivel federal y estatal⁵².

La conformación de organizaciones civiles que han destinado parte importante de su tiempo y recursos a la incidencia en políticas públicas, en el caso particular que nos ocupa en materia de discapacidad, ha logrado impactar, incluso, en el desarrollo de una política de Estado. Un ejemplo de lo anterior es su colaboración para la creación del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CONVIVE), derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. Este programa representó un primer intento a nivel federal para generar políticas transversales que propiciaran el paso del modelo asistencial de la discapacidad, hacia un modelo de desarrollo social promovido a nivel internacional y adoptado por el Estado mexicano a través de los tratados firmados y ratificados hasta ese momento. El programa

⁵² CERVANTES LAGUNA, GABRIEL. *Identificación y análisis de las políticas públicas establecidas para combatir la discriminación hacia las personas con discapacidad a nivel nacional*, 2006.

CONVIVE promovió la reproducción de acciones similares en diferentes estados de la república, las cuales siguen generándose en la actualidad.

En el referido periodo de gobierno se llevaron a cabo, además, diversas modificaciones legislativas y administrativas. En diciembre de 1994 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se definió a la Secretaría de Salud como la instancia responsable de establecer y ejecutar, con la participación de otras dependencias asistenciales públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento de las personas con discapacidad. Asimismo, se crearon las Comisiones de Atención y Apoyo a las Personas con Discapacidad en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados y la Comisión de Asistencia Social en la Cámara de Senadores; por su parte, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se creó la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, que fue presidida por una persona con discapacidad visual⁵³.

Durante la Administración de Vicente Fox (2000-2006) se creó la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad (ORPIS), en cuyo seno se integró el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad (CODIS), con el propósito de impulsar, orientar y vigilar que los programas sectoriales e institucionales a cargo de las dependencias y entidades en la Administración Pública Federal, encauzaran sus esfuerzos y actividades hacia la atención y resolución de los problemas y necesidades de las personas con discapacidad, en el marco de sus respectivas atribuciones⁵⁴.

El 10 de junio de 2005 la ORPIS y su Consejo son sustituidos por el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS), el cual nace tras la publicación de la Ley General de las Personas con Discapacidad, la cual le atribuye el establecimiento de

53 *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012*. Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, 2009, p. 28, disponible en http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/issuu/pronaddis_2009_2012.pdf

54 *Ibid*, p.29

una política pública de Estado en la materia, así como promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas derivados de la ley. De acuerdo con la ley, el CONADIS debía elaborar y coordinar el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Posteriormente, en el sexenio aún en curso de Felipe Calderón (2006-2012), se han sucedido acciones de suma importancia en torno a la discapacidad tanto a nivel internacional, como nacional. El 30 de marzo de 2007, el Estado mexicano firmó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, mismos que fueron ratificados el 17 de diciembre de 2007. La importancia de este tratado internacional para el tema que estamos desarrollando radica en que, de acuerdo con el artículo 4 sobre Obligaciones generales, los Estados Partes se comprometen a:

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan⁵⁵.

Lo anterior se interpreta como el compromiso adquirido por el Estado mexicano, como Estado Parte de la Convención, de tomar en consideración la opinión de personas con discapacidad y de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor de estas personas, y con ello, garantizar la participación de estos sectores en la toma de decisiones que les afectan de manera directa.

⁵⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 4. Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de diciembre de 2006.

Por otro lado, a través del Artículo 33 sobre Aplicación y seguimiento nacionales de la misma Convención, los Estados Partes se comprometen a:

(...) de conformidad con su sistema organizativo, designarán uno o más organismos gubernamentales encargados de las cuestiones relativas a la aplicación de la presente Convención y considerarán detenidamente la posibilidad de establecer o designar un mecanismo de coordinación para facilitar la adopción de medidas al respecto en diferentes sectores y a diferentes niveles.

En respuesta a este compromiso, el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, derivado de la nueva Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad vigente desde el 31 de mayo de 2011, es el órgano encargado de aplicar a nivel federal la Convención para efectos de cumplimiento del tratado internacional, pero también y más importante, a nivel interno es el encargado de diseñar e implementar las políticas públicas en materia de discapacidad.

Además de la existencia de la Ley General, la mayoría de los estados de la República Mexicana cuentan con leyes específicas en la materia de las cuales, en varios casos, se derivan organismos encargados de coordinar la política pública local. Dichos organismos, llamados con frecuencia *Consejos estatales* en materia de discapacidad, son dotados por ley de diversas atribuciones y obligaciones, entre las que destacan para los efectos de la presente investigación, garantizar la participación de la sociedad civil a través de su incorporación en una figura parte de los Consejos, referida en varios casos como *Consejos Consultivos*.

Los *Consejos Consultivos*, como se les denomina en varios estados, son órganos de participación social conformados por Organizaciones de la Sociedad Civil y otros representantes sociales, cuyo fin

es promover la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad.

Para superar el enfoque asistencial con el que aún se relaciona a la discapacidad y recuperar una perspectiva social y de derechos humanos, se plantea la importancia de la corresponsabilidad de toda la sociedad, especialmente del gobierno en todos sus niveles y jurisdicciones. La interlocución entre gobierno y sociedad, con especial énfasis en la participación de las personas con discapacidad, se convierte en una condición necesaria para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

A pesar de los esfuerzos realizados en el plano jurídico-normativo, la hipótesis central de esta investigación es que no obstante la existencia de las figuras civiles, éstas no logran incidir en la toma de decisiones de los cuerpos estatales, que se supone han sido constituidos para tal efecto, limitando por un lado, la plena participación de la sociedad civil y, por otro, desperdiciando las aportaciones que ésta podría hacer a la política pública⁵⁶.

Esta idea ha motivado a indagar sobre el grado de incidencia de las organizaciones civiles en las acciones de política pública en el Distrito Federal, Jalisco y Guerrero, a través de un estudio acerca del funcionamiento de los órganos de implementación de la política pública en materia de discapacidad en estos lugares. Interesa, para tal propósito, la construcción de indicadores que permitan evaluar la gestión y el impacto de éstas formas de participación como mecanismos para que la sociedad civil logre incidir en la política pública.

Modelo de participación en el ámbito Federal

Como se ha mencionado líneas arriba, a nivel federal, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece la

56 IMDHD. "Impacto de los Consejos Civiles en las Políticas Públicas en materia de Discapacidad. Estudios de caso en Guerrero, Jalisco y Distrito Federal." Formato de solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos. Programa de Coinversión Social 2011.

creación del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, mismo que, al tiempo de realización del presente estudio, se encuentra en proceso de establecimiento. Desde 2005 había existido el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS), el cual contó con un Consejo Consultivo conformado por organizaciones civiles que participaban en este órgano con carácter, como el mismo nombre lo indica, de consultores con atribuciones limitadas a la expresión y manifestación de opiniones, es decir, sus aportaciones podían ser sólo consideradas, mas no necesariamente adoptadas por las instancias públicas también participantes.

Este modelo de coparticipación existente a nivel federal pudo servir como base para la implementación de organismos similares al interior de la República, con adaptaciones propias e innovaciones en algunas entidades, como es el caso de Jalisco, o bien, retomando experiencias más antiguas, como en el caso del Distrito Federal, cuya Ley y Consejo fueron establecidos aún con anterioridad al orden federal.

A continuación se detallan tres modelos de coordinación de las políticas públicas en estados que presentan experiencias polarizadas y donde la participación formal de la sociedad civil también es representada de diferentes formas y con distintos grados de impacto.

Para llevar a cabo el análisis sobre los modelos de funcionamiento y grados de participación de la sociedad civil en los mismos, se diseñó una metodología basada en la construcción de indicadores de gestión e impacto, cuya interpretación permite concluir de manera fundamentada en la valoración, primero, de las figuras legales de coordinación de la política pública en materia de discapacidad y, luego, en el alcance que tiene la sociedad civil en la construcción e impacto dentro de estas figuras legales, que hemos llamado órganos formales de participación.

Metodología implementada para el desarrollo del estudio

Metodología para la construcción de Indicadores

Para conocer el grado de incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas de discapacidad, se diseñaron indicadores de gestión e impacto. Los primeros están relacionados con la operación de los Consejos Estatales; es decir, nos permitieron obtener información sobre cómo están funcionando y cómo se coordinan con los Consejos Consultivos o figuras civiles reconocidas en el seno de los Consejos, partiendo del supuesto de que el adecuado o inadecuado funcionamiento de los Consejos Estatales puede influir en el nivel de incidencia de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Por su parte, los indicadores de impacto consideran la calidad de la conformación de la participación y su incidencia en la toma de decisiones de los Consejos Consultivos en su calidad de órganos formales de participación de los Consejos Estatales en Jalisco, Guerrero y el Distrito Federal.

A través de la construcción de indicadores de gestión y de impacto, se puede medir la forma y grado en cómo las propuestas y acciones de la sociedad civil son incorporadas en las políticas públicas en esas entidades.

Tipo de Indicadores:

Como se ha mencionado, se desarrollaron dos tipos de indicadores:

- 1. Indicadores de gestión:** La evaluación a través de este tipo de indicadores, y su continuo monitoreo, permitieron identificar y medir los diversos síntomas que se derivan del desarrollo normal de las actividades en los Consejos Estatales como órganos de gobierno que tienen

dentro de sus funciones principales la de promover la participación social. En ese sentido, resulta conveniente medir algunos factores de la gestión de los Consejos Estatales, que puedan influir en la participación de la sociedad civil y el nivel de incidencia de ésta en la toma de decisiones. Los indicadores establecidos se orientaron a contar con información constante, real y precisa sobre aspectos tales como: Eficacia, coordinación con la sociedad civil participante dentro de los Consejos, rendición de cuentas, entre otros. Asimismo, reflejan el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas.

- 2. Indicadores de impacto:** Este tipo de indicadores permite medir el grado de incidencia real de las organizaciones civiles en las políticas públicas de discapacidad en el Distrito Federal y los estados de Jalisco y Guerrero, que participan en los Consejos o figuras homólogas; además de que arrojan datos cualitativos relevantes que influyen en este rubro, tales como el nivel de representatividad e inclusión de los diferentes ámbitos de trabajo de la discapacidad y tipos de población respectivamente, así como la percepción de la sociedad civil sobre si sus propuestas son retomadas en las políticas públicas de discapacidad.

Análisis Variables, Dimensión, Ítem, Indicador y Reactivo (VDIIR)


En ambos tipos de indicadores se utilizó un análisis VDIIR. Este análisis sugiere una categorización de los principales componentes que constituyen el fenómeno a abordar.

Nos referimos a un proceso de análisis que consiste en clasificar, organizar y/o categorizar metodológicamente los componentes del fenómeno de estudio, desde una perspectiva que parte de lo **general o macro** a lo **particular o micro** de manera desagregada; iniciando con el establecimiento de las Variables o criterios generales, posteriormente desagregando dichas Variables en Dimensiones o sub-criterios; sucesivamente en Ítems, después en Indicadores que nos

permitan medir el comportamiento de las Variables establecidas y, finalmente, los reactivos mediante los cuales se obtendrá la información que requiere el indicador.



El acomodo depende de varios factores, de tal manera que las variables sean operacionalizadas y traducidas a conceptos mensurables, en variables empíricas, observables y medibles. Lo anterior, además, permitió acotar el objeto de estudio a evaluar, de tal suerte que el indicador respondiera a la variable que se deseaba medir tal como se observa en la siguiente matriz de alineación.












VARIABLE/ CRITERIO	DIMENSIÓN/ SUBCRITERIO	ITEM	INDICADOR	FÓRMULA/ESCALA
 <p>Operación de los consejos estatales</p> <p><i>Definición:</i> Se refiere a los procesos, actividades y resultados del consejo estatal conforme a los lineamientos y metas establecidas y en función de los recursos ejercidos durante el periodo 2009-2011.</p>	Planeación	Planes Metas Informes Recursos ejercidos	Eficacia: porcentaje de cumplimiento de metas	Número de metas cumplidas/ número de metas programadas x 100
	Coordinación de los Consejos Estatales con Sociedad Civil participante en los Consejos	Sesiones Agendas definidas de trabajo Articulación de acciones Propuestas de políticas públicas generadas	Porcentaje de cumplimiento de sesiones programadas	Número de sesiones realizadas/ Número de sesiones programadas x100
			Porcentaje de cumplimiento de los acuerdos establecidos	Número de acuerdos cumplidos/ Número de acuerdos establecidos X100
	Rendición de Cuentas	Mecanismos de Rendición de cuentas	Número de mecanismos de rendición de cuentas existentes	Dato simple



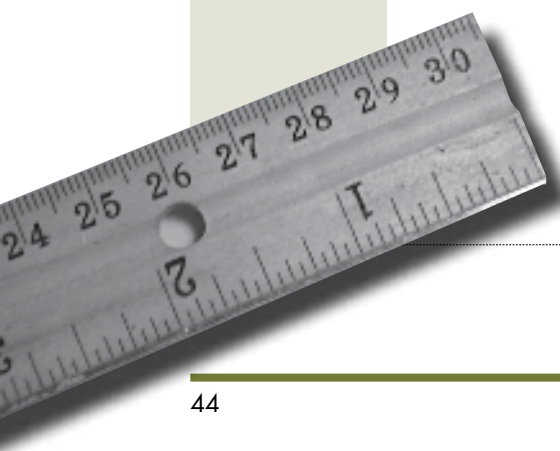
INDICADORES DE GESTIÓN / ¿Qué se va a medir?

