

T
1074 ~~1074~~



XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

172062



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS

DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LAS DEMARCAIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS
PRESENTA**

OSCAR TLACAELEL MUÑOZ BRAVO

ASESORA: DRA. CAROLA CONDE BONFIL

LECTORES:

DR. MANUEL CANTO CHAC

MTRA. MARÍA DEL PILAR BERRIOS NAVARRO

Ciudad de México, 9 abril de 2010

Agradecimientos

A mí estimada directora de tesis, la Dra. Carola Conde Bonfil quién me guió y acompañó durante todo el proceso de formulación y elaboración de esta investigación. Sin su invaluable apoyo este trabajo no hubiese sido posible.

Agradezco y reconozco especialmente el valioso apoyo prestado por el Dr. Manuel Canto y la Mtra. Pilar Berrios, quienes a pesar de haberseles solicitado participar como lectores de este trabajo bajo condiciones complejas, siempre dieron muestras de gran interés, disposición y apoyo.

A mi coordinador de la maestría, Dr. Roberto Jurado y a su equipo de trabajo, por su apoyo puntual y preciso en el proceso de elaboración y conclusión de este trabajo. Reciban mi reconocimiento y agradecimiento plenos.

Al conjunto de profesores de Políticas Públicas, quienes me formaron en la materia, me enseñaron a apreciarla profundamente y coadyuvaron con su esfuerzo a que hoy sea la persona que soy.

A mi familia, que siempre ha estado cerca y presente en los momentos de mayor apremio. Su apoyo ha sido invaluable en mi formación como ser humano y profesionalista. Valga para ellos mi corazón y agradecimiento eternos. Mamá, Adela, Aída, Diana, Eugenia, Javi...Gracias.

Índice

Siglas y acrónimos utilizados	iii
Introducción	1
Capítulo 1. Planteamiento de la investigación	3
1.1. Presentación del tema	3
1.2. Hipótesis y objetivo de la investigación.....	6
1.3. Diseño de la investigación	7
Capítulo 2. La política social.....	8
2.1. Fines y objetivos de las políticas sociales.....	9
2.2. Modelos institucionales	11
2.3. Modelo operativo	17
2.4. Diseño de las políticas públicas.....	19
Capítulo 3. El marco normativo de las políticas y programas sociales en el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales	22
3.1. La política y programas sociales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	23
3.1.1. Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	23
3.1.2. Estatuto de Gobierno (EG)	24
3.2. La política y programas sociales en la legislación secundaria del Distrito Federal.....	27
3.2.1. Ley de Desarrollo Social (LDS)	27
3.2.2. Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (RLDS).....	32
3.2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP).....	32
3.2.4. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAP)	34
3.2.5. Ley de Planeación para el Desarrollo (LPD)	37
3.2.6. Código Financiero del Distrito Federal 2008	41
3.3. Programas General de Desarrollo y Sectorial de Desarrollo Social del Distrito Federal.....	42
3.3.1. Programa General de Desarrollo 2006-2012 (PGD)	42

3.3.2. Programa de Desarrollo Social 2006-2012 (PDS).....	50
Capítulo 4. Los programas sociales delegacionales.....	59
4.1. Caracterización de las delegaciones	59
4.2. Los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales	62
4.3. Recomendaciones de las evaluaciones.....	66
4.4. Análisis de las recomendaciones de las evaluaciones.....	71
Conclusiones	78
Bibliografía	87
Fuentes electrónicas	89
Anexos	90
Anexo 1. Programas sociales instrumentados en las delegaciones evaluadas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF.....	90
Anexo 2. Coincidencias en recomendaciones por delegaciones	94
Índice de esquemas	
Esquema 1. Ciclo de las políticas públicas.....	21
Índice de tablas	
Tabla 1. Características de los regímenes de bienestar.....	14
Tabla 2. Tipos de programas instrumentados en más de una delegaciones de las cuatro evaluadas.....	65
Tabla 3. Recomendaciones coincidentes en las delegaciones analizadas por Evalúa DF	70
Índice de cuadros	
Cuadro 1. Indicadores sociales de las demarcaciones estudiadas.....	60
Cuadro 2. Recursos de las demarcaciones territoriales para el desarrollo social 2008.....	61

Siglas y acrónimos utilizados

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CF	Código Financiero
Conapo	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DDS	Desigualdad y Desarrollo Social
DF	Distrito Federal
EG	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
Evalúa-DF	Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
LDS	Ley de Desarrollo Social
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública
LPD	Líneas programáticas
LPD	Ley de Planeación del Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PGD	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
PDS	Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Progresas	Programa de Educación, Salud y Alimentación
RIAP	Reglamento Interior de la Administración Pública
RLDS	Reglamento de la Ley de Desarrollo Social
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SESDS	Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social

Introducción

El presente trabajo tiene el propósito de analizar el diseño de los programas sociales en las delegaciones del Distrito Federal, desde la perspectiva del marco normativo y programático que les da sustento y con base en la situación *sui generis* de la estructura institucional de esta entidad federativa.

Así, el objetivo principal de esta investigación será constatar la congruencia existente entre la elaboración de los programas sociales de las demarcaciones territoriales y la legislación y programas que los crean y regulan, pretendiendo detectar en su caso, los vacíos instrumentales en la elaboración de los mismos y en las normas y programas que les dan origen.

El primer capítulo está enfocado a describir al lector, el tema objeto de esta tesis, la relevancia del mismo, la hipótesis que se propone probar, los objetivos que se busca lograr con esta investigación y el esquema y método utilizado en la misma.

De esta manera, en este primer capítulo se abordan cuestiones fundamentales que dan origen al tema objeto de esta tesis, las características esenciales de la misma, sus motivaciones y finalidad.

En el siguiente capítulo, se presenta a manera de marco teórico una serie de abordajes complementarios para el análisis de las políticas sociales: i) en relación con los fines de las políticas sociales; ii) de tipo institucional, en el que se distinguen las políticas sociales a partir de la fuerza de la regulación social impuesta por medio de mecanismos normativos; y iii) de forma empírica-relacional, en la cual se clasifican las políticas sociales a partir de sus modalidades de concepción e implementación: según programas condicionales, adaptativos y relacionales.¹

En el capítulo 3, relativo al marco normativo de la política y los programas sociales en el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, se expone el análisis del marco normativo en materia de desarrollo social, tanto en las normas fundacionales de la nación mexicana y del Distrito Federal, como en la legislación secundaria de la entidad que tiene mayor vinculación con el tema del desarrollo social y con la regulación de las políticas y programas gubernamentales.

En este sentido se analizan en primer término el contenido del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en tanto artículo rector del estado de excepción en el que se encuentra el Distrito Federal como la única entidad federativa con una regulación específica, instruida desde nuestra Carta Magna. Asimismo, se revisa el contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de encontrar los postulados que anclarán a la legislación marco de la entidad, los mandatos específicos en materia social estipulados en la legislación secundaria.

Después de la revisión de las normas fundacionales antes descritas, se procede a analizar los contenidos de la legislación secundaria vigente en el Distrito Federal y que se ha considerado tienen gran relevancia para probar la hipótesis propuesta.

¹ Manuel Herrera y Pablo Castón, *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel, 2003.

De esta manera, se revisan la Ley de Desarrollo Social -norma rectora del tema objeto de esta tesis- la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Planeación del Desarrollo y sus respectivos reglamentos, con la finalidad de esclarecer el cumplimiento de lo establecido por la normatividad en materia de desarrollo social y, en consecuencia, de la elaboración de programas por parte de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Por último, se analizará el marco programático del desarrollo social en el Distrito Federal, revisando para ello el contenido de los programas General de Desarrollo y de Desarrollo Social de la entidad, con la misma finalidad que en los análisis anteriores pero ahora buscando la congruencia y consistencia del cumplimiento de lo establecido en ambos programas por parte de las Delegaciones.

En el capítulo 4, referido a la evaluación hecha a los programas sociales de cuatro demarcaciones territoriales y con base en los aspectos teóricos, normativos y programáticos, expuestos en los capítulos precedentes, se exponen elementos para contrastar la hipótesis de esta investigación, a partir de las evaluaciones externas que se realizaron en Álvaro Obregón, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac, por parte del Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal, Evalúa-DF.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales de esta tesis con la intención de aportar elementos empíricos que contribuyan al análisis de las políticas sociales de la Ciudad de México.

Capítulo 1. Planteamiento de la investigación

1.1. Presentación del tema

La política social constituye el conjunto de programas institucionales desarrollados e instrumentados por el Estado con la finalidad de mejorar el nivel de bienestar presente y futuro de la población. A partir de 1917, la institucionalización de la política social y sus programas, cobró un nuevo matiz: transformar los tradicionales conceptos de asistencia y beneficencia social en derechos sociales concretos establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la regulación de éstos por medio de diversos marcos normativos secundarios y de la creación de una estructura institucional dependiente del Ejecutivo encargada de instrumentar lo establecido en la norma.²

En los treinta el Estado comienza a concretar la estructura institucional de bienestar social plasmada en la Constitución, mediante la creación de organismos gubernamentales como la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento del Trabajo, atendiendo temas tan relevantes como la previsión y la seguridad social.³

Entre 1940 y 1960 destaca ampliamente la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como acciones que representaron por mucho tiempo la base del bienestar social más importante de nuestro país. A raíz de los problemas sociales iniciados en 1958 por los ferrocarrileros y el magisterio, entre otros, el desarrollo institucional en materia de bienestar social creció exponencialmente reflejando la necesidad del Estado por recuperar la legitimidad perdida en la represión de esos movimientos sociales, así desde los sesenta, la política social fue pilar de la legitimidad del Estado y, en los setenta, las políticas y programas de bienestar social derivados de la enorme cantidad de instituciones creadas, pretendían atender a todos los sectores sociales, respondiendo más a un contexto de legitimidad política que a uno de desarrollo económico productivo, manifestándose como una característica importante del corporativismo prevaleciente en el Estado benefactor mexicano.⁴

A partir de los ochenta, la focalización se convierte en el principal enfoque de las políticas sociales, el derecho a la salud se elevó a rango constitucional y se elaboraron programas sectoriales en materias como educación, cultura, deporte, recreación, salud y alimentación, sin embargo y a raíz de la crisis de 1982, se advirtió oficialmente que el mejoramiento de los niveles de vida no se daría en el corto plazo.

En el sexenio de Salinas de Gortari se insistió en mejorar el nivel de bienestar de la población por medio de atender necesidades sociales como la vivienda, educación, salud y alimentación entre otros, así como combatir frontalmente a la pobreza, para lo cual se plantearon programas que pretendieron resolver un gran abanico de problemas sociales al nivel nacional, tal fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad con el que se intentó atender asuntos tan amplios

² Francisco Moyado, "La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación", *Revista Estudios Políticos*, núm. 12, julio-septiembre de 1996, FCPS-UNAM.

³ Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1988.

⁴ *Ibid.* p. 9.

como el mejoramiento del nivel de vida de indígenas, campesinos y sectores populares; promover el desarrollo regional equilibrado y promover la participación y gestión de organizaciones y autoridades locales.

En contraposición por lo propuesto en las políticas y programas sociales, el deterioro cada vez mayor de la calidad y el nivel de vida de la mayor parte de la población se refleja en el agotamiento de las políticas sociales hasta ahora instrumentadas, lo que condujo a su eventual transformación a programas focalizados en temas como el abasto rural y urbano de zonas populares, específico de leche y de maíz-tortilla.

Los noventa conservaron el mismo esquema de programas sociales con la única variante de la descentralización que buscó la participación de otros espacios de gobierno que hicieran eficiente la instrumentación de los programas gubernamentales, sustentando la obligatoriedad institucional del Estado por mejorar el bienestar social en la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguraran que la población alcanzara los derechos individuales y sociales plasmados en la Constitución, disminuyendo con ello la pobreza y la exclusión social. Así el programa Solidaridad fue sustituido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).⁵

En el inicio del siglo XXI, las políticas sociales en México cobran especial importancia en razón de la situación de rezago social y deterioro de los niveles de vida no resueltos en las últimas décadas, al menos desde la crisis económica de 1982. Esto es particularmente relevante en el Distrito Federal en razón de su condición jurídica sui-géneris, que hace a esta entidad federativa altamente desigual en su relación con el resto de la Federación, particularmente en temas como la distribución de las participaciones federales a estados y municipios o la dependencia hacia el Ejecutivo federal en cuanto a determinar el nivel de deuda pública de la capital nacional.⁶

Así, a pesar de la incipiente recuperación en 1997 de la autonomía del Distrito Federal y, en consecuencia, de la posibilidad de crear un esquema propio de políticas y programas sociales, ésta tuvo un desarrollo tardío e incompleto, tanto por la lenta evolución de la reforma política que comenzó a concretar sus primeros procesos en 1997 como por su, hasta hoy, inacabada formulación y conclusión.