INSTRUMENTO/ FUENTE

REACTIVOS/PREGUNTA

<p>Entrevista</p> <p>Solicitudes de información pública: planes, programas e</p> <p>Informes existentes</p>	<p> ¿Cuentan con planes de trabajo?</p> <p> ¿Con qué temporalidad los realizan?</p> <p> ¿Realizan informes de resultados?</p> <p> ¿Con qué temporalidad los realizan?</p> <p> Metas del Consejo 2009-2011</p> <p> ¿De éstas cuántas y cuales se cumplieron?</p>
<p>Entrevista</p> <p>Solicitudes de información pública: minutas de las sesiones efectuadas con Consejos Consultivos</p>	<p> ¿Cuántas sesiones convoca el Consejo Estatal al Consejo Consultivo 2009-2011?</p> <p> ¿Cuántas sesiones llevó a cabo el Consejo Consultivo en 2009- 2011?</p>
<p>Entrevista</p> <p>Solicitudes de información pública: minutas de las sesiones efectuadas con Consejos Consultivos</p>	<p> ¿Cuántos acuerdos se derivan de las sesiones?</p> <p> ¿Cuántos de éstos fueron cumplidos?</p>
<p>Entrevista</p> <p>Página web</p>	<p> ¿Cuentan con mecanismos de rendición de cuentas hacia los Consejos Consultivos y cuáles son?</p>

VARIABLE/ CRITERIO	DIMENSIÓN/ SUBCRITERIO	ITEM	INDICADOR
Inclusión de la sociedad civil en los Consejos Consultivos <i>Definición:</i> Se refiere al tipo de participación, representatividad e influencia real con la que cuentan los Consejos Consultivos para incidir en la toma de decisiones de los Consejos Estatales y en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de discapacidad.	Representatividad e Inclusión social	Representatividad de la conformación de los Consejos Consultivos	Grado de representatividad en cuanto ámbitos de trabajo de la sociedad civil en los Consejos Consultivos
		Convocatoria	
		Inclusión social	Grado de inclusión social en cuanto al tipo de población representada a través de las instituciones civiles



INDICADORES DE IMPACTO / ¿Qué se va a medir?

FÓRMULA/ESCALA

INSTRUMENTO/ FUENTE

REACTIVOS/PREGUNTA

Total ámbitos representados en cada consejo/
Total de ámbitos de la discapacidad x 100


ESCALA

ALTO: 4-5

MEDIO: 2-3

BAJO: 0-1

Entrevista

 ¿En cuál de estos ámbitos trabaja su institución?

- a) Educación
- b) Salud
- c) Trabajo
- d) Investigación
- e) Defensa de derechos humanos

Total tipos de población representados en cada Consejo Consultivo/Total de Tipos de población


ESCALA

ALTO 5-6

MEDIO 3-4

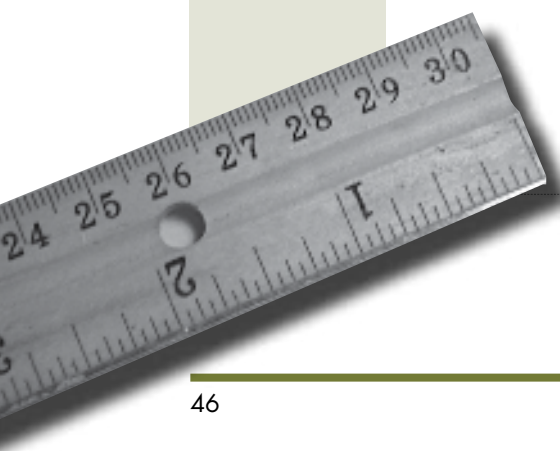
BAJO 0-2

Entrevista

 ¿Cuál o cuáles de los siguientes tipos de población con discapacidad representa su institución?

- a) Mujeres
- b) Indígenas
- c) Personas en situación de calle
- d) Adultos mayores
- e) Niños
- f) Resto de personas con discapacidad

VARIABLE/ CRITERIO	DIMENSIÓN/ SUBCRITERIO	ITEM	INDICADOR
<p>Inclusión de la sociedad civil en los Consejos Consultivos</p> <p><i>Definición:</i> Se refiere al tipo de participación, representatividad e influencia real con la que cuentan los Consejos Consultivos para incidir en la toma de decisiones de los Consejos Estatales y en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de discapacidad.</p>	<p>Incidencia de los Consejos Consultivos en de la toma de decisiones</p>	<p>Atribuciones y facultades de los Consejos Consultivos para la toma de decisiones</p> <hr/> <p>Percepción de las OCS's sobre la inclusión de las propuestas de la sociedad civil en políticas públicas</p>	<p>Grado de facultamiento para la toma de decisiones de los consejos estatales</p> <hr/> <p>Grado de percepción sobre su incidencia en la toma de decisiones</p>



INDICADORES DE IMPACTO / ¿Qué se va a medir?


FÓRMULA/ESCALA

**INSTRUMENTO/
FUENTE**

REACTIVOS/PREGUNTA

Total de Consejos Consultivos con Voz y Voto/ Total de Consejos Consultivos objeto de estudio x 100
 ESCALA
 ALTO
 80 al 100% de los consejos objeto de estudio con Voz y voto
 BAJO
 0 al 79% de los consejos objeto de estudio sin facultades de voz y voto


Entrevista
 Revisión de marco jurídico

 ¿Cuál es su tipo de participación en el consejo?
 a) Voz y voto
 a) Voz
 a) Ninguno



ESCALA:
 Muy alto
 Alto
 Medio
 Bajo
 Nulo
 Se interpreta según el porcentaje obtenido en cada una de las respuestas cerradas basadas en la escala

Entrevista

 ¿En qué grado considera que sus propuestas han sido traducidas en políticas públicas?
 a) Muy alto
 b) Alto
 c) Medio
 d) Bajo
 e) Nulo

El ejercicio metodológico expuesto dio como resultado el establecimiento de 2 grandes Variables (criterios), 5 Dimensiones (subcriterios) y la construcción de un total de 8 Indicadores (4 de gestión y 4 de impacto). A continuación se enlistan de manera general los 8 Indicadores con los que se medirá la incidencia de las OSC's participantes en los Consejos Consultivos.

Criterio/Variables 1. Operación de los Consejos Estatales

Subcriterio 1	ü Eficacia en la Planeación de los Consejos Estatales
	Indicador 1: Porcentaje de eficacia en el cumplimiento de metas (PECM)
Subcriterio 2	ü Coordinación de los Consejos Estatales con los Consejos Consultivos
	Indicador 2: Porcentaje de cumplimiento de las sesiones programadas (PCSP)
	Indicador 3: Porcentaje de cumplimiento de los acuerdos establecidos (PCAE)
Subcriterio 3	ü Rendición de Cuentas
	Indicador 4: Número de mecanismos de rendición de cuentas existentes (NMRC)

Criterio/ Variable 2. Inclusión de la sociedad civil en los Consejos Consultivos

Subcriterio 4	ü Representatividad e inclusión social de los Consejos Consultivos
	Indicador 5: Grado de representatividad de los ámbitos de trabajo de la discapacidad (GRAT)
	Indicador 6: Grado de inclusión en cuanto al tipo de población representada (GITP)
Subcriterio 5	ü Incidencia de los Consejos Consultivos en de la toma de decisiones
	Indicador 7: Grado de facultamiento para la toma de decisiones de los consejos estatales (GFTD)
	Indicador 8: Grado de percepción sobre la inclusión de las propuestas de la sociedad civil en políticas públicas (GPI)

Por su parte, los indicadores cuentan con características particulares que a continuación se detallan a efecto de contar con la información que permita un mejor entendimiento sobre los mismos.

Indicadores de Gestión

Variable 1: Operación de los Consejos Consultivos Estatales	
Dimensión	Planeación
Nombre del Indicador	1. Porcentaje de eficacia en el cumplimiento de metas (PECM)
Descripción	Mide el avance o logro de las metas establecidas en los Consejos Estatales, con relación a las metas programadas en su sistema de planeación.
Tipo de Indicador:	Gestión
Factores que intervienen :	NMP= Número de Metas Programadas NMR= Número de Metas Realizadas
Método de cálculo:	$NMR/NMP*100=PECM$
Histórico	2009-2011
Fuente:	Entrevista; solicitudes de información pública: planes, programas en informes existentes
Escala/Umbral	Bajo (0 - 49%) Medio: (50-99%) Alto: (100%)

Variable 1: Operación de los Consejos Consultivos Estatales	
Dimensión	Coordinación de los Consejos Estatales con los Consejos Consultivos
Nombre del Indicador	2. Porcentaje de cumplimiento de las sesiones programadas con los Consejos Consultivos (PCSP)

Descripción	Indica en qué medida los Consejos Estatales cumplen con las sesiones que tenían programadas con los Consejos Consultivos como mecanismo concreto para escuchar las propuestas de las OSC's, establecer acuerdos y acciones.
Tipo de Indicador:	Gestión
Factores que intervienen :	NSP= Número de Sesiones Programadas NSR= Número de Sesiones Realizadas
Método de cálculo:	$NSR/NSP*100=PCSP$
Histórico	2009-2011
Fuente:	Entrevista; Información Pública: planes, programas de trabajo, minutas
Escala/Umbral	Bajo: (0 - 49%) Medio: (50-99%) Alto: (100%)

Variable 1: Operación de los Consejos Consultivos Estatales	
Dimensión	Coordinación de los Consejos Estatales con los Consejos Consultivos
Nombre del Indicador	3. Porcentaje de cumplimiento de los acuerdos establecidos (PCAE)
Descripción	Indica en qué medida los Consejos Estatales cumplen con los acuerdos establecidos en las sesiones realizadas con los Consejos Consultivos.
Tipo de Indicador:	Gestión
Factores que intervienen :	NAC= Número de Acuerdos Cumplidos NAE= Número de Acuerdos Establecidos
Método de cálculo:	$NAC/NAE*100=PCAE$
Histórico	2009-2011

Fuente:	Entrevista ; Información Pública: planes, programas de trabajo, minutas
Escala/Umbral	Bajo (0 - 49%) Medio: (50-99%) Alto: (100%)

Variable 1: Operación de los Consejos Consultivos Estatales	
Dimensión	Rendición de Cuentas
Nombre del Indicador	4. Número de mecanismos de rendición de cuentas existentes (NMRC)
Descripción	Indica el número de mecanismos concretos que los Consejos Estatales han implementado y llevan a la práctica para informar a los Consejos Consultivos sobre los recursos ejercidos y el avance de las acciones comprometidas.
Tipo de Indicador:	Gestión
Factores que intervienen :	NMRC= Número de Mecanismos de Rendición de Cuentas
Método de cálculo:	Dato simple
Histórico	2009-2011
Fuente:	Entrevista
Escala/Umbral	No aplica

Indicadores de Impacto

Variable 2: Inclusión de la sociedad civil en los Consejos Consultivos	
Dimensión	Representatividad en los Consejos Consultivos
Nombre del Indicador	5. Grado de representatividad de los ámbitos de trabajo de la discapacidad (GRAT)
Descripción	Indica el grado en que los distintos ámbitos de trabajo de la discapacidad (Educación, Salud, Trabajo, Investigación y Defensa de Derechos) están representados a través de las OSC's participantes en los Consejos Consultivos.
Tipo de Indicador:	Impacto
Factores que intervienen :	TAD= Total de ámbitos de la discapacidad TAR= Total ámbitos representados en cada consejo consultivo
Método de cálculo:	$TAR/TAD \times 100 = GRAT$
Histórico	2009-2011
Fuente:	Entrevista
Escala/Umbra	ALTO: 4-5 (80% al 100%) MEDIO: 2-3 (40% al 79%) BAJO: 0-1 (0% al 39%)

Variable 2: Inclusión de la sociedad civil en los Consejos Consultivos	
Dimensión	Inclusión social en los Consejos Consultivos por tipo de población
Nombre del Indicador	6. Grado de inclusión en cuanto al tipo de población representada (GITP)

Descripción	Indica el grado en que los distintos tipos de población (Mujeres, Indígenas, Personas en situación de calle, Adultos mayores, Niños, Resto de personas con discapacidad) están incluidos a través de la población objetivo de las OSC's participantes en los Consejos Consultivos.
Tipo de Indicador:	Impacto
Factores que intervienen :	TTP=Número Total de Tipos de población TTPR= Total tipos de población representados en cada consejos consultivo
Método de cálculo:	$TTPR/TTP * 100 = (GITP)$
Histórico	2009-2011
Fuente:	Entrevista
Escala/Umbral	ALTO: 4-6 (80% al 100%) MEDIO: 2-3 (40% al 79%) BAJO: 0-1 (0% al 39%)

Variable 2: Inclusión de la sociedad civil en los Consejos Consultivos	
Dimensión	Incidencia en la toma de decisiones
Nombre del Indicador	7. Grado de facultamiento para la toma de decisiones de los Consejos estatales (GFTD)
Descripción	Refleja en qué medida los Consejos Consultivos están facultados, es decir, que cuentan con atribuciones de voz y voto para la toma de decisiones.
Tipo de Indicador:	Impacto
Factores que intervienen :	TCC= Total de Consejos Consultivos objeto de estudio TCCVV= Total de Consejos Consultivos con Voz y Voto
Método de cálculo:	$TCCVV/TCC * 100 = GFTD$
Histórico	2011

Fuente:	Entrevista
Escala/Umbral	ALTO 80 al 100% de los consejos objeto de estudio con Voz y voto BAJO 0- al 79% de los consejos objeto de estudio sin facultades de voz y voto

Variable 2: Inclusión de la sociedad civil en los Consejos Consultivos	
Dimensión	Incidencia en la toma de decisiones
Nombre del Indicador	8. Grado de percepción sobre la inclusión de las propuestas de la sociedad civil en políticas públicas (GPI)
Descripción	Indica en qué medida las organizaciones de la sociedad civil perciben que sus propuestas emitidas en el seno del consejo consultivo, son tomadas en cuenta por parte del consejo estatal y traducidas en políticas públicas.
Tipo de Indicador:	Impacto
Factores que intervienen :	TR= Total de Respuestas emitidas TRMA= Total de Respuestas de la opción Muy Alto TRA= Total de Respuestas de la opción Alto TRM= Total de respuestas de la opción Medio TRB= Total de Respuestas de la opción Bajo TRN= Total de Respuestas de la opción Nulo
Método de cálculo:	$TRMA/TR*100$, $TRA/TR*100$, $TRM/TR*100$, $TRB/TR*100$, $TRN/TR*100$
Histórico	2009-2011
Fuente:	Entrevista
Escala/Umbral	Escala: Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Nulo. Se interpretará según el porcentaje que se obtenga en cada una de las respuestas cerradas basadas en la escala

Tomando como base la metodología expuesta, es posible continuar con la interpretación del estudio desarrollado en el Distrito Federal, así como en los estados de Guerrero y Jalisco, como a continuación se detalla.

La investigación versó en dos grandes rubros. El primero, sobre la gestión de estos cuerpos colegiados integrado por las diferentes instituciones públicas del gobierno local y acompañados, en dos de los casos –a saber: Jalisco y Distrito Federal–, por grupos temáticos integrados en su mayoría por organizaciones de la sociedad civil. El segundo rubro, valoró el impacto de los Consejos en la incorporación de opiniones y consultas de dichas organizaciones para la construcción e implementación de políticas públicas en beneficio de la población con discapacidad.

Respecto al primero de los rubros, la gestión, se consideró información compuesta por datos de contacto, incluyendo el tipo de institución, pública o civil, a cargo de la coordinación de los *Consejos*⁵⁷. Asimismo, se indagó sobre la división por categorías o temáticas abordadas por el mismo, y sobre la existencia de lineamientos a fin de deducir la formalidad con que se emprenden las acciones de ahí emanadas.

Una segunda sub-categoría de la gestión la compone una batería de preguntas sobre planeación, informes de resultados y metas realizados por los Consejos. Finalmente, información relativa a sesiones, acuerdos derivados y cumplidos de éstas y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, brindan un panorama sobre la coordinación con otras instituciones, entre las cuales pueden contemplarse o no, a organizaciones de la sociedad civil.

El segundo de los rubros, el impacto, lo componen dos grandes sub-categorías. La primera, información con respecto a la representatividad en los Consejos, compuesta por preguntas en torno al tipo de trabajo realizado por las instituciones participantes, tipos de población a la que destinan su actuación y tiempo de experiencia

⁵⁷ Para fines de generalización, se utilizará el concepto Consejo. Entiéndase por este, el órgano estatal encargado de coordinar acciones de política pública en los estados objeto de estudio.

en torno a la discapacidad. La segunda sub-categoría responde a la incidencia de los participantes en la construcción, generación e implementación de política pública en materia de discapacidad en cada uno de los estados objeto de estudio.

A continuación, los resultados más sobresalientes encontrados en el Distrito Federal, Guerrero y Jalisco.



Distrito Federal



Distrito Federal

Contexto

La configuración de espacios formales de participación donde han confluído organizaciones de la sociedad civil en el Distrito Federal, tiene un antecedente de particular importancia, fundamentado en la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal vigente desde diciembre de 1995 y hasta septiembre de 2010.

En dicha ley se establecía que:

Artículo 5o.- Son facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia de esta Ley, las siguientes:

(...) XI.- Coordinar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, programación, ejecución, evaluación y supervisión de las acciones que se emprendan en favor de las personas con discapacidad en el Distrito Federal;

(...)

Artículo 6o.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal constituirá el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, el cual será un órgano de consulta y asesoría para establecer acciones específicas de concertación, coordinación, planeación y promoción de los trabajos necesarios, para garantizar condiciones favorables a las personas con discapacidad, al que convocará a:

I.- Representantes de las Organizaciones de y para personas con discapacidad del Distrito Federal; y

*II.- Diputados que designe la Comisión por los Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*⁵⁸.

Con estas disposiciones legales como fundamento, se instauró el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de

⁵⁸ Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, texto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995.

las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, como un órgano de consulta del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México a fin de proponer acciones específicas de concertación, coordinación, planeación y promoción de programas que favorecieran el desarrollo de las personas con discapacidad en esta ciudad.

Desde sus orígenes, el Consejo Promotor ha sido presidido por el Jefe de Gobierno, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, y con una Secretaría Técnica encomendada al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF DF).

La base para las acciones emprendidas en el seno del Consejo Promotor es el Programa de Desarrollo e Integración para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, cuya coordinación y ejecución le fue confiada al Consejo en conjunto con el DIF DF.

Este último, por su parte, a fin de cumplir con la coordinación designada por el Jefe de Gobierno y en su carácter además de Secretaría Técnica del Consejo Promotor, y con fundamento en la Ley local, se coordinó con instituciones públicas y organizaciones civiles, instalando siete grupos de trabajo en las temáticas:

- 👁️ Accesibilidad y transporte
- 👁️ Deporte y recreación
- 👁️ Educación y cultura
- 👁️ Investigación y desarrollo tecnológico
- 👁️ Legislación y derechos humanos
- 👁️ Rehabilitación laboral, capacitación y empleo
- 👁️ Salud y rehabilitación

Estos grupos de trabajo que, a su vez, formaron parte del Consejo Promotor, son el objeto de estudio del presente apartado, toda vez que se han encargado de proponer y, en muchos ca-

sos, implementar acciones alineadas a la política pública local en materia de discapacidad.

No obstante, es necesario mencionar el proceso de transición que, al momento de este estudio, se está presentando en la capital del país. El 10 de septiembre de 2010 fue publicada en la Gaceta Oficial la nueva *Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal*, texto que deja sin efecto la ley antecesora junto con las disposiciones que ella contemplaba.

La nueva Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal dispone la creación de una figura diferente a la que había prevalecido con la anterior. Establece que:

Artículo 47.- Se crea el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con discapacidad del Distrito Federal, cuyo objeto fundamental es coadyuvar con el Ejecutivo local y las demás dependencias de la Administración Pública local, así como con los Jefes Delegacionales, a la integración al desarrollo de las personas con discapacidad, para lo cual cuenta con las atribuciones establecidas en el Artículo 48 del presente ordenamiento.

El Instituto es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía técnica y capacidad de gestión. (...)

Artículo 48.- El Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, tendrá las atribuciones siguientes:

(...)V. Promover y concertar con la iniciativa privada y con las organizaciones de la sociedad civil, los planes y programas que en materia de discapacidad se deban realizar en el Distrito Federal;

(...)XVI. Coordinarse con las organizaciones de la sociedad civil a fin de canalizar sus propuestas y sugerencias a los diferentes órganos de la Administración Pública del Distrito Federal.

(...)

Artículo 56- El Instituto contará con un Consejo Consultivo que estará conformado por miembros de organizaciones de y

para personas con discapacidad, especialistas, académicos, empresarios y personas de notable trayectoria en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

El Consejo será un órgano de consulta y asesoría para diseñar políticas públicas y establecer acciones específicas que el Instituto pueda concertar con las autoridades competentes ⁵⁹.

La creación del Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal (INDEPEDI), sugiere la posibilidad de contar con una política pública mejor estructurada en materia de discapacidad, pero también presenta el reto de mantener la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil participantes del Consejo Promotor.

En razón de que, a la fecha de publicación de este material, no se ha instaurado el Consejo Consultivo ante el INDEPEDI previsto por la ley local sobre discapacidad, a continuación se presenta el resultado de un estudio centrado en la gestión del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, a fin de contar con una herramienta de valoración del mismo por un lado y, por otro lado, que sus experiencias positivas puedan ser tomadas en consideración por el INDEPEDI.

Reporte de Investigación


La información que a continuación se presenta es resultado de entrevistas aplicadas a los coordinadores de seis de los siete grupos de trabajo conformados por el Consejo Promotor.

En lo que respecta a la sección de información sobre Planeación y Coordinación del Consejo, la sistematización elaborada arroja que:

¿Existe Consejo estatal en materia de discapacidad?

Si

⁵⁹ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Texto vigente publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2010, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura.



Objeto de análisis	Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal
¿El Consejo cuenta con lineamientos?	Si
¿El Consejo está dividido en Comisiones o grupos temáticos de trabajo?	Si
Número de Grupos temáticos de trabajo	7
Temáticas de los grupos de trabajo	Accesibilidad y Transporte Educación y Cultura Investigación y Desarrollo Tecnológico Legislación y Derechos Humanos Rehabilitación laboral, Capacitación y Empleo Salud y Rehabilitación Deporte y Recreación
¿El Consejo cuenta con Planes de trabajo?	Si
Temporalidad de elaboración de planes de trabajo	Anual
¿Los grupos o Comisiones del Consejo elaboran planes de trabajo?	Si
Temporalidad con que las Comisiones elaboran planes de trabajo	Anual
¿El Consejo realiza informes de resultados?	Si
Temporalidad de los informes de resultados	Anual
¿El Consejo cuenta con material probatorio que respalde las metas logradas durante su gestión?	Si Programas, manuales, informes
¿Cuenta el Consejo con mecanismos de rendición de cuentas?	Si Sistema de acceso a la información pública Infomex Sitios institucionales de internet Informes de actividades Reuniones públicas

La información sobre Planeación y Coordinación del Consejo sugiere una organización óptima de este órgano, al contar con una planificación de las actividades a efectuar en su seno, reportar los resultados de las mismas y ponerlas a disposición de la población. Esto último de particular importancia, dado que se cumplimenta con la responsabilidad de todos los gobiernos de reportar y publicitar las acciones que llevan a cabo y, con ello, garantiza el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, práctica distintiva de las democracias.

Otro ejercicio también vinculado a la planeación y coordinación de este Consejo, lo compone una relación de metas, sesiones y sus acuerdos cumplidos.

Con respecto a las metas, se valoró el periodo 2009-2011. A este efecto los resultados muestran el siguiente comportamiento:





A este resultado se aplica la evaluación basada en umbrales de cumplimiento con relación al porcentaje de eficacia:

Cumplimiento de metas: 100 % , por lo tanto, responde a un umbral de cumplimiento **alto** durante los años 2009 y 2010, mientras la Coordinación del Consejo estuvo a cargo del DIF DF y alto en 2011, en cuanto a las metas planteadas por el INDEPEDI para este año.