Aunque el Distrito Federal comenzó formalmente a institucionalizar su autonomía con la creación del Estatuto Jurídico del Distrito Federal promulgado en 1994 y la creación de la primera Ley orgánica de la administración pública para la entidad un año después, no fue sino hasta 1997 que la primera secretaría abocada a atender los asuntos medulares del desarrollo social comenzó a funcionar. Sin embargo, la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDES) operó como tal solo un año ya que en 1998 daría lugar a cuatro instancias con las que se trataría de resolver el problema de la gran dispersión de funciones y concentración de control de áreas y programas de la SESDES, así, las secretarías de Desarrollo Social y Salud, y los

⁵ *Ídem.*

⁶ Enrique Provencio y Pablo Yanes (eds.), *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general*, Consejo de Desarrollo Social, GDF-SDS, México, noviembre de 2006.

institutos de Cultura y Deporte, asumieron la responsabilidad de la mayoría de las políticas y programas en materia social.⁷

Este nuevo esquema permitió la instrumentación de las políticas y programas sociales en las 16 demarcaciones territoriales (aún sin gobiernos electos), en coordinación con el nivel central, manteniéndose serias limitantes estructurales como la subordinación de la política económica a la directriz del gobierno federal, incidir en el contexto metropolitano o la agudización de la problemática social. Así, la política social en el Distrito Federal estaría ampliamente limitada por la orientación federal de la política económica, carencias presupuestales y la problemática derivada de atender una demanda de servicios compuesta por la población que vive en entidades ajenas al Distrito Federal pero que por trabajo, estudio u otras actividades pasan gran parte de su tiempo en esta entidad.⁸

Adicionalmente, la reconversión institucional obligada en la transición de departamento administrativo a gobierno de entidad, aunque logró solventar algunos vacíos jurídico-administrativos haciendo más eficiente la instrumentación de programas, no consiguió concretar al Distrito Federal como entidad plena, al quedar inconclusa su reforma política. Esto ha evitado potenciar el desarrollo social de la entidad, prevaleciendo las carencias en los mecanismos de coordinación interinstitucional, dispersión de esfuerzos y duplicidad de funciones.⁹

La nueva estructura de la política social del Distrito Federal, diseñada con miras a promover como logros en proceso de consolidación a la justicia social, la equidad, la construcción de ciudadanía y la integración social, establecidas todas en el marco normativo y programático en materia de desarrollo social, no pareciese sostener este hecho, al no quedar claramente establecido el andamiaje normativo, instrumental y procedimental que posibilitará que los principios rectores de la política social antes descrita se concreten en la estructura institucional de la entidad y de sus delegaciones.

El objeto de estudio de esta tesis pretende esclarecer, de conformidad con lo hasta ahora mencionado, mediante el análisis de la estructura institucional del Distrito Federal, específicamente del marco normativo y programático del desarrollo social en la entidad, si el diseño de los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales, se apega a dicho marco.

Este objeto de estudio resulta de mayor relevancia por el papel que tienen las políticas y programas de desarrollo social como instrumentos propiciadores de equidad social y proporcionalidad en la distribución de la riqueza, necesarias para la generación de bienestar en la población.

En el siguiente apartado se presenta la hipótesis de trabajo de esta tesis, relativa al objeto de estudio expuesto.

⁷ *Idem.*

⁸ Francisco Moyado, *op. cit.*

⁹ *Ibid.* p. 36.

1.2. Hipótesis y objetivo de la investigación

La relación a comprobar empíricamente en esta investigación establece que: el diseño de los programas sociales de las demarcaciones territoriales se apega a los preceptos establecidos en el marco normativo y programático relativo al desarrollo social en la entidad.

Cabe decir que la política de desarrollo social del Distrito Federal finca las acciones específicas para propiciar el desarrollo social en la normatividad establecida desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto General de Gobierno, y sus leyes secundarias, fundamentalmente en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; y en el ámbito programático, en cinco líneas que dan lugar a los diferentes programas temáticos que la administración pública de la entidad deberá diseñar e instrumentar y que en su mayoría son sólo replicados por las demarcaciones territoriales.

Los programas instrumentados por el gobierno del Distrito Federal, pretenden solventar problemas sociales de gran complejidad como el ejercicio de los derechos sociales plenos; el combate a la desigualdad y la pobreza; propiciar equidad social, de género e igualdad sustantiva; brindar asistencia social con perspectiva de derechos; incentivar la participación ciudadana, la recuperación de la vida pública y el fortalecimiento de la cohesión social, y finalmente conseguir un desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad.

Para ello, la política social descrita tanto en la Ley como en el Programa ambos de Desarrollo Social, apela a principios como la universalidad, integralidad, transversalidad, participación y territorialidad, argumentando que estas condiciones son necesarias para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los ciudadanos.

Adicionalmente, la política social de la entidad se propone como objetivo primordial, el abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en un contexto de acumulación de derechos, todo ello en un plazo no mayor a 20 años.

Lo paradójico de ello es que no se cuenta con ningún tipo de garantía sobre la permanencia de esta política una vez concluida la administración que la propuso, y menos aún cuando al margen de lo estipulado en el marco normativo regulatorio del tema social, la propia legislación establece que los programas tendrán una vigencia igual a la de la administración que los creó, lo que de suyo no limita la posibilidad de que una nueva administración adopte los postulados de la administración saliente, pero sí abre la puerta a la gestación de nuevos programas, especialmente porque su elaboración está instruida también por la ley para cada gobierno entrante.

Con base en la hipótesis expuesta, el objetivo de esta tesis es: analizar el diseño de las políticas y programas sociales en las demarcaciones territoriales, con base en el marco normativo correspondiente, referido principalmente a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

1.3. Diseño de la investigación

El método a ser utilizado en este trabajo está sustentado en el análisis cualitativo de la revisión documental, con un enfoque primordialmente normativo y programático, en el que se ha decidido utilizar cuatro casos para contrastar la hipótesis planteada.

Este enfoque dado a la investigación permitirá analizar el discurso inmerso en el marco normativo en materia de desarrollo social en el Distrito Federal y en sus demarcaciones territoriales.

Se contrastará la validez de las premisas plasmadas tanto en el marco normativo, como en los documentos programáticos a ser analizados.

Para contrastar la hipótesis planteada en la investigación se utilizarán, a manera de estudios de caso, las evaluaciones externas del diseño de los programas sociales de las demarcaciones territoriales Álvaro Obregón, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tiáhuac, realizadas por parte del Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), en 2008 y publicadas en 2009¹⁰.

La relevancia de los estudios de caso en esta investigación radica en que contribuirá a explicar porqué la hipótesis planteada es válida: "El estudio de caso puede ser mejor si queremos inferir o contrastar hipótesis explicativas".¹¹

El formato utilizado será el denominado procedimiento de congruencia, empleando observaciones inter-caso, que se contrastarán contra el planteamiento de la hipótesis. Así, podrá determinarse la formulación de lo que se debería observar en la hipótesis si fuera válida y lo que se debería observar si fuera falsa, buscando congruencias e incongruencias entre expectativas y observaciones al explorar los casos.¹²

Los casos seleccionados, se basan en la información disponible a partir de las evaluaciones realizadas a los diseños de los programas sociales de las demarcaciones territoriales enunciadas.

A continuación se presenta el contenido de esta tesis que permitirá mostrar los elementos teóricos y empíricos propuestos para comprobar la hipótesis de investigación.

¹⁰ Ver <http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/recomendaciones.html>

¹¹ Stephen Van Evera, *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 64.

¹² *Idem*.

Capítulo 2. La política social

La política social se ha expresado como una especie de contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos. Al respecto, Bustelo¹³ expone que la política social ha sido planteada a lo largo de su desarrollo histórico como la política de "construcción de sociedad", cuyo eje reconciliaba la libertad de los individuos con la igualdad como dimensiones indisolubles de la ciudadanía al mismo tiempo que colocaba la igualdad como el principio estructurador y fundante de la justicia. A lo largo de la historia, las políticas sociales han crecido cuantitativa y cualitativamente en relación con la extensión de los derechos sociales de ciudadanía; expansión que ha sido acompañada por el desarrollo de un Estado de Bienestar, en el que la política social es concebida como el conjunto de intervenciones públicas encaminadas para asegurar a la ciudadanía la realización de tales derechos. La definición más corriente de política social, la caracteriza como:

Aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales.¹⁴

El enfoque que se desarrolló sobre la política social, a partir de los aportes de Thomas Marshall¹⁵, la define como la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de la ciudadanía, con base en proporcionarles servicios e ingresos.

Diversos autores han analizado las políticas sociales a partir de sus intenciones y objetivos, fuente de localización de su capacidad legitimadora del desarrollo del capitalismo y de resolución de conflictos inmersos en la evolución del mismo, ya sea de manera asistencial, de control social o de realización de los derechos de la ciudadanía.¹⁶

Herrera y Castón apuntan que:

Las transformaciones del Estado de Bienestar a partir de los años ochenta, han provocado un replanteamiento de los modelos de política social. Se ha hecho más difícil asegurar un incremento lineal y constante de los derechos sociales mediante políticas fuertemente normativas, centralizadas y universalistas. A partir de tales transformaciones han emergido nuevas orientaciones, estrategias y modelos de política social. Se trata de ver en qué medida y de qué forma aún pueden y deben mantener el papel regulativo del Estado y el carácter político de las acciones colectivas para el bienestar de la población. Surgen nuevos actores, nuevas modalidades de concebir e implementar las políticas sociales. Se habla de fragmentación y pluralización de los actores (expansión del tercer sector, nuevo papel de la empresa, *community care*, etc.). Se afirma la exigencia de ampliar los fines de la política social (hacia una mejor y mayor «calidad de vida») y nace el problema de comprender el sentido y el modo de ser de una nueva diferenciación de los instrumentos de política social y de los sujetos que pueden activarla.¹⁷

De tal manera, se pueden observar estos abordajes complementarios para el análisis de las

¹³ Eduardo Bustelo, "¿Retornará lo social?", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Gobierno del Estado de Tamaulipas, Siglo XXI, 2004.

¹⁴ Teresa Montagut, *Política social*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 11.

¹⁵ Thomas Marshall, *Social Policy*, Londres, Penguin, 1975.

¹⁶ José Félix Gutiérrez del Olmo, "De la caridad a la asistencia. Un enfoque de la pobreza y de la marginación en México", *La atención materno-infantil: apuntes para su historia*, SSA, 1993.

¹⁷ Manuel Herrera y Pablo Castón, *op. cit.* p. 15.

políticas sociales: *i)* en relación con los fines de las políticas sociales; *ii)* de tipo institucional, en el que se distinguen las políticas sociales a partir de la fuerza de la regulación social impuesta por medio de mecanismos normativos; y, *iii)* de forma empírica-relacional, en la cual se clasifican las políticas sociales a partir de sus modalidades de concepción e implementación: según programas condicionales, adaptativos y relacionales.¹⁸

Se presentan a continuación, estas tres posibilidades de modelos analíticos sobre la política social, y en el apartado final de este capítulo se expone algunos referentes conceptuales del diseño de las políticas públicas, que serán de utilidad para el análisis de las políticas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

2.1. Fines y objetivos de las políticas sociales

El nexo entre política económica y política social ha producido que las distintas concepciones sobre esta última se ubiquen alrededor del conflicto presente en los Estados capitalistas modernos: hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la protección social. Es decir, la legitimación de las democracias y, por lo tanto, ligado a las luchas sociales vinculadas a las necesidades y conflictos de cada momento histórico.

Como Marshall señaló,¹⁹ la ciudadanía se ha ido construyendo en sucesivas fases de la historia de las democracias capitalistas. Los derechos civiles desarrollados en el siglo XVIII representaron el reconocimiento de la libertad de expresión, desde el pensamiento y religión hasta el derecho a la justicia equitativa. En el siglo XIX, el aspecto político de la ciudadanía, es decir, el derecho de los ciudadanos a participar en el ejercicio del poder político, fue el que se desarrolló a medida que el derecho al voto se iba extendiendo. Por último, a partir del Estado benefactor del siglo XX el concepto de ciudadanía se extendió hasta la esfera de lo social y económico, reconociendo condiciones mínimas de educación, salud, bienestar económico y seguridad, como aspectos fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos de los individuos. Se transita así de una ciudadanía civil y política hacia una ciudadanía social, en la que tales derechos requieren un conjunto de políticas públicas en el ámbito social, para su realización.

Montagut²⁰ sugiere que se pueden agrupar las aportaciones sobre los objetivos de la política social en dos bloques: por un lado, aquellas que la definen como el conjunto de medidas que afectan las estructuras de la sociedad e intentan modificar las contradicciones o problemas que en ella se generan y, en el otro extremo, para resolver los conflictos generados, es decir ayudan a su gobernabilidad.

Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez²¹ exponen que en la tradición marxista (y neomarxista) se concibe a la política social desde dos puntos de vista: como instrumento de dominación del

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ Thomas Marshall, *op. cit.*

²⁰ Teresa Montagut, *op. cit.*

²¹ José Adelantado (et al.), "Relaciones entre política social y estructura social", *Revista Internacional de Sociología*, Tercera época, núm. 22, enero-abril de 1999, pp. 5-31.

modo de producción capitalista (la política social se genera para la reproducción social de la fuerza de trabajo, como conjunto de intervenciones -dirigidas a la clase trabajadora- establecidas por el Estado para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerzas productivas adecuadas a pesar de los ciclos económicos negativos) y, la que observa la política social como resultado del creciente poder de presión de la clase trabajadora.