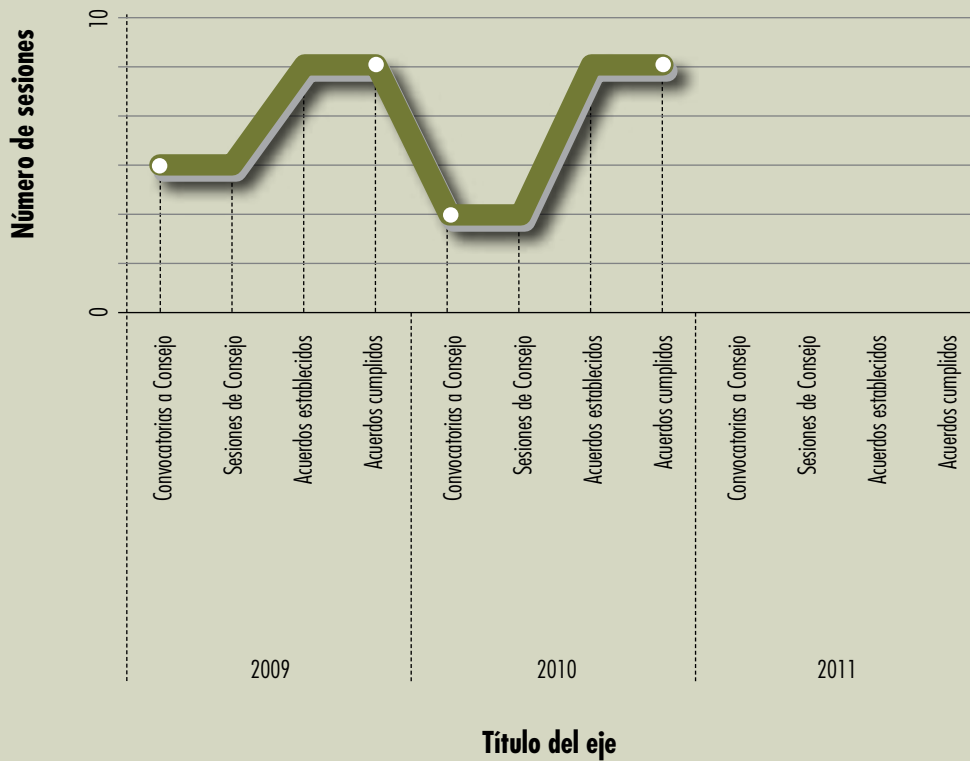
El cumplimiento de las metas planteadas en los órganos encargados de coordinar la política pública local en materia de discapacidad, tanto bajo responsabilidad del DIF DF como del nuevo INDEPEDI, se enmarcan en los niveles más altos de cumplimiento, situación que permite valorar como positivas las acciones y resultados generados en el Distrito Federal.

Ahora bien, en lo que respecta a la coordinación de estos órganos con organizaciones de la sociedad civil que participan de manera formal con estos espacios, el estudio consideró un umbral de medición:

- 👁 Bajo: (0 - 49%)
- 👁 Medio: (50-99%)
- 👁 Alto: (100%)

Resultando, para este efecto, la medida más alta para los años 2009 y 2010 en razón de las sesiones, acuerdos derivados y cumplidos; sin embargo una evaluación nula para el año 2011 en razón del proceso de establecimiento del nuevo INDEPEDI, el cual aún se encuentra en una etapa de consolidación. En razón de lo anterior, aunque la evaluación desprende una calificación nula para el cumplimiento de acuerdos, esta deducción no debe ser considerada debido a las condiciones particulares que se gestan en el Distrito Federal.

Coordinación de los órganos encargados de la política pública local en materia de discapacidad con organizaciones de la sociedad civil

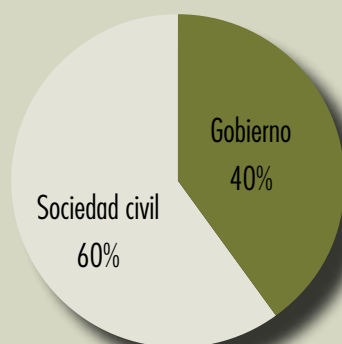


Impacto

Como se ha mencionado en múltiples ocasiones a lo largo del presente estudio, se ha considerado información que permita valorar el impacto que la participación de organizaciones de la sociedad civil ha tenido en la política pública en materia de discapacidad en el Distrito Federal. Sobre este particular, el estudio refleja la información a continuación proporcionada.

En primer lugar, cabe destacar la amplia representatividad de la sociedad civil en el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, el cual coordinó en un 60% las temáticas ahí abordadas, contra 40% coordinado por instituciones públicas de la Administración local.

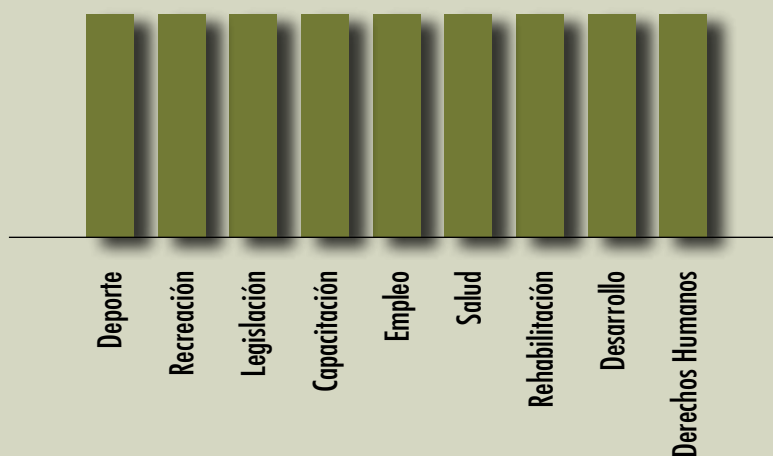
Tipo de instituciones participantes del Consejo y coordinadoras de grupos temáticos



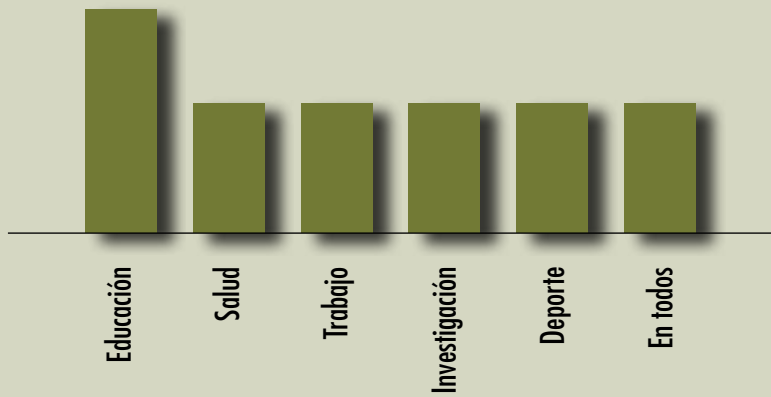
Metas programadas

De las siete mesas temáticas representadas en el Consejo Promotor, es de subrayar que todas contaban con participación de más organizaciones civiles, no obstante, no en todos los casos es el área de trabajo cotidiano de éstas.

Participación de OSC's en mesas temáticas del Consejo Promotor



Áreas de especialización de OSC's



Finalmente, sobre la relevancia del desempeño de las organizaciones de la sociedad civil participantes en el Consejo Promotor, destaca que:

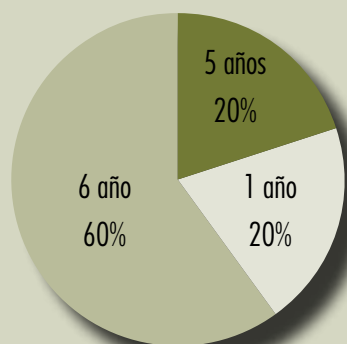
Relevancia del desempeño de OSC's



El 100% de las organizaciones tienen una participación limitada únicamente al derecho a voz, es decir, sus opiniones o propuestas solamente se toman con ese carácter, sin que sean necesariamente sujetas a observancia.

Del total de organizaciones, la mayoría de ellas ha participado en el Consejo Promotor prácticamente desde su origen y han permanecido constantes. Sin embargo, este espacio también generó apertura a otras organizaciones para incorporarse paulatinamente, por lo que en este esquema se observa variedad de tiempo en que la sociedad civil ha formado parte de dicho espacio.

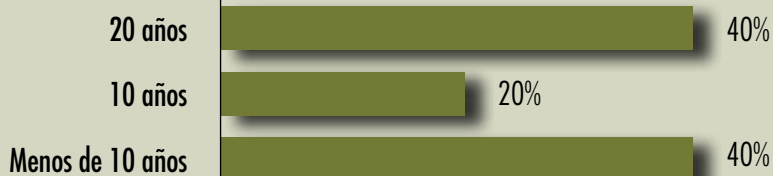
Tiempo en que las OSC's han formado parte del Consejo Promotor



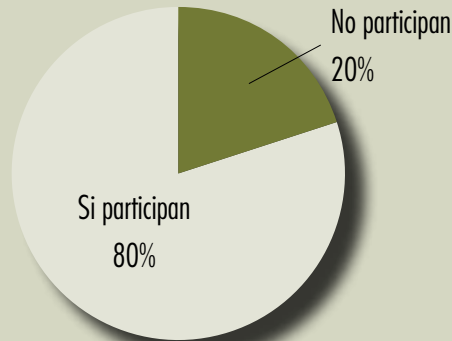
Variedad de tiempo en que la sociedad civil ha formado parte de dicho espacio.

Es notable el tiempo de experiencia de las organizaciones civiles participantes, las cuales cuentan en su mayoría con más de 10 años de experiencia, y aunque hay en buena proporción algunas que cuentan con menos años de constitución, iniciaron su trabajo con anterioridad.

Tiempo de experiencia de OSC's



Participación en otros espacios de consulta.



Variedad de espacios

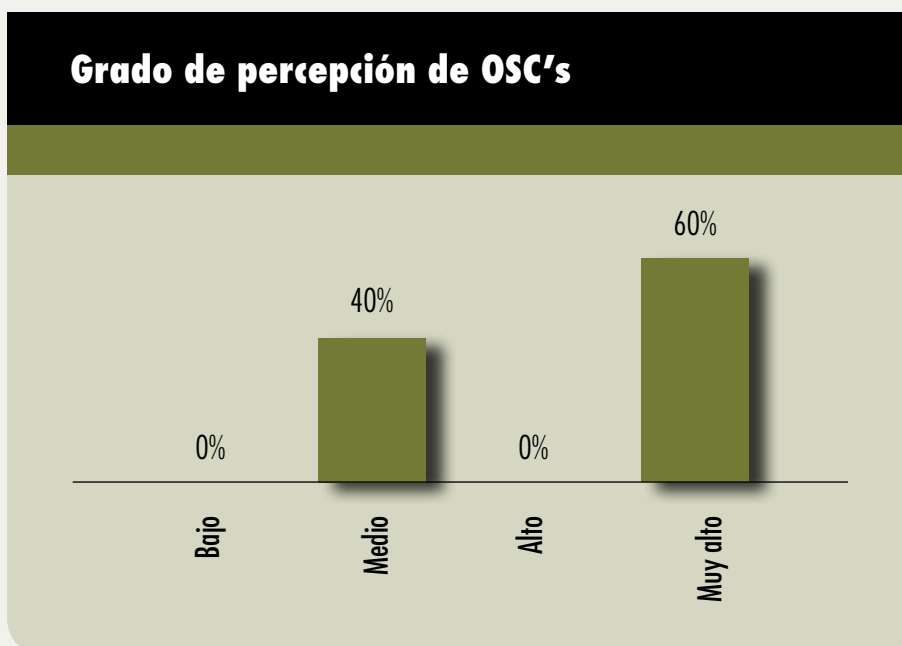


Además de la experiencia aportada por las organizaciones al Consejo Promotor, ésta se complementa con la participación en otro tipo de espacios colectivos de consulta, principalmente en otros espacios de gobierno, como Consejos, Grupos de trabajo o Mesas integradas en el seno de distintas dependencias gubernamentales a nivel local o federal, así como en espacios de tipo académico o de investigación social.

Todas estas características de las organizaciones participantes en el Consejo local y representativas de la sociedad civil que trabaja en favor de los derechos de las personas con discapacidad del Distrito Federal, dotan al Consejo de un nivel de con-

fiabilidad con respecto a las acciones ejecutadas en su seno, cuya autovaloración concluye que los resultados obtenidos por éstas ha impactado de manera positiva en la política pública que en esa materia se ha generado en la capital del país desde el tiempo que ha sido coordinada por dicho Consejo.

Grado de percepción de la sociedad civil representada en el Consejo respecto del impacto de sus propuestas en la política pública en materia de discapacidad en el Distrito Federal.



En conclusión, todos los elementos del estudio aplicado en el Distrito Federal concluyen que la participación de la sociedad civil en el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo del Distrito Federal ha tenido un impacto **alto** en la política pública local en esa materia, situación que se espera sea observada por el nuevo Instituto para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, al momento de conformación del Consejo Consultivo en el que participará la sociedad civil.



Guerrero



Guerrero

Contexto

Para este estudio, decidimos analizar la relación existente entre las instancias públicas con la sociedad civil en la construcción e implementación de la política pública en materia de discapacidad debido a tres principales razones: La primera de ellas es que se trata de una de las entidades con menor Índice de Desarrollo Humano; la segunda, que según las últimas cifras proporcionadas por el INEGI correspondientes al Censo de Población y Vivienda del año 2000, en Guerrero habitaban más de 50 mil personas con algún tipo de discapacidad; y la tercera, que de acuerdo con diversos estudios que hemos desarrollado en diferentes estados del país, Guerrero es una de las entidades que requieren con mayor urgencia prestar atención a esta temática y hacerlo en coordinación con la sociedad civil experta en discapacidad.

Desde 1999, el estado de Guerrero cuenta con la aún vigente y sin modificaciones Ley para el Bienestar e Incorporación Social de las Personas con Discapacidad, en la que, para los efectos del presente estudio cabe destacar que:

ARTICULO 40.- Conforme a la presente Ley, son deberes y facultades del Gobierno del Estado, en materia de protección a los discapacitados:

*(...) VII.- Dar las facilidades necesarias a las asociaciones civiles de cuya finalidad ulterior resulte una mayor integración, en todos los ámbitos, de personas discapacitadas; (...)*⁶⁰.

Sin embargo, dichas facilidades referidas por la ley han sido interpretadas únicamente en lo que respecta a apoyos materiales, entregados a las personas con discapacidad beneficiarias de los servicios de organizaciones civiles en el mejor de los casos, mas no han redundado en facilidades de interlocución entre éstas e instancias públicas para la construcción conjunta de propuestas o implementación de políticas públicas en bene-

⁶⁰ Ley para el Bienestar e Incorporación Social de las Personas con Discapacidad en el estado de Guerrero. H. Congreso del estado Libre y Soberano de Guerrero, LV Legislatura.

ficio de la población con discapacidad en el estado, tal como lo reportan las conclusiones derivadas del presente análisis.

La política pública en materia de discapacidad en el estado de Guerrero aún conserva el enfoque médico asistencial, descontextualizado de los avances internacionales que persiguen, precisamente, la superación de este modelo. Las acciones y programas públicos para atender a la población con discapacidad en la entidad son coordinados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Guerrero), en conjunto con la Secretaría de Salud del estado.

Las labores para atender a las personas con discapacidad en Guerrero desde un enfoque social más integral son asumidas por las pocas organizaciones civiles ahí existentes, así como por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos. Sobre esta última cabe resaltar la emisión de la Recomendación 84/2009, que contiene una importante investigación y las directrices para la atención de las personas con discapacidad en esa entidad. Destaca también la iniciativa de esta misma institución para vincularse con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor de los derechos de las personas con discapacidad, que de manera conjunta han elaborado iniciativas que, sin embargo, no han logrado el eco suficiente en las autoridades competentes para constituir las en políticas públicas efectivas.

Reporte de investigación

El estado de Guerrero es un caso ejemplificativo de la necesidad de participación de la sociedad civil en todos los aspectos operados en materia de discapacidad, debido a que, como se ha mencionado, es una de las entidades con mayores carencias y que presenta una cantidad significativa de habitantes con discapacidad. Para sustentar este argumento, se presentan los resultados encontrados en el proceso de investigación.

¿Existe Consejo estatal en materia de discapacidad?

No

Objeto de análisis	DIF Guerrero / Secretaría de Salud del estado de Guerrero
¿La instancia cuenta con lineamientos en materia de discapacidad?	No
¿La instancia ha invitado a la incorporación de comisiones o grupos temáticos de trabajo?	No
¿La instancia cuenta con Planes de trabajo?	Sí
Temporalidad de elaboración de planes de trabajo	Cuatrerial
¿Realiza informes de resultados?	Sí
Temporalidad de los informes de resultados	Anual
¿Se cuenta con material probatorio que respalde las metas logradas durante su gestión?	Sí Informes internos
¿Se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas?	Sí Sistema de acceso a la Información Pública INFOMEX

De acuerdo con información proporcionada por el DIF estatal, que es la instancia que se encarga de coordinar acciones de política pública en materia de discapacidad en el estado, actualmente existe la propuesta de integrar un Consejo Estatal para las Personas con Discapacidad en Guerrero, el cual estaría integrado por las diferentes instituciones públicas, encargadas de la ejecución de políticas públicas, y un cuerpo de consulta integrado por organizaciones de la sociedad civil, que

serían seleccionadas por convocatoria pública. Sin embargo, durante la realización del presente estudio, no se encontraron avances significativos sobre la integración de dicho órgano ni de un proceso de acercamiento con organizaciones de la sociedad civil.

En el cuadro anterior destaca la existencia de planificación y reportes de los avances logrados en materia de discapacidad. No obstante, al ser instrumentos internos, quedan limitados al conocimiento de un número reducido de personas que solicitan tener acceso a ellos a través de las vías formales, como son los Sistemas de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para el caso de este estado analizado, no se localizó suficiente información para alimentar los reactivos que dan lugar a la construcción de indicadores, lo que lleva a realizar conclusiones directas relativas a la gestión de los organismos encargados de coordinar la política pública estatal en materia de discapacidad, y sobre el impacto de la sociedad civil en la construcción de la misma política.

En lo que respecta a la gestión del ente coordinador, se concluye un nivel de cumplimiento **bajo** en todos los campos valorados: cumplimiento de metas, sesiones efectuadas y cumplimiento de acuerdos establecidos en las mismas. Dado que no cuentan con lineamientos sólidos de planificación, organización y evaluación, no se generan condiciones favorables para calificar positivamente las acciones emprendidas en materia de discapacidad.

Por su parte, los elementos considerados para valorar el impacto de la sociedad civil en la política pública estatal sobre discapacidad deduce también un umbral **bajo** en representatividad, inclusión y facultamiento para la toma de decisiones independientes o coordinadas con la instancia coordinadora.

Por último, es importante mencionar que de acuerdo a testimonios otorgados en entrevista por algunas organizaciones civiles establecidas en el estado, éstas califican como **nula** la inclusión de sus propuestas en las políticas públicas dirigidas al bienestar de la población con discapacidad, situación alarmante y precisa a atender por parte de la actual instancia coordinadora de acciones en materia de discapacidad, pero también por el órgano colegiado que próximamente asumirá la labor de Consejo estatal.



Jalisco



Jalisco

Contexto

Jalisco es uno de los estados con mayor desarrollo en el país, pero también con un importante número de habitantes con discapacidad. Según cifras del Censo de Población y Vivienda del INEGI correspondiente al año 2000, el número de personas con discapacidad en esa entidad alcanzaba casi 140 mil. El estado se distinguía, además, porque era uno de los pocos que no contaban con legislación específica de protección hacia este grupo de población. Sin embargo, el activismo de un significativo número de organizaciones de la sociedad civil redundó en la presentación de una propuesta de iniciativa de Ley en 2009, misma que tras un proceso de revisiones, concluyó en la aprobación de la *Ley para la Atención y Desarrollo Integral de Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco*, vigente desde el 1 de enero de 2010.

El proceso experimentado en Jalisco es uno de los más sobresalientes, dada su reciente gestación e implementación de acciones aún en proceso. La ley estatal en materia de discapacidad se presentó en momentos de innovación en la temática a nivel mundial, y la conformación de la instancia encargada de implementarla recoge experiencias valiosas existentes con anterioridad, pero también genera aportaciones precisas a tomar en consideración.

Nos referimos, particularmente, a que es el único estado que considera como integrantes del Consejo Estatal, con iguales atribuciones y obligaciones, a organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas privadas. La conformación de un espacio público integrado por diferentes actores, que tienen por igual derecho a voz y voto, convierte al Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad (COEDIS) en un foco de atención respecto de este tipo de estructuras a nivel nacional.

Cabe destacar el facultamiento de este Consejo otorgado por la ley local en la materia, que establece que:

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto:

(...) VI. Promover la participación de las Organizaciones para que colaboren en el alcance de los objetivos de la presente Ley y establecer los mecanismos de apoyo a sus acciones; (...)

Artículo 3.- La aplicación y seguimiento de esta Ley corresponde a:

I. El Poder Ejecutivo del Estado a través de sus dependencias y entidades en el ámbito competencial que les corresponda;

II. Los Ayuntamientos y sus dependencias en el ámbito de sus respectivas competencias;

III. Las Organizaciones cuyo objeto sea la atención y apoyo a personas con discapacidad; y

IV. Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad.

Aunque el artículo 3 podría interpretarse como una disposición para dotar a las organizaciones de la sociedad civil de una obligación para aplicar y vigilar la ley, la propia naturaleza de éstas lleva más bien a hacer una interpretación limitada únicamente a las organizaciones que participan en el COEDIS, en su calidad de Consejeros integrantes del mismo, mas no como organizaciones aisladas con obligación de dar aplicación a este instrumento. A ese efecto, entiéndanse los siguientes artículos de la Ley:

Artículo 11.- El Consejo tendrá por objeto establecer políticas públicas, así como operar y vincular las acciones para la atención, inclusión y desarrollo pleno de las personas con discapacidad.

Artículo 12.- Para el cumplimiento de su objeto el Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

(...) III. Establecer mecanismos de coordinación y desarrollo de programas de atención, con las diversas dependencias públicas estatales y municipales, así como con las Organizaciones; (...)

Artículo 13.- El Consejo se integra de la siguiente manera:

I. Un Presidente quien será el Titular del Poder Ejecutivo, o quien éste designe;

II. Tres Vicepresidentes, que serán el Secretario de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado, el Director General del DIF Estatal y el representante legal de una Organización;

III. Un Secretario Ejecutivo;

IV. Ocho Consejeros que serán los representantes de cada una de las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo del Estado:

1. Secretaría de Educación;

2. Secretaría de Salud;

3. Secretaría de Vialidad y Transporte;

4. Secretaría de Desarrollo Urbano;

5. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

6. Secretaría de Promoción Económica;

7. Secretaría de Cultura; y

8. Instituto Jalisciense de Asistencia Social;

V. Un Consejero representante de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

VI. Tres Consejeros especialistas en la materia, representantes de las Instituciones de Educación Superior más representativas del Estado, a propuesta del Presidente del Consejo; y

VII. Diez Consejeros, quienes serán representantes de Organizaciones que agrupen los diferentes tipos de discapacidad y se hayan destacado por su trayectoria. (...)


Durante 2011, el COEDIS ha funcionado en apego a las disposiciones de la ley local que le dio origen, dejando para los observadores externos a este espacio la posibilidad de crear una opinión con respecto a su funcionamiento, operación y participación de los actores civiles en una instancia pública.

Reporte de investigación

Al igual que en los casos del Distrito Federal y el estado de Guerrero, en Jalisco se siguieron dos líneas de investigación: Una, que arrojara información para valorar la gestión de este Consejo a raíz de su reciente creación; y otra, que permitiera apreciar el impacto que ha generado la sociedad civil participante en el COEDIS.

Por lo que corresponde a la primera línea sobre gestión, vale la pena retomar algunos datos que permitan contextualizar la posterior interpretación proporcionada por los indicadores aplicados.