Al respecto, cabe señalar que siempre ha existido una tensión entre el principio de la igualdad y la lógica concentradora de la acumulación capitalista. Esta tensión abrió el espacio de la política social como instancia arbitral para redistribuir ingresos por medio del Estado.²²

Félix Gutiérrez del Olmo²³ apunta una clasificación de la política social en torno a los fines de los programas sociales: *de asistencia, de control social, y de realización de los derechos sociales de ciudadanía*.

a) La concepción *asistencial* de las políticas sociales ubica las intervenciones como expresión de una vida caritativa, altruista, de beneficencia. La política social es entendida como deber público encaminado a distribuir cierta cuota de recursos a la atención de objetivos humanitarios:

En el modelo mutualista, el referente de las políticas sociales eran los grupos sociales en condiciones de pobreza. La cobertura de los riesgos era confiada a la mutualidad y a la asistencia *ex post*, con formas mixtas de intervención entre Estado y solidaridades locales y profesionales. Las reglas de la distribución seguían una lógica asistencial: la intervención del Estado social era residual. La extensión de los derechos de ciudadanía estaba aún limitada según la categoría social de la pertenencia. Los sujetos de la ciudadanía eran los individuos en cuanto miembros de comunidades tradicionales.²⁴

b) La política social como conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a las personas pobres tiene la finalidad del *control social*, es decir, está encaminada a regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población para asegurar el orden, la paz y la integración (orden público, control de los conflictos de clase, gestión de las relaciones entre incluidos y excluidos de ciertas oportunidades de vida como el trabajo, la educación o la salud). Es la política social que emana del Estado policía (de *politeia*, entendida como buen gobierno). La sociedad comienza a ver al Estado como el garante del bienestar colectivo en sentido moderno y, a su vez, el Estado inicia la producción de "su" sociedad (también civil), en el sentido de que la acción estatal crea instituciones de bienestar que controlan la vida civil en cuanto se requieren comportamientos apropiados para disfrutar de las prestaciones ofertadas. Al principio, el sujeto de tal acción es el soberano (o bien la clase dominante aristocrático-burguesa), pero, posteriormente, con la extensión del sufragio universal y de la democracia de masas, el sujeto es el gobierno expresado por el sistema de partidos políticos.

c) La política social como *realización de los derechos sociales de ciudadanía*, en cuanto diferente de los civiles (de libertad individual y colectiva) y de los políticos (electorales y de representación democrática), evita la "pasivización" de los destinatarios de las intervenciones e individúa un conjunto diferenciado de derechos de carácter progresivo. En primer término sólo incluye a la ciudadanía de pleno derecho, pero, con posterioridad, a otros destinatarios no-

²² Eduardo Bustelo, *op. cit.*

²³ Félix Gutiérrez del Olmo, *op. cit.*

²⁴ Manuel Herrera y Pablo Castón, *op. cit.* p. 45.

ciudadanos, en la medida en que se orienta a una política integral de los derechos humanos, atendiendo la realización de los derechos a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social.

La realización de tales objetivos de las políticas sociales requiere evidentemente, de la puesta en marcha de diversos mecanismos e instrumentos, mismos que pueden emplearse desde tres actores fundamentalmente: el Estado, el mercado y la sociedad. La participación de estos actores en la producción del bienestar social (o manejo de los riesgos sociales como expone Esping-Andersen²⁵, se delimita a la normatividad que refleja las regulaciones entre dichos actores.

A continuación se exponen dos modelos analíticos de las políticas sociales relativas al ámbito institucional señalado.

2.2. Modelos institucionales

Dos tipologías, basadas en el análisis institucional de la relación entre Estado, mercado y sociedad, han sido utilizadas como referentes de la política social en los años recientes: la de Titmuss²⁶ y la de Esping-Andersen.²⁷

Titmuss (1969), clasifica las políticas sociales con base en la fuerza reguladora de las instituciones públicas, en los modelos residual, laboral y redistributivo.²⁸

El modelo residual se basa en la premisa que existen dos caminos naturales por medio de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones de gobierno intervienen únicamente cuando las otras dos vías no funcionan, incluso de forma temporal.

La extensión de los servicios y beneficios estatales es mínima y el rol de las organizaciones privadas, de los grupos de ayuda mutua y del bienestar no cubierto por las prestaciones establecidas, es más importante. En esta concepción, el sistema estatal debe intervenir solamente si las estructuras de la familia y del mercado son insuficientes²⁹. Al respecto Carey-Bélanger apunta que:

En esta perspectiva la responsabilidad del Estado es mínima, los servicios establecidos limitados y la población cubierta por dichos servicios es minoritaria. El nivel de las prestaciones es bajo así como la proporción del PIB destinada al sector social. Los beneficiarios son los pobres y la utilización del test de elegibilidad es común. En su expresión contemporánea, este sistema favorece las medidas selectivas.³⁰

²⁵ Gosta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel Sociología, 2000.

²⁶ Richard Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London. Routledge, 1969.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Elaine Carey-Bélanger, "¿Qué porvenir para la política social?", *Revista de Servicio Social*, Quebec, UDEC, vol. 1. núm. 2, diciembre-junio de 1999, pp. 1-16.

²⁹ Richard Titmuss, *op. cit.*

³⁰ Elaine Carey-Bélanger, *op. cit.* p. 4.

El modelo basado en el logro personal-resultado laboral asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía sosteniendo que las necesidades sociales se satisfacen sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad.

En el modelo redistributivo se considera el bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de la necesidad. Se apoya en parte en los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico y, en complemento, en el principio de la igualdad social.

Los servicios establecidos son numerosos. La mayoría de la población está cubierta por los servicios estatales en tanto ciudadano. El nivel de las prestaciones es más elevado así como la proporción del Producto Interno Bruto (PIB) asignada al sector social. El test de elegibilidad es secundario. Este sistema intenta favorecer las medidas universales.

Por su parte, Esping-Andersen³¹ argumenta que el principal objetivo subyacente a la política social es asegurar a la población contra los riesgos sociales, por lo que el debate sobre los modelos de política social se halla en última instancia, intrínsecamente unido a la gestión de los riesgos sociales. El Estado del Bienestar es una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales, las otras dos son la familia y el mercado.

El modo en que compartan los riesgos constituye un régimen de bienestar, el cual se puede definir como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia. Éstos representan tres principios radicalmente distintos de gestión de riesgos.

En la familia, el método de asignación predominante es, presumiblemente, el de la reciprocidad. Los mercados, en cambio, están gobernados por la distribución por medio del nexo monetario; y en el Estado, el principio de asignación predominante adopta la forma de la redistribución autorizada.

En el nivel macro, la producción de bienestar de cualquiera de los tres componentes se halla obviamente relacionada con los otros dos. Y en el nivel micro, el bienestar de las personas depende de cómo logren agrupar los productos resultantes de estas tres instituciones.³²

El autor construye, a partir de la caracterización de diversos países, tres tipos de regímenes de bienestar: el liberal, el conservador y el socialdemócrata.

El régimen de bienestar liberal refleja el compromiso político de minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado. Tres aspectos fundamentales caracterizan a este régimen. En primer término, es residual, en el sentido de que las garantías sociales se limitan típicamente a los malos riesgos o riesgos inaceptables. Adopta una definición restringida a la hora de elegir qué sujetos tienen derecho a dichas garantías. La política social liberal favorece las comprobaciones de los ingresos para averiguar el grado de desamparo y de necesidad, por medio de una prueba de medios. Consecuentemente, el peso relativo de la asistencia social basada en las necesidades en comparación con los programas

³¹ Gosta Esping-Andersen, *op. cit.* p. 50.

³² *Ibidem.*

de reconocimiento de los derechos es un indicador adecuado para observar la presencia de un régimen liberal.

En segundo lugar, la política liberal es residual en el sentido de que "abrazo" una concepción restringida acerca de qué riesgos deben considerarse sociales.

La tercera característica del liberalismo es el fomento del mercado. Los sujetos de riesgo aceptables pueden valerse por sí mismos en el mercado (hay por supuesto, varias maneras de actuar en el mercado: individual o colectivamente); los de riesgos inaceptables dependen de la asistencia social. Los regímenes del bienestar liberal reflejan el compromiso político de minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado. Por lo tanto, desfavorecen los derechos de los ciudadanos.³³

Por su parte, la esencia del régimen de bienestar conservador radica en su mezcla de segmentación de estatus y familiarismo.

En cuanto a la segmentación de estatus, las necesidades sociales deberán satisfacerse a partir del mérito, en concreto de las capacidades *transformativas* (de producción y aportación a la sociedad en sentido lato) del individuo.

Las instituciones sociales de bienestar deberán edificarse como "anexos" a las instituciones del sistema económico, integrando el nivel de vida y de seguridad del individuo en la medida en que contribuye o ha contribuido a la riqueza colectiva. Este modelo también es nombrado de *bienestar ocupacional*, ya que los beneficios son distribuidos según la posición en el mercado de trabajo.³⁴

El *familiarismo* se comprende como la combinación de la protección social sesgada a favor del varón "cabeza de familia" y el carácter central de la familia como dispensadora de cuidados y, en última instancia, responsable del bienestar de sus miembros (principio de subsidiariedad). Las transferencias familiares suelen considerarse innecesarias dada la práctica del salario familiar. Pero, ya que el modelo parte de la base de la unidad familiar estándar basada en el varón "cabeza de familia", la provisión de servicios para las familias atípicas, como las integradas por las madres que viven solas con sus hijas, tiende a ser residual.

Existe, pues, un mínimo carácter residual en el modelo conservador, que aparentemente lo equipara al liberal. Sin embargo, los sujetos a los que va destinado son distintos: el carácter residual liberal hace referencia a la selección de los riesgos inaceptables que el fallo del mercado ha dejado al margen; el conservador, en cambio, es ante todo una respuesta al fallo de la familia. No obstante, el planteamiento favorece la asistencia social antes que los derechos.³⁵

Por razones distintas, tanto la política social conservadora como la liberal favorecen básicamente un enfoque pasivo de la gestión del empleo. El modelo liberal simplemente da prioridad a los mercados de trabajo no regulados; el conservador, a una fuerte protección laboral para los adultos que ya tienen empleo: los "cabezas de familia" masculinos.

³³ *Idem.*

³⁴ Elaine Carey-Bélanger, *op. cit.*

³⁵ Gosta Esping-Andersen, *op. cit.* p.50.

En ambos casos, las políticas de empleo activo o de formación tienden a ser marginales. La gestión del desempleo en un régimen liberal es, idealmente, una cuestión de equilibrio de mercado y de flexibilidad salarial; en un régimen conservador es, o bien una cuestión de apoyo familiar (como en el caso del empleo juvenil o femenino), o bien una cuestión de inducir la reducción de la oferta de mano de obra (desincentivando la dedicación profesional de las mujeres casadas y fomentando la jubilación anticipada).

La peculiaridad del régimen conservador se manifiesta de manera aún más acusada cuando nos damos cuenta de que los regímenes de bienestar socialdemócratas son, sin excepción, peculiarmente *desfamiliarizadores* y que todos los regímenes liberales presentan un nivel bajo de corporativismo.

En un régimen de bienestar socialdemócrata, el Estado está especialmente comprometido con una cobertura universal del riesgo y unos niveles de subsidios generosos, así como con el igualitarismo. Lo que resulta específicamente socialdemócrata es, pues, en primer lugar la fusión del universalismo con la generosidad y en segundo término, su socialización global de los riesgos.

El modelo socialdemócrata y el igualitarismo se han convertido prácticamente en sinónimos. Para muchos, el elemento igualitario es simplemente la práctica del universalismo: toda la población disfruta de los mismos derechos y subsidios. Para otros, tiene que ver con la promoción activa del bienestar y las oportunidades vitales. Y aún otros equiparan el igualitarismo a la redistribución y la eliminación de la pobreza.

Tabla 1. Características de los regímenes de bienestar

Papel de	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
La familia	Marginal	Marginal	Central
El mercado	Central	Marginal	Marginal
El Estado	Marginal	Central	Subsidiario
Modo de solidaridad predominante	Individual	Universal	Parentesco, corporativismo y estatismo
Lugar de solidaridad predominante	Mercado	Estado	Familia
Grado de desmercantilización	Mínimo	Máximo	Alto (para el cabeza de familia)
Ejemplos modales	Estados Unidos	Suecia	Alemania, Italia

Fuente: Gosta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel. 2000, p. 26.

Evidentemente, la relación entre las instituciones productoras del bienestar señaladas, es dinámico y objeto de continuos debates.

El futuro del Estado social es puesto en cuestión y el análisis de la pertinencia misma de su existencia a la luz de las políticas económicas actuales, las estructuras sociales y las estructuras políticas cambiantes, es una de las cuestiones más importantes de nuestro tiempo.³⁶

Al respecto, Adelantado y Calderón³⁷ se preguntan si los Estados de Bienestar (EB) están en proceso de expansión, de supervivencia o de reducción, habida cuenta de que las previsiones de desmantelamiento no se han cumplido.

La primera posición argumenta que la expansión del gasto en protección social se debe a factores como el desempleo, el bajo crecimiento económico y el cambio tecnológico que producen transformaciones estructurales en los mercados de trabajo nacionales.³⁸

La segunda posición defiende la capacidad de resistencia y adaptación de los EB para hacer frente a los nuevos cambios sociales³⁹ mediante distintas combinaciones de Estado, mercado y sociedad civil, en la provisión del bienestar.⁴⁰

La tercera pronostica una situación de austeridad debido a la globalización como fenómeno que impone una lógica competitiva que constriñe las políticas de impuestos y del mercado de trabajo; el convencimiento de los políticos de que los votantes no aceptan incrementos de impuestos y de contribuciones; el predominio de la política económica que prioriza la libertad del mercado sobre la intervención del Estado en el suministro de bienestar y las presiones contradictorias desde direcciones opuestas (por un lado, el crecimiento de las necesidades sociales debidas al cambio estructural y por el otro, la lógica de la globalización) que reflejan la contradicción de la provisión.⁴¹

Pero esta reducción que se presenta en un contexto de maduración de los derechos sociales no puede ser radical, ha de apropiarse en distintas estructuras institucionales y con trayectorias nacionales que condicionan las posibilidades de cambios. De esta manera, se produciría una reestructuración con tres estrategias dominantes: remercantilización, contención de costes y recalibración (racionalización).⁴²

Un aspecto de esta reestructuración estratégica en la producción del bienestar social -entre el Estado, el mercado y la sociedad- es una política social explícita dirigida a poblaciones necesitadas, para remediar lo que ha sido visto como ineficiencia de las políticas universales.⁴³

Ante ello, los gobiernos y agencias internacionales enfatizaron la necesidad de dirigir la asistencia hacia las pobres. Y para aquellos que no pudieran pagar algunos servicios

³⁶ Elaine Carey-Bélanger, *op. cit.* p. 1.

³⁷ José Adelantado y Eduardo Calderón, "Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2.

³⁸ Francis Castles, "On the political economy of recent public sector development", *Journal European Social Policy*, vol. II, núm. 3, 2001.

³⁹ Rob Sykes y Pete Alcock, *Developments in European Social Policy: Convergence and Diversity*, Bristol, The Polity Press, 1998.

⁴⁰ Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge, 2000.

⁴¹ Giuliano Bonoly y Pete Taylor, *European Welfare State Futures. Towards a theory of retrenchment*, Cambridge, Polity, 2002, p. 2.

⁴² Paul Pierson, *The new politics of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁴³ Pedro Moreno, "Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México", en Manuel Canto y Víctor Durand (coords.), *Política y gobierno en la transición mexicana*, México, UAM Xochimilco, 1990.

considerados indispensables, los gobiernos ofrecieron paquetes 'básicos' (típicamente en los casos de asistencia nutricional, salud y 'vivienda social') que se administran de manera focalizada (solo a quienes están en condiciones de pobreza extrema y no pueden afrontarlos con su ingreso).

Se realiza entonces una "prueba de medios" para demostrar las condiciones de pobreza, como riesgo inaceptable, mecanismo característico de un régimen de bienestar liberal.

Una característica de la focalización, según Sen, es que:

Mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, menores serán el desperdicio y el costo para alcanzar el objetivo deseado. Se trata del costo/efectividad de garantizar la provisión de un determinado beneficio. O, visto desde otra perspectiva, se trata de maximizar los beneficios de la erradicación de la pobreza a partir de cierto volumen de costos.⁴⁴

Ocampo señala que:

La focalización es una forma de discriminación positiva de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad.⁴⁵

Para dotar de mayor eficiencia a las políticas sociales a partir de este criterio de focalización se propone diferenciar entre pobreza absoluta o estructural (definida como una situación de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y medida por la falta de acceso a ciertos servicios básicos) y la pobreza relativa (medida por la insuficiencia del ingreso para acceder a una canasta básica de bienes y servicios de consumo).

Un riesgo en la aplicación del criterio de focalización de las políticas sociales es que se cometan errores conocidos como tipo I y II.⁴⁶ El error del tipo I, o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error de tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios

En este sentido, Cornia y Stevart señalan que:

Podría parecer que la mejor manera de lograr la transferencia de recursos hacia los hogares pobres consiste en diseñar intervenciones que minimicen la fuga de beneficios hacia la población no pobre, sin embargo, se presentan dos errores de focalización: errores de omisión o exclusión de los pobres y errores de inclusión de los no pobres. En el diseño de intervenciones focalizadas se registra una tendencia a centrar la atención en los errores que genera la cobertura excesiva y poca atención se ha prestado a los errores que resultan de no llegar a los grupos destinatarios.⁴⁷

Las tipologías descritas en este apartado, en función del elemento normativo referido a la regulación estatal del mercado y la sociedad, con sus transformaciones y reorientaciones específicas, identifican a la política social con las acciones del sistema político-administrativo,

⁴⁴ Amartya Sen, "La economía política de la focalización", *Comercio exterior*, vol. 53, núm. 6, junio 2003, p. 55.

⁴⁵ José Ocampo, "Recasting the International Financial Agenda", en Eatwell y Taylor, *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, p. 98.

⁴⁶ Julio Boltvinik, "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/ Oportunidades", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y Desafíos*, México, Gobierno del Estado de Tamaulipas y Siglo XXI, 2004.

⁴⁷ Giovanni Cornia y Frances Stewart, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, p. 43.

en sus diversos momentos y fases, desde la legislación, a la gestión e implementación de los programas públicos.

Es en esta fase de máxima expansión de la ecuación "política social=acción estatal", donde se producen fenómenos de crisis estructural que imponen un saldo de continuidad. Así, la nueva ecuación "política social=reflexividad societaria" (que la sociedad ejerce en su conjunto sobre sí misma, también por medio del Estado como uno de sus actores) puede servir para evitar algunos errores.⁴⁸

En su núcleo central, la nueva ecuación afirma que se está abriendo una fase histórica en la que las políticas sociales no coinciden ya con las políticas elaboradas y gestionadas por el Estado; más bien este último asume una función de dirección -dentro de ciertos límites- coordinación y mediación. La política social puede ser definida como una forma de "reflexividad política" que las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social.

Con el término "reflexividad política" se quiere revelar que cuanto más se moderniza la sociedad, tanto más debe orientarse políticamente para reintroducir en sí misma los resultados de las propias acciones con el fin de corregir continuamente los objetivos y medios utilizados en torno a una creciente mejora de las propias capacidades de bienestar, por lo que se requiere analizar las políticas sociales desde una perspectiva empírica, como se presenta en el apartado siguiente.

2.3. Modelo operativo

Herrera y Castón⁴⁹ exponen tres modelos empíricos de política social: condicionales, evolutivo-incrementales y relacionales:

- a) *Las políticas sociales condicionales.* Son practicadas en los programas basados en la premisa "si...entonces" (si se produce una circunstancia x, se aplica la intervención y). La formulación de las políticas sociales tiene lugar en un centro/vértice que, con posterioridad, se transmite a las comunidades locales. La implementación es considerada un problema ejecutivo. La evaluación del impacto no es problematizada -como si lo social se rigiese por un principio de causalidad lineal o multilineal.

Actualmente todos los programas condicionales son aplicados a escala muy limitada y en casos muy particulares -concretamente en aquellos en que se supone existe una realidad dada que se comporta de forma relativamente simple en cuanto a su relación causal.

- b) *Las políticas sociales según programas evolutivo-incrementales.* La realidad social es una construcción social que cambia siempre y, en consecuencia, no se pueden dar definiciones preelaboradas. Este planteamiento presenta muchas variantes, por ejemplo: el "proceder por confusión" (*muddling through*), la utilización de un mixto de racionalidad y de incrementalismo desconectado (*mixed scanning*), y el proceder objetivo por objetivo (*policy by objectives*).

⁴⁸ Manuel Herrera y Pablo Castón, *op. cit.* p. 28.

⁴⁹ *Idem.*

En la formulación de los objetivos de los programas sociales, la creciente fragmentación de la realidad social ha impuesto una creciente generalización de los "valores" (explícitos o implícitos) a perseguir. En la implementación de los programas, al haberse puesto de manifiesto la incapacidad de las burocracias públicas para adaptarse a los procesos de modernización, éstas han tenido que hacerse menos jerárquicas y ejecutivas, y más flexibles, circulares y auto-organizadas.

Debido a las características intrínsecas del nuevo esquema de política social (dominio de los objetivos sobre las normas, redefinición de la configuración organizativa como sistema flexible, antes que jerárquico-burocrático, se ha debido introducir cada vez más la evaluación de los resultados (*output*) y del impacto global (interdependencias de los efectos) en los programas sociales.

- c) *Las políticas sociales según programas relacionales.* La formulación de las políticas sociales se da en función de valores dotados de sentido, para los que se buscan argumentos y justificaciones de consenso inter-subjetivo y de relacionalidad sistémica entre los actores del bienestar. La implementación de las políticas sociales no depende ya de forma lineal (desde un centro hacia una periferia), sino que es colaboradora y combinatoria entre diversos actores y sectores (público, privado, de mercado y privado social), e inscrita en intervenciones de redes.

La evaluación del impacto es concebida como un sistema de dirección abierto a diversos resultados, controlable a escala limitada (micro-local), aunque ligada con la escala macro-societaria. El gobierno de la sociedad, y por lo tanto la gestión de la ciudadanía, se ubica en el cuadro de una concertación entre el Estado y una pluralidad de actores sociales, bien sea del mercado o no.

Dicho brevemente, los actores del mercado ya no son los interlocutores privilegiados; a su lado, y a menudo en su puesto, están las "asociaciones" del sector privado social.

En consecuencia, las políticas sociales se presentan como la expresión de una redistribución del poder y de las iniciativas entre un número mayor y cualitativamente diverso de actores de la sociedad. Entre ellos están los estatales y los procedentes del mercado, pero ya no ocupan una posición central o de relevancia sobre el resto de los actores. El Estado de bienestar deja espacio a una sociedad del bienestar que se caracteriza por la pluralización de los actores y de los instrumentos de protección social.⁵⁰

Lo que es característico en esta clasificación operativa es que las políticas sociales no son previstas como acciones de un sistema de administración pública, sino de un sistema más amplio del que son actores tanto los productores como los consumidores de los programas sociales.

⁵⁰ *Idem.* p. 202.

2.4. Diseño de las políticas públicas

Luis Aguilar⁵¹ señala que “los acercamientos a la definición de política (*policy*) suelen ser de dos tipos en la literatura: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política es sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implica algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhieren o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

De la noción descriptiva de la política, se localizan diversos significados tales como:⁵²

- ✓ Un campo de actividad gubernamental: política de educación, salud, comercial.
- ✓ Un propósito general a realizar: política de empleo estable para los jóvenes.
- ✓ Una situación social deseada: política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad.
- ✓ Una propuesta de acción específica: política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos.
- ✓ La norma o las normas que existen para una determinada problemática: política ecológica, energética, urbana.
- ✓ El conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo determinado: política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema.
- ✓ Política como producto o resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho: la política gubernamental ha logrado construir *n* número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado *n* puestos de trabajos.
- ✓ El impacto real de la actividad gubernamental: disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, reducción de la inflación.
- ✓ El modelo teórico o la tecnología aplicable en la que descansa una iniciativa gubernamental: política de ajuste y estabilización.

De lo anterior se deriva que la política es: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce. La política no es una decisión sino un conjunto de acciones.

Ya en el campo teórico, se localiza la propuesta de Theodore J. Lowi⁵³, en la que “la política (*politics*) se juega todo en torno de las políticas (*policies*). De tal manera, “las políticas -su diseño y desarrollo-, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo”.

⁵¹ Luis Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 21.

⁵² Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP, 1989. p. 22.

⁵³ *Ibid.* p. 30.

Por otra parte, además de este enfoque politológico, las políticas se pueden analizar desde:

El modelo de política racional que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una elección racional (*rational choice*), que considere a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes. En esta óptica, la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta⁵⁴.

En contraparte al modelo de política racional, podemos mencionar al "*modelo del proceso organizativo*, que ve el curso de la política como un *producto organizacional* (*organizational output*) y al *modelo de política burocrática*, que considera (la política-policy) sin más, un *resultado político*".⁵⁵

En cuanto al análisis de las políticas, existen dos posiciones en lo que se refiere a la naturaleza e instrumental del análisis y al papel que éste puede o debe jugar en la formulación de la política. Se ubica entre una noción *racional* y una noción *transaccional* de la política.

"En un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política"⁵⁶.

En general, las políticas públicas se estudian por medio de un ciclo⁵⁷. Éste se establece con fines analíticos aunque no necesariamente expresa momentos sucesivos y predeterminados cronológicamente. *Grosso modo*, se establece que un asunto al momento de ser relevante públicamente, se expresa en una agenda gubernamental y se deriva una serie de opciones para atender tal asunto; se elige -con base en diferentes técnicas de evaluación *a priori* alguna o un conjunto de alternativas, es decir, se presenta la etapa de **diseño**; la **ejecución** de las políticas es el momento inmediato y, la **evaluación a posteriori** cierra dicho ciclo, dándose continuidad con el **re-diseño** de la política, considerando el aprendizaje emanado de la política en curso.

Como se aprecia en el esquema 1, las políticas públicas inician su diseño a partir de la irrupción de problemas que serán colocados en una agenda pública de discusión a partir de la cual se definirán las relaciones causales significativas para establecer alternativas de solución en función de atender dicho problema. Estas definiciones se reflejarán programática y normativamente para dar cauce a los cursos de acción diseñados para atender los problemas públicos. La relevancia del diseño de las políticas radica entonces en el entendimiento de los problemas y en el establecimiento de soluciones normativas y programáticas. Por ello, en el capítulo siguiente se presenta una serie de referentes normativos y programáticos de las políticas sociales diseñadas por los gobiernos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

⁵⁴ *Ibid.* p. 37.

⁵⁵ *Ibid.* p. 38.

⁵⁶ *Ibid.* p. 41.

⁵⁷ Las etapas son las que diversos autores señalan, diferenciándose en cuanto a desglose y énfasis.

Esquema 1. Ciclo de las políticas públicas



Capítulo 3. El marco normativo de las políticas y programas sociales en el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales

La principal característica del Distrito Federal, misma que lo diferencia plenamente del resto de las entidades federativas de nuestra nación, es su naturaleza jurídica particular, definida por el artículo 44 de nuestra Constitución Política (CPEUM), en el que a la Ciudad de México se le da el carácter de Distrito Federal, el cual se erige como dice textualmente nuestra Carta Magna, en "...sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos", mencionándose incluso que si los poderes federales se ubicaran en un lugar distinto, entonces el territorio asignado a la Ciudad de México en tanto Distrito Federal de nuestro país, daría lugar al Estado del Valle de México.