¿Existe Consejo estatal en materia de discapacidad?	Sí
Objeto de análisis	Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad (COEDIS)
¿El Consejo cuenta con lineamientos?	Sí
¿El Consejo está dividido en comisiones o grupos temáticos de trabajo?	Sí
Número de grupos temáticos de trabajo	6
Temáticas de los grupos de trabajo	Vinculación y promoción de la participación Innovación, Investigación y Tecnología Educación, Capacitación y Difusión Salud, Cultura, Deporte y Recreación Normatividad y Diseño Universal Desarrollo Económico y Empleo



¿El Consejo cuenta con planes de trabajo?	Sí
Temporalidad de elaboración de planes de trabajo	Anual
¿Los grupos o comisiones del Consejo elaboran planes de trabajo?	Sí
¿El Consejo realiza informes de resultados?	Sí
Temporalidad de los informes de resultados	Anual
¿El Consejo cuenta con material probatorio que respalde las metas logradas durante su gestión?	Sí Oficios, documentos internos, minutas, memorias, publicaciones en diarios de circulación estatal
¿Cuenta el Consejo con mecanismos de rendición de cuentas?	Sí Sistema de acceso a la información pública (Infomex)

De este esquema se deduce que el Consejo cuenta con procedimientos suficientemente sólidos para estructurar sus metas, líneas de trabajo, acciones y seguimiento de las mismas, así como para sustentar sus resultados mediante instrumentos de evaluación y rendición de cuentas. Esto último, garantizando el cumplimiento de la obligación de las instituciones públicas a informar y el derecho de la población a estar informados.

Vinculados a la planeación y coordinación de este Consejo se encuentran las metas, sesiones y acuerdos cumplidos. Para el caso de Jalisco, debido a la reciente creación del COEDIS, el estudio solamente se pudo enfocar al primer año de gestión, mismo que concluye lo que a continuación se presenta:



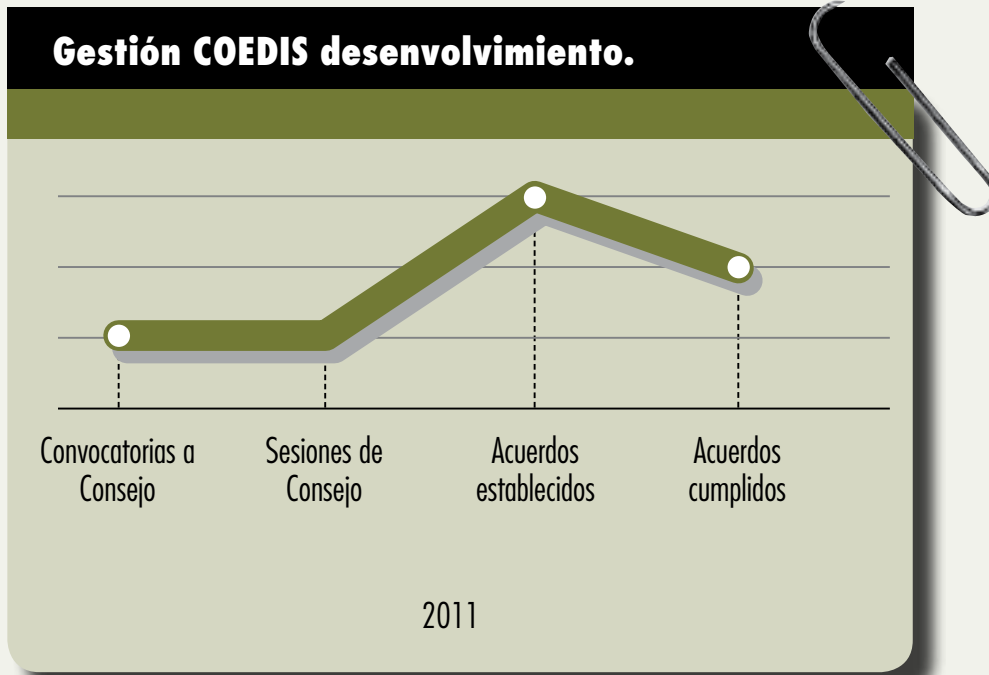
Umbral de medición

- 👁 Bajo: (0 - 49%)
- 👁 Medio: (50-99%)
- 👁 Alto: (100%)

Porcentaje de eficacia: **Medio**

Del número total de metas programadas por el COEDIS para 2011 se ha cumplido, hasta el momento de conclusión del presente estudio, el 75%, lo que lleva a estimar un cumplimiento **medio**, sin que este resultado demerite los avances alcanzados por un órgano que recién se ha conformado.

En más de la gestión de este ente, se presenta su desenvolvimiento respecto a sesiones convocadas y efectivamente realizadas, así como acuerdos establecidos en dichas sesiones y, de éstos, los que se han llevado a cabo.

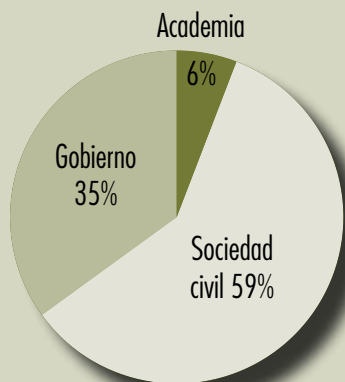


Es de resaltar que este Consejo ha llevado a cabo todas las sesiones a las cuales ha convocado, lo cual le califica con un umbral de cumplimiento **alto**. Mientras que, de todos los acuerdos derivados de dichas sesiones, solamente se ha logrado cumplir con un 60%, lo que lo coloca en el umbral de cumplimiento **medio** en este aspecto.

Impacto

Al igual que en los casos del Distrito Federal y Guerrero, para el estado de Jalisco se consideraron elementos que permiten conocer el nivel de impacto de la participación de la sociedad civil en el COEDIS. Para ello, se midió la representatividad de la sociedad civil en el Consejo, la inclusión de las diferentes discapacidades en las temáticas ahí mismo abordadas, el facultamiento de la sociedad civil representada en ese espacio para la toma de decisiones, así como la percepción de las instituciones sobre el impacto que han logrado generar en las políticas públicas estatales en materia de discapacidad. A este efecto, los resultados arrojan la información que a continuación se esquematiza:

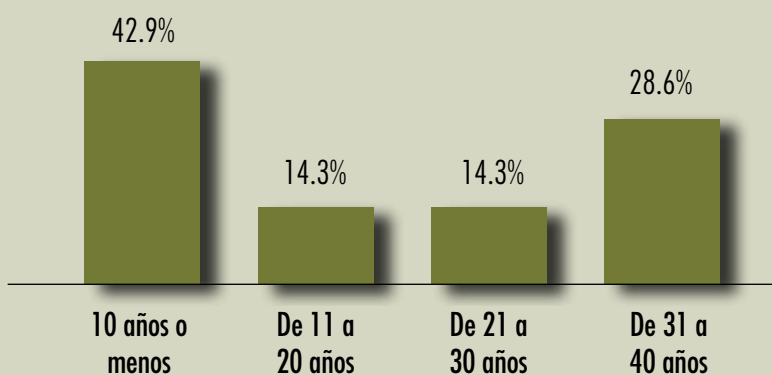
Integrantes del Consejo

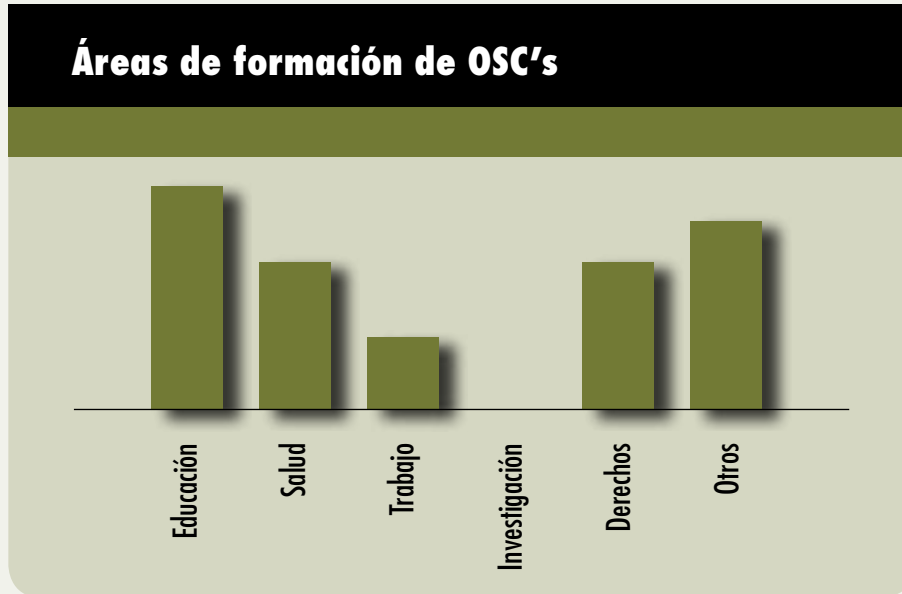


Del total de integrantes del Consejo, las organizaciones de la sociedad civil componen el grueso, siendo mayor cantidad que instituciones públicas, lo cual dota a este Consejo de una característica única a nivel nacional, pues participan en igualdad de condiciones que los demás integrantes, teniendo calidad de voz y voto.

El COEDIS es la única figura a nivel nacional que otorga a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y expertos independientes, la posibilidad de ser integrantes del Consejo en igualdad de condiciones, con las mismas atribuciones y facultades que las instituciones del gobierno local, situación que podría representar una ventaja a la hora de aprobar e implementar propuestas nacidas en el seno de la sociedad civil, pero que también debe ser abordado con cautela a fin de conservar las características que distinguen a unas de las otras.

Experiencia de trabajo de OSC's

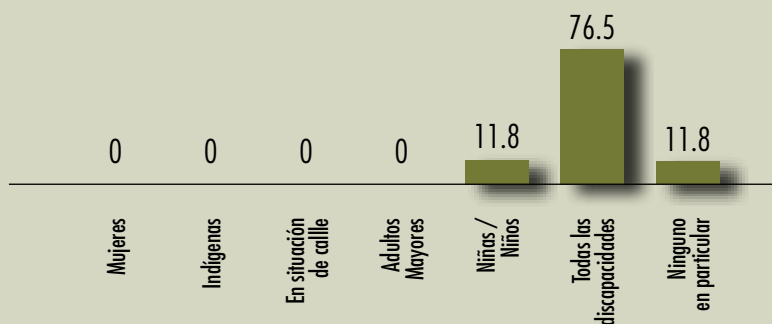




De las organizaciones civiles que participan en el Consejo estatal, un buen número de ellas -representando en 28.6%- posee una amplia experiencia trabajando en torno a la discapacidad. Un 42.9% lo componen organizaciones de constitución reciente pero que también han estado cercanas a la temática desde tiempo atrás. En su conjunto, las organizaciones civiles muestran experiencia trabajando principalmente en educación y salud para personas con discapacidad, pero en años recientes también se han especializado en los derechos de este grupo de población. No obstante, un dato que cabe destacar es la falta de formación de estas mismas organizaciones en investigación, elemento clave para la construcción de políticas públicas integrales y asertivas para las personas con discapacidad del estado de Jalisco.

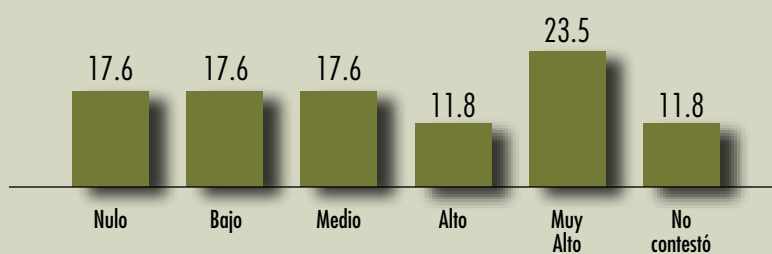
Otro aspecto a considerar es el grado de inclusión en cuanto al tipo de población representada. Los datos derivados del estudio señalan este grado de representatividad como **bajo**, dado que el sector de población mayoritariamente representado son las niñas y los niños. No existe representatividad de otro tipo de población como son los adultos mayores, indígenas, mujeres, o personas en situación de calle, destacando entre estos las personas de origen indígena, toda vez que Jalisco es un estado de amplia composición étnica.

Grado de inclusión por tipo de población



Finalmente, destaca el **muy alto** grado de percepción sobre la inclusión de las propuestas de la sociedad civil en políticas públicas, considerado así por un 23.5% de las instituciones participantes del COEDIS, lo que confirma el alto grado de confiabilidad sobre este organismo en una etapa temprana de haberse instaurado.

Percepción del grado de inclusión



En resumen, la información resultante del presente estudio concluye que el Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad –COEDIS– se presenta como una instancia formal y confiable, que al poco tiempo de haber iniciado labores está garantizando la conformación de un espacio plural e interdisciplinario, que además cuenta con características que lo distinguen de otros Consejos similares al permitir la plena participación de organizaciones de la sociedad civil que poseen experiencia amplia en el trabajo y atención a las personas con discapacidad en el estado.