Esta situación, resulta relevante ya que indiscutiblemente limita, en relación con el resto de las entidades federativas del país, la autonomía de gestión gubernamental de la entidad y en consecuencia de sus demarcaciones territoriales. También es un factor que puede propiciar que las políticas y programas sociales no cumplan plenamente los objetivos que pretenden alcanzar.

Adicionalmente, el escenario jurídico antes descrito para el Distrito Federal, puede propiciar que cualquier falla en el proceso de instrumentación de las políticas o programas sociales en la entidad, repercutan también al nivel delegacional.

Por ello y de conformidad con el objetivo general de esta tesis, en este capítulo se analizará el marco normativo que regula a las políticas y programas sociales en el Distrito Federal y que determina viabilidad de las mismas. Con ello, se pretende comprobar si el diseño de los programas sociales de las demarcaciones territoriales se elabora con apego a los preceptos establecidos por el marco normativo y programático en materia de desarrollo social en el Distrito Federal, más allá de los vacíos existentes en el mismo.

Ahora bien, aunque el marco normativo de la política social del Distrito Federal está sustentado por la Ley de Desarrollo Social (LDS) y su Reglamento (RLDS), existen 17 ordenamientos en los que se hace mención a temas relacionados con los derechos y la política social; sin embargo, en cuatro de ellos la materia se regula de manera complementaria a lo establecido tanto en la LDS como en el RLDS.

Estos ordenamientos son: la Ley de Planeación del Desarrollo (LPD), la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAP) y su Reglamento (RIAP) y el Código Financiero (CF) para el año fiscal en ejercicio (en este caso, 2008).

Resulta relevante decir también que para efectos de conocer las atribuciones que los gobiernos locales tienen respecto del tema, es necesario revisar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) que es el equivalente a las constituciones de las restantes entidades federativas y el artículo 122 Constitucional, que regula la naturaleza jurídica de la entidad.

Es justamente en el artículo 122 de la CPEUM, en el que se atribuye al Distrito Federal una situación *sui generis* respecto de las restantes 31 entidades federativas.

A continuación se revisarán las disposiciones que para efectos de esta tesis, establecen cada uno de los ordenamientos antes señalados.

3.1. La política y programas sociales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

3.1.1. Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

La primera mención en este artículo Constitucional, hace alusión justamente a la dicotomía existente en la naturaleza jurídica del Distrito Federal, mediante la cual se responsabiliza del gobierno de la entidad, tanto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, como a los federales en los siguientes términos: "...Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo".

Aunque el artículo 122 menciona que las facultades federales en el Distrito Federal recaen en los tres Poderes de la Unión, el cuerpo del artículo menciona explícitamente las atribuciones de dos de ellos, el Legislativo y el Ejecutivo, siendo las más relevantes las siguientes:

Para el Congreso de la Unión.

- Expedir el EG del Distrito Federal, equivalente a las constituciones locales de las demás entidades federativas, con lo que prácticamente se puede regular cualquier tema para la entidad desde el Congreso de la Unión, supeditando con ello la total autonomía del Distrito Federal a cualquier modificación del EG que se hiciese desde el Legislativo Federal.
- Legislar en materia de deuda pública, con lo que también se limita profundamente la autonomía económica.
- Dictar las disposiciones que aseguren el funcionamiento de los poderes de la Unión y legislar en cualquier materia no conferida a la Asamblea Legislativa, lo cual con la atribución del Congreso de la Unión sobre el EG, abre la puerta a este último para poder legislar en la materia que considerare pertinente, aunque es relevante mencionar la salvedad de que para ello, sería necesario modificar el propio artículo 122 Constitucional en el apartado relativo al EG en lo concerniente a la Asamblea Legislativa.

Para el Presidente de la República.

- Iniciar leyes en lo relativo al Distrito Federal.
- En caso de remoción del Jefe de Gobierno, proponer al Senado de la República a su sustituto.
- Enviar al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento, puesta a su consideración por el Jefe de Gobierno.

En lo concerniente al EG, el artículo 122 instruye que en el ordenamiento marco del Distrito Federal se faculte a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de Administración Pública local, lo que al menos teóricamente permitiría la posibilidad de que el Distrito Federal contara con una estructura publiadministrativa adecuada para atender las necesidades de cada sector de la vida pública de la entidad, como lo es el desarrollo social.

Sobre este particular, se hace mención específica a la facultad que el órgano legislativo local tienen también para legislar entre otras materias, en salud, asistencia social y previsión social; materias que tocan la columna vertebral del desarrollo social.

Finalmente, el artículo 122 también establece que el EG del Distrito Federal deberá regular específicamente la organización de la Administración Pública local, en lo relativo a las atribuciones entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; establecer los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial, sus competencias, integración, funcionamiento y la relación de éstos con el Jefe de Gobierno, lo que implica que, al menos teóricamente, el órgano legislativo del Distrito Federal, tiene facultades para proveer todos los instrumentos institucionales necesarios para que las demarcaciones territoriales puedan funcionar con plenitud.

3.1.2. Estatuto de Gobierno (EG)

Como se observó en el apartado anterior, el artículo 122 Constitucional establece las bases por medio de las cuales se estructurará el EG y se deberán normar las materias en él consideradas.

Las Delegaciones -como se denomina genéricamente a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y a los órganos político-administrativos en cada una de ellas en el artículo 104 del EG- no tienen atribuida en este ordenamiento ninguna facultad explícita en materia de desarrollo social; sin embargo, como sucede con el artículo 122 Constitucional, resulta relevante para el objeto de esta tesis destacar diversas previsiones establecidas en el EG, mismas que contribuirán a esclarecer la viabilidad real que los gobiernos delegacionales tienen o no, respecto de incidir favorablemente en materia de desarrollo social por medio de la instrumentación de políticas y programas en la materia.

El artículo 12 del EG establece 15 principios estratégicos que la organización política y administrativa del Distrito Federal deberá atender; de ellos, sólo dos hacen referencia al tema del desarrollo y atención de necesidades sociales:

Artículo 12. La Organización Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

...

v. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial;

...

xi. La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales;

En el primer caso se hace una mención explícita respecto de la obligación del Gobierno del Distrito Federal por atender mediante su organización política y administrativa al desarrollo social y prioritariamente a las necesidades sociales en la entidad, con lo cual se da por entendida la existencia de un mandato normativo fundacional, que deberá ser instrumentado por la administración pública de la capital del país, incluyendo por supuesto a las Delegaciones,

entendidas éstas como los órganos político administrativos asentados en cada una de las 16 circunscripciones territoriales en las que está dividido el Distrito Federal.

Resulta conveniente destacar que aunque en el artículo 12 del EG se hace mención de la obligación del gobierno del Distrito Federal por atender el tema del desarrollo social, en las facultades establecidas en ese mismo ordenamiento, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) no se le otorgan explícitamente las de legislar en esta materia, por lo que debemos asumir entonces que la Ley de Desarrollo Social (LDS), se ancla estatutariamente a lo mencionado en el artículo 42 del propio EG, que en su fracción XIII menciona que la ALDF está facultada para "Normar [...] la salud; la asistencia social; y la previsión social".

Resulta interesante entonces que un tema tan relevante y extensamente regulado por medio de la LDS y de su Reglamento, no tenga un anclaje normativo más claro y contundente en el EG, ordenamiento fundacional del Distrito Federal.

También resulta interesante mencionar que a diferencia de otros temas -que en la CPEUM son considerados concurrentes y, por ende, prevén la creación de leyes generales para atenderlos (como sucede con los asentamientos humanos, la protección civil, la salud, la protección al ambiente o el turismo), el desarrollo social no fue un rubro en el que en nuestra Carta Magna se considerara necesario prever el establecimiento de facultades concurrentes entre la Federación, entidades federativas y municipios,⁵⁸ sin embargo y a pesar de ello, la ley que el Congreso de la Unión emitió en materia de desarrollo social tiene un carácter general, lo que la convierte en un referente obligado para la legislación en la materia en las 32 entidades federativas ya que describe cuáles serán las atribuciones que en el tema tendrán la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Dicho lo anterior, el artículo 44 del EG menciona que los ordenamientos expedidos por la ALDF estarán sujetos a lo establecido en las leyes generales en materia de educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y las demás que la CPEUM determine materias concurrentes, lo que en estricto sentido -y a pesar de la existencia de una ley general en materia de desarrollo social- no obligaría a la ALDF a considerar los postulados de ésta en la elaboración de la LDS, ya que en la CPEUM el tema del desarrollo social no está considerado como un tema concurrente, como ya se explicó en el párrafo anterior.

Ahora bien, resulta también importante para los fines de esta investigación, conocer cuáles son las atribuciones concretas que el EG del Distrito Federal otorga a las Delegaciones, tanto en el marco de actuación en tanto órganos político administrativos, como concretamente en materia de desarrollo social.

Al respecto, el Capítulo II relativo a las demarcaciones territoriales y órganos político administrativos, establece en el artículo 112 que las Delegaciones ejercerán con autonomía su presupuesto de conformidad con la normatividad aplicable, aunque las transferencias decididas

⁵⁸ El artículo 73 de la CPEUM, regula las materias en las que el Congreso de la Unión es competente para legislar. En este artículo se establece también el carácter concurrente de cada tema sobre el cual se podrán expedir leyes. La fracción XXIX-D de este artículo habla sobre la facultad de expedir leyes en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social, pero sin determinar que en ellas se deberán establecer facultades de concurrencia entre Federación, entidades federativas y municipios.

por el Jefe Delegacional deberán ser informadas al Jefe de Gobierno trimestralmente.

Esto implica que el uso de las partidas utilizadas en los programas sociales deberán ser informadas con la periodicidad indicada en este artículo, ya que los recursos económicos destinados para este fin, se consideran transferencias de conformidad con el artículo 501-A del Código Financiero del Distrito Federal (CF). Asimismo, esta facultad es relevante ya que limita la aplicación de los recursos a los temas que la administración pública local determine pertinente.

Sobre las atribuciones programáticas que determinarán el destino presupuestal en las Delegaciones, el artículo 116 del EG, menciona respectivamente que éstas serán consideradas en las ejecuciones de obras, prestación de servicios públicos o realización de actos de gobierno que tengan impacto en ellas, lo que las subordina a los órganos centrales y al Jefe de Gobierno, circunscribiendo además, a los gobiernos de las demarcaciones territoriales a tomar parte de estas atribuciones pero en un papel secundario y no con la independencia administrativa que poseen sus contrapartes, los municipios, en el resto de las entidades federativas.

Asimismo, el artículo 117, establece que las Delegaciones serán competentes en sus jurisdicciones en las siguientes materias: "...gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes", de conformidad con la legislación aplicable para cada materia y con el presupuesto asignado para cada caso.

Como puede observarse, la materia específica del desarrollo social no es considerada como tal, aunque puede inferirse que las actividades sociales y la promoción cultural y deportiva, aludidas en el artículo, son los temas ancla por medio de los cuales las Delegaciones tendrán facultad estatutaria para actuar en materia de desarrollo social, amén de la mención hecha a "...las demás que señalen las leyes", lo cual abre el abanico de posibilidades a lo establecido en la propia LDS y cualquiera otra que regule los temas antes descritos, lo que de facto implica que las autoridades delegacionales conozcan plenamente el conjunto de normas y regulaciones en materia no sólo de desarrollo social, sino también de las demás temáticas aplicables en las demarcaciones territoriales y reguladas por el conjunto de normas existentes en la entidad.

Al respecto, resulta relevante destacar como un antecedente necesario, lo establecido en el artículo 115 estatutario, en el que se mencionan como atribuciones de los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, a la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a:

- I. La planeación del desarrollo del Distrito Federal, de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables;
- II. Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la ley se les asigne en sus respectivos ramos de la Administración Pública;
- III. Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública y dentro de ésta, la relativa a órganos desconcentrados constituidos por el Jefe de Gobierno;

Este artículo es importante porque establece las atribuciones que podrán encomendarse a los órganos desconcentrados con la finalidad de (cómo lo menciona el artículo 116 del EG) "...lograr una administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, transparencia y racionalidad,...".

Para finalizar el análisis de lo dispuesto en el EG del Distrito Federal en lo relativo a las atribuciones conferidas tanto al gobierno central como a las Delegaciones en materia de desarrollo social o en otras relevantes para analizar este tema, comentaremos lo estipulado en el artículo 118, el cual instruye textualmente:

Artículo 118. Para el desarrollo y bienestar social en la ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

- I. Seguridad pública;
- II. Planeación del desarrollo;
- III. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;
- IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;
- V. Infraestructura y servicios de salud;
- VI. Infraestructura y servicio social educativo;
- VII. Transporte público; y
- VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Tratándose de las materias a que se refiere este artículo, las leyes de la ALDF establecerán los sistemas de dirección, coordinación y, en su caso, de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la ciudad.

Como puede observarse, este es el primer artículo y único en el EG que hace alusión explícita al "desarrollo y bienestar social" como tema relevante sobre el cual se agrupan diversas materias con la finalidad de lograr su consecución, sin embargo, pareciera descontextualizado al aparecer aislado, sin establecerse con puntualidad ni en el artículo 122 de nuestra Carta Magna, ni en el propio EG del Distrito Federal, que el "desarrollo y bienestar social" es un tema fundamental sobre el que deberán ocuparse de manera específica y concreta los diferentes niveles de gobierno en la entidad capital, asumiendo además que en el desarrollo y bienestar social están implícitos una multiplicidad de temas ligados a todos los aspectos de la vida cotidiana de la Ciudad.