***Comparativo general
y propuesta de modelo
de participación***



Comparativo general y propuesta de modelo de participación

Se ha presentado ya el resultado de un estudio focalizado en la gestión de las instancias públicas encargadas de coordinar las políticas públicas estatales dirigidas, particularmente, a la atención de personas con discapacidad, así como el impacto derivado de la participación de organizaciones de la sociedad civil en la generación de la referida política pública. Los casos del Distrito Federal, Guerrero y Jalisco fueron seleccionados dadas las diferencias existentes en cada uno de ellos, para concluir con un esquema comparativo que permita tener un panorama general sobre las fortalezas y debilidades de este tipo de espacios y retomar, de cada uno, los elementos valiosos que permitan a otras organizaciones, instituciones públicas y entidades que se encuentran en proceso de conformación de espacios similares, la construcción de modelos más perfectibles y asertivos. Se pretende asimismo que, con este comparativo, los casos analizados puedan ser mejorados por los actores que en el presente participan en ellos, o para aquellos que formarán parte de estas figuras en el futuro.

CASO/ REACTIVO	EXISTENCIA DE CONSEJO	LINEAMIENTOS	GRUPOS TEMÁTICOS/ #	PLANES DE TRABAJO	INFORMES DE RESULTADOS
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí 7	Sí	Sí
Guerrero	No	No	No	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

SOBRE LA GESTIÓN

**MATERIAL
PROBATORIO**

**RENDICIÓN
DE
CUENTAS**

OBSERVACIONES

Sí

Sí

Los resultados del estudio concluyen niveles:
Alto cumplimiento de metas
Alto cumplimiento de acuerdos establecidos

Sí

Sí

Resultados de estudio concluyen niveles:
Bajo cumplimiento de metas
Bajo cumplimiento de acuerdos establecidos

Sí

Sí

Resultados de estudio concluyen niveles:
Medio cumplimiento de metas
Medio cumplimiento de acuerdos establecidos
No obstante, el resultado puede considerar reservas en razón de la reciente instauración del Consejo y de que aún no cuenta con precedentes de comparación.

CASO/ REACTIVO	TIPO DE PARTICIPANTES	TEMÁTICAS REPRESENTADAS	ÁMBITOS DE EXPERIENCIA DE OSC'S
Distrito Federal	OSC's y Gobierno	Accesibilidad y transporte Deporte y recreación Educación y cultura Investigación y desarrollo tecnológico Legislación y derechos humanos Rehabilitación laboral, capacitación y empleo Salud y rehabilitación	Educación Salud Trabajo Investigación Deporte
Guerrero	Sólo gobierno	Salud y rehabilitación	No aplica
Jalisco	OSC's, instituciones académicas, expertos y Gobierno	Vinculación y promoción de la participación Innovación, Investigación y Tecnología Educación, Capacitación y Difusión Salud, Cultura, Deporte y Recreación Normatividad y Diseño Universal Desarrollo Económico y Empleo	Educación Salud Trabajo Derechos Humanos Rehabilitación

SOBRE EL IMPACTO

TIPO DE POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD ATENDIDA	AÑOS DE EXPERIENCIA EN EL TEMA	TIEMPO DE PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO	TIPO DE PARTICIPACIÓN	PERCEPCIÓN SOBRE INCLUSIÓN DE SUS PROPUESTAS EN POLÍTICA PÚBLICA
---	--------------------------------	---------------------------------------	-----------------------	--

Mujeres Niñas/niños Situación de calle Adultos mayores Todos	1 a 20	Entre 1 y 6	Sólo voz	Alto
--	--------	-------------	----------	------

Toda	No aplica	No existe Consejo	Unilateral, sólo participa instancia pública	Bajo
------	-----------	-------------------	--	------

Adultos mayores Niñas/niños Todas las discapacidades Ninguno en particular	1 a 40	1 año, el tiempo que lleva en funcionamiento el Consejo	Voz y voto	Muy alto
---	--------	---	------------	----------



Una vez teniendo un panorama general sobre el funcionamiento e impacto de los modelos de coordinación de acciones que constituyen la política pública, o por lo menos parte de esta en materia de discapacidad, y un repaso gráfico a través de un cuadro comparativo, es posible generar ideas que sugieren elementos que estos modelos, o bien otros de entidades no consideradas en el presente estudio, puedan tomar en consideración a fin de crear espacios más efectivos.

Con base en los elementos estudiados en el Distrito Federal, Guerrero y Jalisco, y atendiendo un enfoque de inclusión y participación social con énfasis en los derechos humanos, es que se presenta la siguiente propuesta:

En primer lugar, vale la pena mencionar **algunas ideas generales que este tipo de entes debieran observar para su funcionamiento**, mismas que se enmarcan en una interpretación sobre lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad artículo 33.

- ☞ Se cuente con representación de todas las instancias públicas que de manera transversal o indirecta generan acciones vinculadas a la discapacidad.
 - Ámbitos a representar: Salud, Educación, Trabajo, Cultura, Deporte, Justicia, Investigación, Derechos Humanos y demás que requieran ser abordados para garantizar el acceso a todos los derechos de las personas con discapacidad
- ☞ Se garantice una política de coordinación entre esas instancias públicas que permitan en los casos que aún no suceda, una transversalización y complementariedad de sus funciones y servicios dirigidos a la población con discapacidad, así como a generar en el resto de población una cultura de respecto e inclusión.
- ☞ Se cumpla con criterios sólidos de planificación
 - Reglamento
 - Lineamientos
 - Instrumentos de operación



- Planificación periódica
 - Evaluación
 - Seguimiento a sus acciones sin importar cambios de Administraciones
 - Transparencia y rendición de cuentas
- ☞ Difusión de todas sus funciones, alcances y acciones a fin de promover el conocimiento entre la población
 - ☞ Se garantice la participación directa de actores civiles que representen todas las discapacidades y a todos los sectores de la población con discapacidad
 - Organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de los derechos de las personas con discapacidad. Entiéndase no sólo a organizaciones de/para personas con discapacidad, sino todas las que trabajen por los derechos de estas.
 - Instituciones académicas
 - Individuos expertos e interesados en la discapacidad
 - ☞ Se garantice una coordinación con los actores de la sociedad civil con los que participen directamente.
 - ☞ Se definan criterios de coordinación con los actores de la sociedad civil a fin de dotarles de voz pero también la posibilidad de generar un voto en los casos de relevancia que conlleven un impacto en las acciones que éstos llevan a cabo en beneficio de la población con discapacidad.
 - ☞ Se establezcan criterios de interlocución con el resto de actores de la sociedad civil existentes en sus ámbitos de jurisdicción.

En resumen, es posible imaginar la viabilidad de construir modelos o perfeccionar los actualmente existentes, en los que se coordina o gestiona gran parte de la política pública en materia de discapacidad, atendiendo principios relativos a la **coordinación, planificación, participación, seguimiento y transparencia.**

coordinación
planificación
participación
seguimiento
transparencia

=

D5

Instancias Públicas



Coordinación
ente de
Coordinación

planificación

transparencia

Seguimiento

ENTE DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

planificación

coordinación

transparencia

Actores de la Sociedad Civil





Conclusiones



Conclusiones

La realización del estudio, a través de la aplicación de una metodología que hizo posible conocer de forma general la gestión de los órganos encargados de la coordinación de políticas públicas en materia de discapacidad en el Distrito Federal y los estados de Guerrero y Jalisco, así como el grado de impacto de las propuestas de actores de la sociedad civil ante dichos órganos, permite comprobar parcialmente nuestra hipótesis inicial.

La mayoría de las legislaciones específicas en materia de discapacidad disponen la integración de cuerpos estatales que, en los más de los casos, deben instaurar un grupo representado por actores civiles, a fin de someter a su consideración cuestiones relativas al diseño y/o implementación de políticas públicas orientadas a beneficiar a la población con discapacidad. No obstante la existencia de las figuras civiles, éstas no logran incidir en la toma de decisiones de dichos cuerpos estatales, los cuales se supone han sido constituidos para tal efecto, limitando por un lado, la plena participación de la sociedad civil y, por otro, desperdiciando las aportaciones que ésta podría hacer a la política pública.

Tal aseveración puede comprobarse sólo parcialmente y aplicada a un caso en particular. El estado de Guerrero no ha logrado generar una política pública coordinada con sus propias instancias, menos aún con organizaciones que trabajan en favor de las personas con discapacidad. La prevalencia de una sola institución que genera acciones en beneficio de la población con discapacidad en el estado, ha limitado sus efectos a contar con servicios de asistencia social, sin que esto pueda ser considerado como la atención de todas las necesidades que este grupo tiene, ni el acceso a sus derechos tal

como lo prevé la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Jalisco, por su parte, posee particularidades que llevan a refutar la hipótesis planteada. Tras la creación del Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad, la sociedad civil ha sido considerada como integrante de dicho Consejo, componiendo además la mayoría del mismo. De acuerdo con los resultados generados por la metodología de gestión e impacto, la sociedad civil considera con un promedio alto su incidencia en la generación de acciones que constituyen por lo menos parte de la política pública estatal en materia de discapacidad. Aún así, debiera replantearse el tipo de participación que los actores de la sociedad civil están desempeñando dentro del Consejo; con esto nos referimos a que se deberá prestar atención a los efectos que, en un mediano plazo, se deriven de la participación de la sociedad civil tal como está prevista en la legislación local, con las mismas atribuciones pero también con las mismas obligaciones. Asignar a la sociedad civil responsabilidades para la implementación de políticas públicas que en su origen corresponden al Estado, obligan a dirigir la mirada hacia este órgano para valorar el éxito de su composición e importarlo a otras entidades del país, o bien, a redirigir y perfeccionar sus limitaciones a partir de la experiencia de otros modelos.

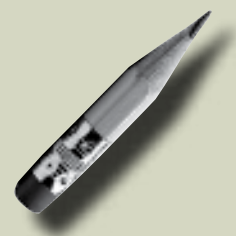
El Distrito Federal fue pionero en contar con legislación en materia de discapacidad. Ha dotado a la sociedad civil de voz en acciones que emprenden las instancias públicas en torno a la discapacidad. No obstante, y a pesar de estar limitados únicamente al derecho a expresar sus opiniones y consultas, las organizaciones civiles que han participado en este ejercicio autocalifican su grado de incidencia con un nivel muy alto. Es por ello que, tras la creación de una nueva ley local y de una nueva institución que coordinará y diseñará la política pública en materia de discapacidad en el Distrito Federal, es preciso instarles a reconocer los logros obtenidos hasta el momento en coordinación con actores de la sociedad civil e invitarles

a retomar las experiencias exitosas en el modelo que en adelante opere para el mismo fin.

Aunado a la necesidad de garantizar espacios donde sean efectivamente tomadas en cuenta las propuestas de la sociedad civil para la construcción de una política pública efectiva para la satisfacción de las necesidades de la población con discapacidad, existen otras cuestiones no menos importantes y directamente relacionadas.

Es evidente la todavía muy insatisfactoria respuesta social a la realidad de la discapacidad en México, por lo que se precisa impulsar un cambio en el esquema tradicional de atención, desde los poderes públicos, así como desde y hacia la sociedad. Para ello, sería factible atender las siguientes apreciaciones:

- Comprobación de la necesidad de pasar de un sistema de atención a la discapacidad basado en el asistencialismo y la consideración de las personas con discapacidad como sujetos de derechos.
- La discapacidad precisa un impulso sociopolítico que la sitúe en la agenda política, entre los asuntos prioritarios para la atención pública.
- El abandono de la concepción asistencialista, lleva implícito un cambio en las herramientas y métodos de intervención.
- El marco jurídico no debe limitarse a enunciar derechos, sino que debe dotar a la persona o a su entorno, incluidas las organizaciones de la sociedad civil en su caso, de medios eficaces para hacer valer y hacer efectivos esos derechos y potestades.
- La no discriminación en el sentido más amplio, abarcando sí el diseño arquitectónico pero también la accesibilidad universal y garantías de acceso a todos los derechos de las personas con discapacidad.
- Considerar la discapacidad como eje de acción transversal de toda la política de gobierno, tanto en la política general



como en la sectorial y en todos los ámbitos de los poderes públicos.

- 👁 La articulación y cohesión del movimiento de la discapacidad es una pieza básica. El diálogo civil, entendido como profundización de la democracia, debe aplicarse por extenso a la discapacidad, pues no habrá avances en esta esfera si no son protagonizados e impulsados por los propios interesados a través de sus organizaciones representativas.

Debe formularse una nueva política sobre discapacidad para comenzar a suplir el déficit que sufren todavía muchas personas con discapacidad. Para ello es necesario trabajar en torno a:

Alcanzar un Pacto de Estado en materia de discapacidad que sitúe, definitivamente, esta realidad entre los asuntos relevantes de la agenda política. Dicho Pacto debe ser promovido por el Gobierno y comprometer a las fuerzas políticas con representación parlamentaria, a los agentes sociales y a las organizaciones representativas de personas con discapacidad.

Situar la discapacidad en la esfera de los derechos humanos y la no discriminación. Reconocer a la persona con discapacidad como titular de derechos. Para ello, hay que definir derechos, dotarlos de contenido material, hacerlos vinculantes, exigibles, universales y regular mecanismos eficaces y rápidos de protección y tutela que garanticen su accesibilidad.

Propiciar la democracia participativa en el ámbito de las personas con discapacidad. Participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias en todas las políticas públicas sobre discapacidad o que tengan incidencia directa o indirecta en este grupo de población. Esta participación en la toma de decisiones se extenderá al diseño, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas.

Para el éxito de las políticas públicas es preciso incorporar el principio básico universal: *Nada de las personas con discapacidad sin las personas con discapacidad.*



Fuentes de consulta



Fuentes de consulta

- ASATASSHVILL, ALEKSI, et. al. (2003) “La Situación de México frente a los Compromisos Internacionales” en *Panorama Actual de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad*, México, CNDH.
- BOTERO GÓMEZ, Patricia (2008). *Perspectivas Teóricas para comprender la categoría participación ciudadana-política juvenil en Colombia*. Manizales, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde, vol. 6, núm. 2, (julio- diciembre), 2008, pp. 565-611.
- CAMPOY CERVERA, Ignacio, ed. (2004) *Los Derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas jurídicas y filosóficas*, Madrid, Dykinson, 284 pp.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ (2004), *Propuesta de Metodología para la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos*.
- CERVANTES LAGUNA, Gabriel (2006). *Identificación y análisis de las políticas públicas establecidas para combatir la discriminación hacia las personas con discapacidad a nivel nacional*.
- CNDH (2004). *Retos Actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, CNDH, 139 pp.
- COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (2008). “Participación Ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal”, ver <http://oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>.

- ❧ CUNILL, Nuria (2007). “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”, en *Seminario Candados y Derechos: Protección de Derechos Sociales y Construcción de Ciudadanía*, México, PNUD, ver http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Cunill.pdf

- ❧ CUNILL, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. México: FLACSO.

- ❧ DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE MUNDIAL DE 2005, A/RES/60/1, 24 DE OCTUBRE DE 2005. ONU, Asamblea General.

- ❧ FERRAJOLI, Luigi. (2001). “Sobre la definición de democracia” en Luigi Ferrajoli y Michelangelo Bovero, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*. México, IFE. Colección: temas de la democracia. Serie: Conferencias magistrales.

- ❧ FONT, Joan y otros (2001). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, en *Administración Pública y Ciudadanía, XIV Concurso de Ensayos del CLAD*. Caracas, CLAD.

- ❧ MAZA CALVIÑO, Emma (2009). *Derechos Humanos en México: retórica sin compromiso*, México, FLACSO, 2009.

- ❧ MERINO, Mauricio (2001). *La Participación Ciudadana en la Democracia*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4.

- ❧ OACNUDH (2008). *Prácticas de Buen Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

- ❧ OLVERA RIVERA, Alberto (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, México, Secretaría de la Función Pública, col. Cuadernos para la

Rendición de Cuentas, núm. 2, ver http://www.programaan-ticorruptcion.gob.mx/cuadernos_rc/cuaderno%20dos/Cuaderno_de_Rendici%F3n_dos.pdf

- 📖 ONU Comisión de Derechos Humanos (2003). *Continuación del diálogo sobre las medidas para promover y consolidar la democracia: Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*, presentado de conformidad con la resolución 2001/41 de la Comisión, E/CN.4/2003/59, 27 de enero de 2003.
- 📖 ONU Asamblea General (2005) *Fortalecimiento de la función de las organizaciones y mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo en la promoción y consolidación de la democracia*, Resolución A/RES/59/201, 25 de marzo de 2005.
- 📖 ONU Asamblea General, “Declaración del Milenio”, A/RES/55/2, 13 de Septiembre de 2000.
- 📖 PNUD-OEA “Nuestra Democracia”, México: FCE, PNUD, OEA.
- 📖 RODRIGUEZ-BECERRA, Manuel y ESPINOZA, Guillermo. “Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución Tendencias y Principales Prácticas”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, 2002.
- 📖 SALINAS AMESCUA, Bertha y AMADOR PÉREZ, Silvia. “Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso mexicano”, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, Buenos Aires, 2007.
- 📖 SCHUMPETER, Joseph. (primera edición en inglés 1942). (1983). “22. Otra teoría de la democracia” *Capitalismo socialismo y democracia*. Tomo II, Barcelona: Ediciones Orbis. (

- ❖ ZICCARDI, Alicia “Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local” en: Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa, 2004.
- ❖ ZICCARDI, Alicia “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local” en Ziccardi Alicia (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Memorias 1, 2004.

Marco legal

- 🏛️ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 🏛️ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- 🏛️ Carta Democrática Interamericana. Asamblea General de la OEA, 11 de septiembre de 2001.
- 🏛️ Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal (derogada)
- 🏛️ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal
- 🏛️ Ley para el Bienestar e Incorporación Social de las Personas con Discapacidad en el estado de Guerrero
- 🏛️ Ley para la Atención y Desarrollo Integral de Personas con Discapacidad del estado de Jalisco
- 🏛️ Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012. Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, 2009, disponible en http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/issuu/pronaddis_2009_2012.pdf





ANEXO I

***Formato de entrevista aplicada
a participantes de Consejos***

Objetivo:

Recabar información sobre el funcionamiento y operación de los Consejos estatales de discapacidad.

I. INFORMACIÓN DE CONTACTO

1. Nombre		
Teléfono	Correo Electrónico	
2. Institución		
3. Tipo de institución	<input type="checkbox"/> A. Sociedad civil	<input type="checkbox"/> B. Gobierno
4. ¿Para su operación, el Consejo se ha dividido en Comisiones?	<input type="checkbox"/> A. si	<input type="checkbox"/> B. no
5. ¿Cuentan con lineamientos?	<input type="checkbox"/> A. si	<input type="checkbox"/> B. no
6. Si la respuesta anterior es si, indique en qué temática participa su institución:		
<input type="checkbox"/> A. Educación	<input type="checkbox"/> B. Salud	<input type="checkbox"/> C. Trabajo
<input type="checkbox"/> D. Accesibilidad	<input type="checkbox"/> E. Transporte	
<input type="checkbox"/> F. Derechos humanos	<input type="checkbox"/> G. Otro	

II. PLANEACIÓN

7. ¿Cuentan con planes de trabajo en materia de discapacidad?	<input type="checkbox"/> A. si	<input type="checkbox"/> B. no
8. ¿Con qué temporalidad elaboran sus planes de trabajo?	<input type="checkbox"/> A. Anual <input type="checkbox"/> B. Semestral <input type="checkbox"/> C. Trimestral <input type="checkbox"/> D. Bimestral <input type="checkbox"/> E. Mensual <input type="checkbox"/> F. Otro	
9. ¿Realizan informes de resultados?	<input type="checkbox"/> A. si	<input type="checkbox"/> B. no
10. ¿Con qué temporalidad realizan sus informes de resultados?	<input type="checkbox"/> A. Anual <input type="checkbox"/> B. Semestral <input type="checkbox"/> C. Trimestral <input type="checkbox"/> D. Bimestral <input type="checkbox"/> E. Mensual <input type="checkbox"/> F. Otro	
11. Mencione las principales metas del Consejo para los años 2009, 2010 y 2011		
AÑO	DESCRIPCIÓN DE METAS	# DE METAS

2009		
2010		
2011		

12. De esas metas, ¿cuántas y cuáles se lograron?

AÑO	DESCRIPCIÓN	# DE METAS
2009		
2010		
2011		

13. ¿Cuentan con material probatorio?	<input type="checkbox"/> A. sí	<input type="checkbox"/> B. no
--	--------------------------------	--------------------------------

III. COORDINACIÓN

14. ¿Cuántas veces convocó el Consejo durante 2009, 2010 y 2011?		
15. ¿De las veces convocadas, cuántas veces sesionaron?		
AÑO	# DE CONVOCATORIAS (14)	# DE SESIONES (15)
2009		
2010		
2011		
16. ¿Cuántos acuerdos se derivan de las sesiones efectuadas en 2009, 2010 y 2011, y cuántos de esos se cumplieron?		
AÑO	# de acuerdos	# de acuerdos cumplidos
2009		
2010		
2011		
17. ¿El Consejo cuenta con mecanismos de rendición de cuentas?		<input type="checkbox"/> A. sí <input type="checkbox"/> B. no
18. En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, indicar qué tipo de mecanismos de rendición de cuentas utilizan:		
<input type="checkbox"/> A. Internet	<input type="checkbox"/> B. Informes	<input type="checkbox"/> C. Reuniones <input type="checkbox"/> D. Otros



ANEXO II

***Formato de entrevista aplicada
a Coordinadores de Consejos***

Objetivo:

Recabar información sobre el impacto y grado de representatividad de los Consejos estatales de discapacidad.

I. INFORMACIÓN DE CONTACTO

1. Nombre		
Teléfono	Correo Electrónico	
2. Institución		
3. Tipo de institución	<input type="checkbox"/> A. Sociedad civil	<input type="checkbox"/> B. Gobierno
4. ¿Para su operación, el Consejo se ha dividido en Comisiones?	<input type="checkbox"/> A. si	<input type="checkbox"/> B. no
5. ¿Cuentan con lineamientos?	<input type="checkbox"/> A. si	<input type="checkbox"/> B. no
6. Si la respuesta anterior es si, indique en qué temática participa su institución:		
<input type="checkbox"/> A. Educación	<input type="checkbox"/> B. Salud	<input type="checkbox"/> C. Trabajo
<input type="checkbox"/> D. Accesibilidad	<input type="checkbox"/> E. Transporte	<input type="checkbox"/> F. Derechos humanos
	<input type="checkbox"/> G. Otro	

II. REPRESENTATIVIDAD

7. ¿En cuál de los siguientes ámbitos trabaja su institución?		
<input type="checkbox"/> A. Educación	<input type="checkbox"/> B. Salud	<input type="checkbox"/> C. Trabajo
<input type="checkbox"/> D. Investigación	<input type="checkbox"/> E. Derechos humanos	<input type="checkbox"/> F. Otro
	Especifique _____	
8. ¿Cuál o cuáles de los siguientes tipos de población con discapacidad representa su institución?		
<input type="checkbox"/> A. Mujeres	<input type="checkbox"/> B. Indígenas	<input type="checkbox"/> C. Personas en situación de calle
<input type="checkbox"/> D. Adultos mayores	<input type="checkbox"/> E. Niños	<input type="checkbox"/> F. Otro
	Especifique _____	
9. ¿Qué antigüedad tiene su institución trabajando con el tema?	_____ años	
10. ¿Desde qué fecha participa en el Consejo estatal de discapacidad?	_____ años	

11. ¿Su institución participa en otro(s) colectivo(s)?	<input type="checkbox"/> A. si	<input type="checkbox"/> B. no
12. En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, mencione en qué otro (s) colectivo(s) participa.		

III. INCIDENCIA

13. ¿Cuál es su tipo de participación en el Consejo?		
<input type="checkbox"/> A. Voz y voto <input type="checkbox"/> B. sólo voz <input type="checkbox"/> C. Ninguna		
14. En caso de que la respuesta anterior sea C, mencione el motivo por el cual participa en el Consejo:		
15. ¿Cuáles son sus facultades dentro del Consejo?		
16. ¿En qué grado considera que sus propuestas han sido traducidas en políticas públicas para las personas con discapacidad?		
<input type="checkbox"/> A. Muy alto <input type="checkbox"/> B. Alto <input type="checkbox"/> C. Medio <input type="checkbox"/> D. Bajo <input type="checkbox"/> E. Nulo		
¿Por qué?		

17. ¿Su institución tiene PCD como beneficiarios directos?	<input type="checkbox"/> A. si	<input type="checkbox"/> B. no
18. En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, indique cuántos.		



**¿Participación formal o efectiva
en la construcción de políticas públicas de discapacidad?**

Impresos y suajes, S.A. de C.V.
Lago Yojoa #134, Col. Cinco de Mayo
México, DF 11470

Diciembre de 2011, México D.F.
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
1,000 Ejemplares