3.2. La política y programas sociales en la legislación secundaria del Distrito Federal

3.2.1. Ley de Desarrollo Social (LDS)

La LDS constituye la columna vertebral del desarrollo social en el Distrito Federal y establece tanto los objetivos como los principios, líneas estratégicas y lineamientos programáticos en la materia, de los cuales derivarán los programas, metas y acciones concretas que los poderes ejecutivos del gobierno central y de los gobiernos locales deberán instrumentar en el ámbito de sus respectivas competencias.

Este ordenamiento establece en su artículo primero que en primera instancia su objeto es cumplir con la “[...] responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales.”

De igual manera, establece de manera explícita que las materias sobre las cuales en particular deberán sustentarse los derechos sociales universales son: alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social. Asimismo, destaca la referencia relativa a disminuir la desigualdad social, tema al que deberán integrarse las políticas y programas contra la pobreza. Otra mención relevante es la relativa a revertir la exclusión y segregación socioterritorial, fomentar la equidad social y erradicar la discriminación.

Principalmente, destacan cuatro fracciones de este artículo primero que hacen alusión de manera concreta al tema objeto de esta Ley, particularmente en lo concerniente a la instrumentación de los temas y objetivos hacia los cuáles está orientada la misma:

xii. Articular el desarrollo social, el urbano y el rural;

...

xvi. Establecer los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo social;

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

...

xix. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad de los derechos sociales en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como puede observarse, por primera vez en el marco normativo del Distrito Federal se alude de manera explícita al desarrollo social y al vínculo que deberá existir entre este tema y los órganos de gobierno facultados para instrumentarlo.

Al respecto, resulta de gran relevancia mencionar lo estipulado en el artículo 2 de este ordenamiento, en el cual se establece que la Ley de Planeación del Desarrollo (LPD) será el ordenamiento supletorio de todo aquello que no sea previsto por la LDS.

Lo anterior es importante ya que presupone que el desarrollo social -en tanto vertiente del esquema de desarrollo nacional y del Distrito Federal y concebido así desde la CPEUM y el EG- debe tomar en cuenta e incluso ceñirse a los cánones establecidos por el ordenamiento que norma este esquema (la LPD) lo cual hace claramente comprensible la razón por la que esta Ley será supletoria de la de Desarrollo Social.

Siendo la LDS la norma marco para el tema en el Distrito Federal resulta importante conocer como este ordenamiento define al desarrollo social, a la política en la materia y qué atribuciones otorga a las Delegaciones del Distrito Federal.

Sobre el primer tema, esta Ley en su artículo 3 fracción vi define al desarrollo social como “El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”; respecto de la política de desarrollo social, la define en la fracción xiv del mismo artículo, como:

La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.

Respecto de este mismo tema conviene mencionar que en su artículo 4, la LDS habla de 12 principios básicos que debiese observar la política de desarrollo social: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

Los principios mencionados constituyen el marco en el cual deberá planearse, ejecutarse y evaluarse el conjunto de las políticas y programas de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal.

Finalmente, la LDS establece en su artículo 11 cuáles son las facultades que en materia de desarrollo social se otorgan a las Delegaciones. Por su importancia se transcribe a continuación de manera textual.

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

Para la realización de acciones y proyectos que se relacionen con otras delegaciones o con el Distrito Federal en general, las delegaciones se coordinarán entre sí por medio de la Secretaría.

Como puede observarse, las atribuciones de las Delegaciones en materia de desarrollo social son muy amplias y tocan desde la obligación de contar con un programa delegacional en la materia, hasta llevar a cabo acciones de transparencia y rendición de cuentas, para lo cual se deberá crear un Consejo de Desarrollo Social, el que, de conformidad con lo estipulado en los

artículos 18 y 19 de este ordenamiento, se define como "...un órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre la Delegación y la sociedad" y deberá integrarse por funcionarios delegacionales incluyendo al Jefe delegacional quién lo presidirá, funcionarios de la entidad a invitación del Jefe Delegacional y por integrantes de la sociedad civil, la academia y el sector empresarial. Todos tendrán cargos honoríficos y serán acompañados de vecinos en aquellos casos en que se traten temas en los que se considere necesaria su participación.

Es notorio el peso que en este artículo se da a la participación de la sociedad, no sólo por lo que respecta a la obligatoriedad de cada delegación de instalar y coordinar un consejo para el desarrollo social y por lo que estas instancias representan en términos de participación ciudadana, sino porque, además de las once fracciones que componen el artículo 11, cinco de ellas están orientadas a involucrar a la población en el proceso de desarrollo social delegacional.

Asimismo, destaca también el peso que tiene la subordinación de las delegaciones con el gobierno del Distrito Federal, al tener éstas que informar a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal sobre todo lo acontecido en la materia, así como depender de esta última para coordinarse entre sí.

Sin embargo y al margen de lo antes mencionado, vale la pena destacar que quizás la atribución de mayor relevancia otorgada a las delegaciones por la LDS tenga que ver con la obligatoriedad de elaborar un programa de desarrollo social, el cual tendrá que estructurarse de conformidad con lo mencionado en la LPD, en la que se establece la composición de los programas que integran la estructura de la planeación del desarrollo en el Distrito Federal. Otras atribuciones de gran relevancia, estrechamente ligadas a la que acabamos de describir, son: mantener actualizado un diagnóstico de la problemática delegacional, elaborar las propuestas de solución y evaluar los programas de desarrollo social instrumentados.

Como complemento de las atribuciones delegacionales mencionadas en el artículo 11 de la LDS, resulta importante destacar que en su artículo 9 fracción V este ordenamiento instruye al Jefe de Gobierno para que prevea en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social y de los Programas Delegacionales en la materia con lo que, al menos en teoría, se garantizaría cumplir con lo instruido en el artículo 11, uno de los más relevantes para el objeto de esta tesis.

Resulta importante también abundar sobre las facultades de los consejos para el desarrollo, que son una atribución de gran relevancia para las delegaciones, particularmente porque es mediante estas instancias que cada delegación podría cumplir con el resto de las atribuciones conferidas por la LDS en su artículo 11.

El artículo 20 de la LDS establece que las facultades de estos consejos deberán ser las mismas que las estipuladas para el Consejo de Desarrollo Social de la entidad, mencionadas en el artículo 15 de esta Ley y que, de forma general, están orientadas a fomentar la participación ciudadana, opinar, formular recomendaciones sobre políticas y programas de desarrollo social y proponer la realización de investigaciones que sustenten el diagnóstico, prevención y atención de problemas sociales, y la instrumentación y evaluación de políticas y programas de desarrollo social.

Resulta pertinente mencionar que la existencia de un marco normativo específico en materia de desarrollo social, puntual en cuanto a las atribuciones y facultades conferidas tanto a los órganos centrales de la administración pública de la entidad como a los delegacionales, no significa que estos mandatos legales garanticen por sí mismos su cumplimiento, en especial cuando no existen mecanismos coercitivos o incentivos específicos para que ello suceda.

Asimismo, aunque no es el objeto de esta tesis, resulta pertinente preguntarse si las previsiones incluidas en este ordenamiento y en general en todo el marco normativo en materia de desarrollo social, son factibles de llevarse a cabo por los gobiernos delegacionales en periodos de gestión de tres años, que es el término máximo hasta ahora previsto para éstos, pero, además, con el agravante de la no continuidad de las políticas, del personal y menos aún de los estilos de gobernar debido a la alternancia y competencia surgidas en un sistema de gobiernos divididos.

Lo descrito anteriormente cobra importancia ya que puede propiciar una mayor complejidad en el cumplimiento de las atribuciones delegacionales en situaciones como la prevista por el artículo 27 de la LDS, el cual establece que cuando un programa no logre la plena universalidad por razones presupuestales, deberá optar por la focalización territorial, proceso que será más difícil de lograr en periodos y con administraciones con las características antes señaladas.

Para completar el marco descriptivo de las facultades delegacionales en materia de desarrollo social resulta importante hacer mención de lo instruido por el artículo 29, relativo al contenido de los programas delegacionales de desarrollo social y los artículos 32 al 38, que constituyen el Capítulo Séptimo de esta Ley, relativos a los programas de desarrollo social.

En el primer caso se establece que los programas aludidos deben estructurarse por medio de los siguientes contenidos: antecedentes, diagnóstico, evaluación de la problemática, vinculación con el Programa de Desarrollo Social de la entidad, justificación, estrategia, metas para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, definición de sectores sociales y zonas de atención prioritaria, estrategias de colaboración interdelegacional o con municipios colindantes, políticas sectoriales, programas específicos, líneas de acción de éstos, integración territorializada de los programas, metodología de elaboración e indicadores de evaluación.

Respecto de lo estipulado por los artículos del Capítulo Séptimo, éstos instruyen a todos los programas sociales de la Administración Pública del Distrito Federal a enmarcarse en los principios de la LDS, ser congruentes con el contenido del Programa General de Desarrollo Social de la entidad y contar con lineamientos y mecanismos de operación, en los que al menos se mencione la entidad o dependencia responsable; los objetivos y alcances; las metas físicas; programación presupuestal; los requisitos y procedimientos de acceso; los procedimientos de queja o inconformidad; los mecanismos de evaluación e indicadores; y las formas de participación social y articulación con otros programas sociales.

También se hace mención que estos programas serán auditables y deberán tener actualizado el padrón de beneficiarios; que la información general sobre el padrón, número de participantes, montos asignados, distribución por sexo y grupos de edad, y su distribución por unidades territoriales será pública; que los datos personales de los beneficiarios y la información generada y administrada de los mismos estará regulada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; que los órganos de la Administración Pública del

Distrito Federal, ejecutores de los programas, serán los responsables del resguardo y buen uso de los padrones de beneficiarios, los que en ningún caso podrán emplearse para propósitos de proselitismo político, religioso o comercial, ni para fin distinto del establecido en los lineamientos y mecanismos de operación de cada programa; y finalmente, que los subsidios y beneficios materiales y económicos objeto de esta Ley, llevarán impresa la leyenda:

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos.

Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

3.2.2. Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (RLDS)

Con relación al Reglamento de la Ley antes analizada destaca, en el marco de interés de esta investigación, lo estipulado por los artículos 52, 55 y 60, relativos a la obligatoriedad de entregar a la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad, los lineamientos y mecanismos de operación de los programas en la materia a cargo de dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración, para que sean publicados en el Sistema de Información del Desarrollo Social; de igual manera, la información antes referida deberá ser entregada como máximo en 45 días posteriores a la conclusión de cada trimestre y, finalmente que en aquellos programas que impliquen transferencia de recursos materiales o financieros a personas físicas o morales, se incluirá la leyenda transcrita al final del apartado anterior.

Como puede observarse, el RLDS no contiene regulación alguna específica orientada a normar el proceder de las delegaciones respecto de lo instruido en la LDS, específicamente en el artículo 11 de la misma, que es en el que de manera explícita y puntual se describen las atribuciones otorgadas a estos órganos desconcentrados en materia de desarrollo social.

3.2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)

El análisis de este ordenamiento es importante para los fines de esta tesis, ya que establece las disposiciones por medio de las cuales se regula la acción gubernamental de los órganos de la administración pública del Distrito Federal, tanto al nivel del gobierno central como de los gobiernos delegacionales, determinando incluso las direcciones generales que constituirán a las delegaciones, las atribuciones de éstas, de sus titulares y de los titulares de sus unidades administrativas.

El artículo 2 de esta Ley establece explícitamente el carácter desconcentrado de las delegaciones y refuerza lo instruido por el artículo 104 del EG, al determinar que en las demarcaciones territoriales en las que se divida el Distrito Federal, la administración pública central tendrá órganos político administrativos desconcentrados, los cuales contarán con autonomía funcional en acciones de gobierno y a los que se denominará genéricamente delegaciones.

En este ordenamiento también se define puntualmente por medio del artículo 3, el concepto de delegaciones y de demarcaciones territoriales, así una delegación está definida como un órgano político administrativo situado en cada una de las demarcaciones territoriales que constituyen el territorio del Distrito Federal y una demarcación territorial está definida como una de las partes en las que se divide territorialmente esta entidad federativa para efectos de su organización político administrativa.

Al respecto, resulta relevante mencionar que en el artículo 37 de este ordenamiento, inserto en el capítulo tercero correspondiente a las atribuciones de las delegaciones y demás órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, se establece nuevamente que cada demarcación territorial tendrá órganos político administrativos desconcentrados denominados genéricamente delegaciones, que ostentarán autonomía funcional en acciones de gobierno.

Por lo que respecta a las instancias a las que la LOAP atribuye la responsabilidad de atender lo relativo en materia de desarrollo social, su artículo 28 establece que será la Secretaría de Desarrollo Social a quién corresponda "...el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios". Lo anterior, principalmente mediante la formulación, fomento y ejecución de políticas y programas generales para el desarrollo social y el establecimiento de los lineamientos generales y la coordinación de los programas específicos que en la materia desarrollen las delegaciones.

Además de la Secretaría de Desarrollo Social, este ordenamiento en su artículo 39, fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX y LXXVII, otorga a los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales por medio de sus titulares, facultades en materia de desarrollo social, sin embargo, éstas están circunscritas a temas de salud y de equidad de género, nunca se menciona explícitamente al desarrollo social salvo en la fracción LVI, en los siguientes términos "Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente".

Adicionalmente, el artículo 39 en sus fracciones XLVIII y XLIX, establece la obligación del Jefe Delegacional para participar con propuestas en la elaboración de los programas emanados del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal y formular los programas que constituirán la base de elaboración del anteproyecto de presupuesto delegacional.

Lo anterior es relevante porque se establece la obligación del titular de cada delegación por involucrarse en el proceso programático de la entidad, mismo que determinará el mismo rumbo pero en cada demarcación territorial. Asimismo, se hace explícita la facultad de elaborar los programas y presupuestos que derivarán de éstos, aplicables en sus delegaciones.

Aunque en ninguna de las fracciones antes aludidas se mencione explícitamente el tema del desarrollo social, las políticas y programas en la materia, así como las relativas a cualquier otro tema al nivel delegacional, están ancladas a ambas fracciones; la primera fracción, las supedita a lo estipulado en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y a los programas sectoriales que de él deriven y que sean discutidos en el Comité de Planeación ya mencionado con antelación, y la segunda, presume y obliga a la elaboración de políticas y programas en la o

las materias que se pretenda atender y por ende contar con un presupuesto para ello. Esto se articula plenamente con lo estipulado en la LDS en relación con la obligatoriedad de elaborar los respectivos programas de desarrollo social.

También resulta importante destacar que entre las atribuciones dadas en esta Ley a los Jefes Delegacionales la fracción VIII del artículo 39 instruye "...velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas...". Esta atribución es relevante en tanto obliga a los titulares de las Delegaciones a responsabilizarse de que sea atendido todo lo dispuesto en los ordenamientos aplicables en su demarcación territorial. Ergo, la obligatoriedad de contar con programas de desarrollo delegacionales y sectoriales como el de desarrollo social, no podrá ser eximida por ninguna consideración, como tampoco lo será el cumplir con cada una de las atribuciones ya mencionadas y analizadas tanto en la LDS como en las que en adelante se identifiquen en los ordenamientos analizados en este capítulo.

Sin embargo, sigue siendo fehaciente tanto en este ordenamiento como en la LDS, la falta de claridad en lo relativo a determinar las responsabilidades de las unidades administrativas y sus titulares en materia de desarrollo social y, más aún, los mecanismos coercitivos que contribuirían a dar cumplimiento a lo instruido en ambas leyes.

Una última reflexión sobre la LOAP está en función de lo descrito en la fracción XI también del artículo 39, en la que se menciona que los jefes delegacionales tienen la facultad de "Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial"; lo cual sin duda, además de ser un tema orientado a la transparencia, reitera la obligación de los titulares de las delegaciones por atender el tema programático en sus demarcaciones territoriales, aunque sí es importante destacar que ni en esta fracción ni en el resto de la Ley se definen los conceptos de "programa delegacional" ni de "programa parcial", mostrando un claro vacío normativo que obliga a la supletoriedad mediante ordenamientos, los cuales para tal efecto tampoco están descritos en esta Ley.

3.2.4. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAP)

Aunque parezca reiterativo por no aportar elementos nuevos que contribuyan a ampliar o especificar lo instruido por la LOAP, este Reglamento en la fracción III de su artículo 3, también establece que en cada demarcación territorial habrá un órgano político-administrativo con atribuciones para decidir, ejecutar y gestionar con autonomía, el cual genéricamente será denominado "delegación".

Particularmente sobre las delegaciones, el RIAP dedica a los órganos político-administrativos el primer capítulo del Título Tercero relativo a la administración pública descentralizada, y en su artículo 120, se indica que la Administración Pública del Distrito Federal, contará con los órganos político-administrativos referidos en nuestra Carta Magna, en el EG y en la LOAP, asimismo, reitera el hecho referido en los ordenamientos antes descritos, que estos órganos tendrán autonomía de gobierno en sus respectivas demarcaciones territoriales.



Relevante para nuestro estudio es lo mencionado por el artículo 121, en el que se establece que los órganos político-administrativos citados observarán en el ámbito de sus atribuciones las disposiciones de las dependencias, esto resulta importante ya que se reitera la supeditación a las instancias de la Administración Pública centralizada, vista en los instrumentos normativos antes analizados.

Lo anterior podría suponerse contradictorio a los múltiples señalamientos hechos sobre la autonomía funcional de los órganos político-administrativos, particularmente en lo relativo a decisión, ejecución y control, sin embargo, la instrucción antes aludida, refleja también la obligatoriedad de las delegaciones de cumplir con lo estipulado por las dependencias centrales en el ámbito de las materias de competencia de cada una de ellas y de aplicación de los propios órganos político-administrativos, tomando en cuenta al menos las materias que componen la esfera de actuación del Gobierno del Distrito Federal, entre ellas, el desarrollo social.

El artículo 122 de este Reglamento explicita las materias que a juicio de esta norma, serán prioritarias en las delegaciones, al establecer como unidades administrativas de carácter común en todas ellas, a las direcciones generales de: jurídico y de gobierno, administración, obras y desarrollo urbano, servicios urbanos y desarrollo social.

Con ello, el tema el desarrollo social fortalece el soporte institucional otorgado por la normatividad analizada en este capítulo, al reiterarse, ahora, en un instrumento reglamentario de una ley, la obligatoriedad de las delegaciones por dar tratamiento a esta materia.

Sobre las atribuciones generales de los titulares de las unidades administrativas antes citadas, el RIAP en su artículo 123 menciona tres de nuestro particular interés, la elaboración del anteproyecto de presupuesto, la participación en el Programa General de Desarrollo y en los programas especiales elaborados en el Comité de Planeación del Desarrollo y, la formulación de planes y programas de trabajo de las unidades administrativas a su cargo.

Lo tratado en este artículo fortalece la obligatoriedad de las autoridades de las delegaciones por atender los aspectos programáticos de sus demarcaciones territoriales, ahora ampliando esta obligación a los titulares de las direcciones generales de cada órgano político-administrativo y a los jefes de gobierno de las delegaciones, como ya se había observado en los análisis hechos a los anteriores ordenamientos presentados en este capítulo.

Ahora bien, también es importante reconocer que lo instruido por el artículo 123, no resulta tampoco muy distinto de lo ya instruido al respecto por la LOAP. De hecho, pareciera sobre el particular, que más que reglamentar la Ley aludida, el RIAP sólo reitera lo en ella instruido sin aportar mayores elementos de regulación, que permitan que la norma sea más precisa, más clara y en consecuencia tener una mejor probabilidad de cumplimiento.

Sobre las atribuciones de las direcciones generales, el Reglamento destina el capítulo III a describirlas, sin embargo, para los efectos de esta investigación, solamente haremos referencia a lo estipulado en tres artículos: el primero, el 124, que en su fracción III, da a las direcciones generales Jurídica y de Gobierno, la facultad de "Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas", facultad relevante ya que por medio de ella, nuevamente se hace explícita la obligación de los órganos político-administrativos de anclar su proceder y sus actos de gobierno a las

disposiciones normativas aplicables, fortaleciendo una vez más el hecho de que todo lo hasta ahora estipulado en materia de desarrollo social deberá ser acatado plenamente por las delegaciones sin posibilidad alguna de omisión, salvo el propio desacato de las autoridades delegacionales, lo que de suyo no traería consecuencias inmediatas y automáticas al proceder, dado que no hay en ninguno de los ordenamientos hasta ahora analizados un esquema coercitivo que obligue al cumplimiento de los mismos.

El segundo artículo a destacarse es el 128 que describe las atribuciones de las direcciones generales de desarrollo social. Con excepción de lo estipulado en la fracción VIII del mismo, que otorga a estas unidades administrativas la atribución de “Ejecutar en sus demarcaciones territoriales programas de desarrollo social con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente”, las restantes nueve fracciones se circunscriben a la atención y prestación de servicios diversos, administración de equipamiento y promoción de eventos en materia de equidad de género, salud, educación, cultura, deporte, capacitación para el trabajo y promoción de valores sociales y cívicos.

Lo anterior pareciera hacerse de manera desarticulada entre sí y desvinculada de los preceptos establecidos en la LDS, aunque los temas coinciden con lo estipulado en la definición de pobreza establecida en el artículo 3 de la propia LDS, en la cual las necesidades básicas de los individuos se circunscriben a la alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre, o por lo descrito en el artículo 28 de la LOAP, respecto de las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, en el que -como ya se vio en el apartado respectivo- salvo lo instruido por la fracción I, alusiva a las políticas y programas para el desarrollo social, el resto de las fracciones que tratan el tema lo hacen por medio también de tópicos específicos como el combate a la pobreza, la asistencia social, la equidad de oportunidades y la eliminación de la exclusión social.

Sobre este particular se puede comentar, en principio, que al hablarse sólo de “Ejecutar”, no de diseñar o elaborar, no deja claro si esta atribución está relacionada exclusivamente con los programas elaborados por la Secretaría de Desarrollo Social u otras dependencias vinculadas a la materia. Asimismo, al mencionarse “...considerando las políticas y programas...”, resulta factible pensar en la posibilidad de una atribución que implica la posibilidad de generar propuestas autónomas sobre el tema.

De cualquier modo, el caso es que como ha sucedido anteriormente en este análisis sobre el marco normativo del desarrollo social en el Distrito Federal, nuevamente la norma analizada no es totalmente explícita, lo que propicia confusión y la posibilidad en consecuencia de incumplimiento o un cumplimiento poco efectivo, además de no tomar en cuenta la ausencia de instrumentos coercitivos en ella.

Aunque en el Reglamento se determinan las atribuciones de cada dirección general de carácter común para todas las Delegaciones, las facultades en ellas estipuladas no tocan el ámbito específico del desarrollo social, por ello no serán objeto de este análisis; sin embargo, el RIAP también establece las atribuciones de las direcciones generales por órgano político-administrativo, sobre lo cual, resulta conveniente resaltar que en lo general, no son distintas a

las referidas anteriormente, salvo en aquellos casos en los que se describen las facultades para una dirección general de aplicación específica en una delegación determinada.

En todo caso, las atribuciones aludidas en estos apartados, específicos para cada delegación, particularizan y puntualizan las acciones en las materias ya citadas, pero no con más orden o coherencia, sino sólo ampliando el número de actividades específicas sobre las que cada dirección general está facultada para llevar a cabo, tales como apoyar en gastos funerarios, fomentar el turismo, promover festividades autóctonas, participar en campañas de prevención de enfermedades, etcétera.

En estos apartados, el tema del desarrollo social no se toca de manera específica ni se hacen alusiones a políticas o programas específicos en la materia, sobre los cuales la delegación tuviera obligatoriedad de diseñar, elaborar, instrumentar y evaluar.

3.2.5. Ley de Planeación para el Desarrollo (LPD)

Este ordenamiento es importante para este estudio ya que establece que el desarrollo social será parte fundamental del sistema de planeación del desarrollo del Distrito Federal y, adicionalmente determina las directrices generales de los programas así como la estructura de los mismos y las atribuciones que en materia de planeación para el desarrollo, tienen las autoridades del Distrito Federal.

En el artículo 2 de esta Ley se menciona que la planeación es un instrumento fundamental en la consecución del desarrollo integral de la entidad, para lo cual atenderá los objetivos establecidos en la CPEUM y en el EG en materia política, social, cultural y económica.

Amén de considerar a lo estipulado en este artículo como suficiente o no para describir al desarrollo integral de una sociedad o de suponer que el tema cultural pudiera no ser parte de lo *social* o que en lo *social* están implícitos otros temas relevantes para el desarrollo de una sociedad tales como salud, alimentación, educación, recreación, vivienda, etcétera, quizás lo más relevante en este artículo, para los fines de esta tesis, sea el hecho de que al menos se considere a lo *social* como un tema medular en la consecución del desarrollo integral del país.

Ahora bien, la fracción II de este mismo artículo, refiere que el fomento al desarrollo social y económico es un principio de la planeación fundamental en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en el incremento de su nivel de vida y en la promoción de una distribución justa de la riqueza.

Aunado a lo antes descrito, el artículo 3 establece que el desarrollo social, el económico y el ordenamiento territorial son los tres ejes rectores de la planeación, la que además, -y como medida obligada en la consecución del desarrollo- deberá vincularse la programación y la presupuestación.

Respecto de las atribuciones dadas en materia de planeación tanto a la administración central como a las delegaciones, destaca lo estipulado en los artículos 5, 6 y 8, que establecen qué autoridades participarán en el proceso de planeación en la entidad, las facultades de la ALDF en la materia y las de los jefes delegacionales.

El artículo 5 establece que serán la ALDF, el jefe de Gobierno, los jefes delegacionales y los titulares de las dependencias y órganos de gobierno, las autoridades que participarán en el proceso de planeación en el Distrito Federal.

El artículo 6 otorga a la Asamblea Legislativa en su fracción I, la atribución de “Emitir opinión, previo examen, del Programa General y de los programas delegacionales, que le remita el Jefe de Gobierno, así como de sus modificaciones”.

Finalmente, el artículo 8 establece las atribuciones que en materia de planeación tendrán los jefes delegacionales; de entre ellas destacan para los fines de esta tesis, las establecidas en las fracciones VII a IX que facultan a los titulares de las demarcaciones territoriales para formular los anteproyectos de presupuesto de egresos de conformidad con los objetivos del programa delegacional y los programas parciales que de él se deriven, incorporando además, los programas de inversión basados en las prioridades establecidas por el Comité Mixto de Planeación; controlar y evaluar la ejecución del programa delegacional y programas parciales que de él deriven e informar al Jefe de Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional y programas parciales que de él deriven.

La LPD indica, en su artículo 25, que el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, ratificando lo enunciado por el artículo 3 con respecto a que justamente estos tres elementos serán los ejes rectores de la planeación en la entidad.

Asimismo, se alude en este artículo que el Programa General deberá contener “proyecciones y previsiones” para un plazo de 20 años, aunque se establece también que su vigencia no excederá el periodo de gobierno del Jefe de Gobierno que lo promulgue.

Lo anterior resulta en sí mismo contradictorio, lo que permite aprovechar la ocasión de esta contradicción normativa para reflexionar sobre cuál sería la razón de establecer una prospectiva de 20 años en un programa, sino la de establecer marcos de actuación institucional de largo plazo, los que normalmente están anclados a políticas de Estado que permitan su instrumentación, trascendiendo los periodos de gobiernos de las administraciones en ejercicio.

Sin embargo, en este caso, la propia Ley obliga a cada nueva administración a proponer un nuevo programa que tendrá vigencia exclusivamente durante su gestión, aunque con previsiones de planeación de largo plazo (20 años).

Si bien es cierto que no necesariamente cada administración tendrá que modificar la totalidad de las previsiones de cada programa aprobado en la gestión anterior, si está obligado a reformularlo y promulgarlo, acciones que aunadas a la ausencia de políticas de Estado (establecidas desde la Ley), al inmediateismo político con el que funciona nuestra nación y al esquema de gobiernos divididos, entre otras razones, dificultan la posibilidad de continuidad institucional en las políticas y en consecuencia, fragilizan la de los programas.

En una franca continuidad con lo instruido por el artículo 25, el artículo 28 establece que los programas delegacionales deberán contener “...las directrices generales **del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial...**”, y de igual forma que en el artículo 25 antes descrito, se deberán plantear “...proyecciones y previsiones...” a 20 años, pero peor aún, su vigencia

será de tres años, que es el periodo de gestión gubernamental determinado en nuestra Carta Magna para las delegaciones.

La pregunta clave a hacerse con este tipo de redacción en una legislación tan importante para el desarrollo de nuestra sociedad, es si las directrices generales y aún más las particulares que regirán las políticas y programas en materia de desarrollo social, económico y el ordenamiento territorial o cualquier otro tema, pueden formularse con miras a proyecciones y previsiones de 20 años pero con prospectiva de instrumentación de tres o seis años como máximo y peor aún, con los agravantes relacionados con la ausencia de políticas de Estado, inmediatez política y un esquema de gobiernos divididos, entre otros temas.

Para terminar de empeorar la situación antes descrita, al menos en términos de la temporalidad con la que cada administración puede hacer frente a sus responsabilidades gubernamentales, el artículo 28 bis establece que los jefes delegacionales tienen un plazo máximo de un mes para presentar el proyecto de programa delegacional de la demarcación territorial de su titularidad; es decir, deberán presentar al Jefe de Gobierno a más tardar el 5 de enero del año inmediato siguiente a su toma de protesta, el proyecto de programa delegacional de desarrollo, para que a su vez el titular del Ejecutivo de la entidad, lo turne para "su examen y opinión" al órgano legislativo local (ALDF), quién contará también con 30 días para dar su visto bueno.

Finalmente, el Jefe de Gobierno tendrá la obligación de publicar los programas delegacionales a más tardar el 30 de abril del año inmediato posterior al año de toma de posesión de los jefes delegacionales; es decir, desde iniciado el proceso, el 5 de diciembre de cada tres años, fecha en la que estatutariamente los jefes delegacionales toman posesión de sus cargos y hasta la fecha máxima de publicación estipulada por esta Ley para los programas de desarrollo delegacionales, habrán pasado exactamente cuatro meses y 25 días, tiempo altamente significativo en el periodo de gestión de una administración delegacional.

Con base en lo hasta ahora analizado en la LPD, es factible hablar de la fragilidad de la misma en términos de cumplir con su propio objeto, especialmente en lo instruido por el artículo 2 en el que se califica a la planeación como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal, atendiendo el logro de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra CPEUM y en el EG, lo que de suyo ya es cuestionable, como se expresó en el propio análisis de este artículo, pero lo es más, como consecuencia de los artículos descritos en estos últimos párrafos.

Esta fragilidad también se vislumbra en la falta de capacidad de la LPD para otorgar certeza a su cumplimiento, lo cual quizás se pueda explicar a causa principalmente, de la ausencia de un apartado coercitivo el cual obligue al cumplimiento de la misma, como ha sucedido con las normas hasta ahora analizadas.

Sobre las atribuciones de los titulares de las delegaciones, el artículo 29 dice que éstos serán los responsables de formular los programas delegacionales mediante el procedimiento indicado por el Reglamento de la Ley, mismo que jamás ha sido publicado.

Es importante resaltar lo instruido por el artículo 30 respecto de la formulación del programa delegacional, en el que se hace alusión a atenuar el proceso contradictorio de vigencia *versus* prospectiva en las proyecciones y previsiones, ya que se establece que en la elaboración del programa delegacional se deberán evaluar y considerar justamente las proyecciones y

previsiones del programa delegacional instrumentado en la gestión anterior, adicionalmente deberá evaluarse también el impacto de las acciones y consecución de objetivos y metas para que se puedan justificar adecuadamente las modificaciones que se requiriera hacer.

Sin embargo, al hablar de la evaluación de las acciones, objetivos y metas no se especifica si ha de hacerse con base en lo realizado por la gestión saliente o por lo instrumentado en la administración en funciones o por ambas, lo que sería ideal, tampoco se trata nada sobre los periodos de evaluación a los que debería someterse este ejercicio, ni los procedimientos para llevarlo a cabo y hacerlo transparente y eficiente.

Asimismo, no prevé el hecho de que a pesar de intentar tomar en cuenta lo previsto por la administración anterior y de que ésta debió haber hecho lo mismo con la anterior, el tiempo empleado tan sólo en la promulgación de cada programa es de casi un sexto de la duración total del periodo gubernamental de cada administración delegacional y, en el supuesto de que este plazo de publicación oficial de cada programa delegacional se cumpliera -lo cual como se ha comentado con antelación, raramente sucede- aún así, pensar en que un mes, como formalmente se establece en la Ley, será suficiente para hacer los análisis instruidos por este artículo, además de las reformulaciones necesarias antes de enviar a la ALDF el programa delegacional para su revisión, es acotar profundamente el proceso a niveles de inviabilidad.

Sobresale el hecho de que en la LPD se denomina solamente *programa delegacional* al *programa delegacional de desarrollo*, que es el programa rector de las políticas de cada delegación, como se indica en la fracción XII del artículo 4, refiriéndose en su fracción XV a los restantes programas sectoriales, institucionales, especiales y parciales, solamente como *programas*, sin definirlos ni especificar sus particularidades ni características.

Lo antes descrito se comprende con más claridad al analizar el contenido del artículo 31 de esta Ley, relativo a la estructura mínima de cada programa delegacional. A continuación y por su importancia para ejemplificar lo antes descrito, se transcribe el artículo completo:

- Artículo 31. El programa delegacional de cada demarcación territorial contendrá, como mínimo:
- I. Los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo de la demarcación; la proyección de tendencias y los escenarios previsibles; así como el contexto regional y nacional del desarrollo;
 - II. Los lineamientos contenidos en el Programa General y los programas que deban ser observados por la demarcación territorial;
 - III. La imagen objetivo que consistirá en lo que el propio programa pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez;
 - IV. La estrategia del órgano político-administrativo con base en la orientación establecida en los componentes rectores contenidos en el Programa General;
 - V. La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo;
 - VI. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del programa delegacional;
 - VII. La definición de los programas parciales que deban realizarse en la demarcación territorial, y
 - VIII. La previsión de programas especiales para la coordinación con otros órganos político-administrativos y las responsabilidades para su instrumentación.

Como se puede observar, el cúmulo de contenidos solicitados es sumamente amplio, tanto que cuesta trabajo suponer que podrá cumplirse en un mes y menos aún cuando se instruye revisar lo estipulado en el programa elaborado tres años antes, más aún si se admite que la instrucción de evaluación a la que hace mención el artículo 30, debiera aplicarse al programa que finaliza su vigencia.

Ahora bien, si el proceso al que se hace alusión establece un mes para la formulación y entrega del programa delegacional de desarrollo, del Jefe Delegacional a la ALDF y ésta tiene 30 días para dar su visto bueno ¿por qué el Ejecutivo de la entidad tiene el doble del plazo de las otras instancias para promulgar los programas, encomienda de menor calado en términos de requerimiento de tiempo, que las de las otras instancias involucradas en el proceso?

Lo hasta ahora analizado en esta Ley es de vital importancia ya que en la medida en que lo instruido por este ordenamiento sea congruente y consistente, podrá regular de manera eficaz los procesos de planeación de las acciones gubernamentales que tiendan a generar bienestar presente y futuro en la sociedad del Distrito Federal.

Adicionalmente no puede pensarse en una adecuada y eficiente aplicación del marco normativo en materia de desarrollo social, ni en ninguna otra materia, si la propia legislación de sustento en la que deberán sentar su aplicación otros ordenamientos, carece de la solidez necesaria para ello y por el contrario, complejiza su instrumentación a causa de vacíos en su regulación y desvinculación con las otras normas con las que se tiene que interactuar para formar la red reglamentaria necesaria para sustentar un adecuado estado de derecho, que en lo social permita un desarrollo integral y sustentable de la sociedad, como lo establece el propio marco regulatorio en la materia.

Respecto de la evaluación de los procesos de planeación, resulta pertinente señalar que el Capítulo 2 del Título Cuarto relativo al Programa General y los delegacionales hace referencia, dentro del tema de la participación social y ciudadana, a que la vigilancia del cumplimiento de los programas considerados por esta Ley y su evaluación será permanente (artículo 60).

Sin embargo, insistimos en que en la LPD no se establecen procedimientos claros y transparentes para llevar a cabo tales acciones. Al respecto, en el mismo artículo, sólo se indica que el Comité de Evaluación⁵⁹ será quién efectúe las evaluaciones correspondientes, las que derivarán de las observaciones que le remita el Consejo de Planeación, quién a su vez las recibirá en cualquier momento de grupos sociales o ciudadanos, dejando entonces la obligación de la evaluación, a la discrecionalidad de la "sociedad civil" y sin ningún mecanismo de rendición de cuentas por parte del Gobierno y menos aún de la administración delegacional, siendo esto contradictorio con lo mencionado por la propia LDS en su artículo 11 fracción IX en la cual se hace explícita la facultad de las delegaciones para realizar el control y evaluación de los programas. Lo anterior tiene mayor relevancia en el entendido de que la LPD es el ordenamiento supletorio de la LDS.

3.2.6. Código Financiero del Distrito Federal 2008

La preponderancia de este ordenamiento radica en que establece los lineamientos normativos por medio de los cuales se regulan las transferencias realizadas por medio de los programas de

⁵⁹ El Comité de Planeación es el órgano por medio del cual el Jefe de Gobierno ejercerá la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo del Distrito Federal. Se integrará por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal. Los Jefes Delegacionales participarán en el Comité de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley (Artículo 20 de la Ley de Planeación).

desarrollo social y la obligatoriedad de que las transferencias (ayudas, apoyos y subsidios) deberán sujetarse a criterios fundamentales del desarrollo social como la solidaridad social, la equidad de género, la accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y la transparencia, entre otros, como se menciona en el artículo 501 A.

Adicionalmente, el mismo artículo refiere que para asegurar la transparencia en el funcionamiento de los instrumentos económicos aludidos en el párrafo anterior, éstos deberán sustentarse en reglas de operación las que tendrán entre otras las siguientes características: identificar claramente, con transparencia y objetividad, a la población objetivo por grupo, género y delegación; señalar los montos por beneficiario o acción a subsidiar o apoyar; señalar claramente los requisitos de acceso al programa y los procedimientos de verificación, los que serán objetivos, transparentes, no discrecionales y equitativos; incorporar cuando corresponda, acciones de corresponsabilidad de los beneficiarios; incorporar el enfoque de equidad de género; garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo; especificar los indicadores de evaluación para el cumplimiento de objetivos, desempeño, costo de operación e impacto en la población beneficiaria y, publicar el padrón de beneficiarios.

Finalmente, resulta relevante comentar que por medio del artículo 502 A se instruye a la totalidad de las instancias de la administración pública del Distrito Federal, a someter ante una comisión intersectorial la elaboración de programas que involucren el otorgamiento de subsidios y otras transferencias económicas a la población.

Asimismo, se ordena a los titulares de las dependencias antes citadas, a hacer lo propio con las reglas de operación de los programas en comento, mismas que además deberán ser puestas a consideración de la ALDF y registrar cada programa con estas características ante la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, con la finalidad de obtener el visto bueno de su impacto presupuestal.

3.3. Programas General de Desarrollo y Sectorial de Desarrollo Social del Distrito Federal

3.3.1. Programa General de Desarrollo 2006-2012 (PGD)

El PGD establece siete ejes programáticos que deberían anclarse a los tres ejes rectores de la planeación (el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial), plasmados en el artículo 3 de la Ley de Planeación y que son descritos con mayor claridad en el artículo 25 de la misma Ley.

Asimismo debe establecer las directrices de los ejes rectores de la planeación para cada uno de sus siete ejes programáticos:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
2. Equidad.
3. Seguridad y justicia expedita.
4. Economía competitiva e incluyente.
5. Intenso movimiento cultural.

6. Desarrollo sustentable y de largo plazo.

7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

El tratamiento de cada uno de los ejes programáticos tiene tres “perspectivas transversales” (equidad de género; ciencia y tecnología, y desarrollo de la vida pública en la ciudad) que marcan la forma cómo se realizarán las líneas de política.

Cada *perspectiva transversal* define las estrategias que darán lugar a los programas sectoriales y especiales, y a las líneas de acción de las dependencias, todas las cuales deberán estar expresadas en la programación y presupuestación anual. Aunado a esto, la eficacia y el alcance de los ejes programáticos, deben ser determinados por dos *dimensiones*: la *financiera* y la *metropolitana*.

Sin embargo, revisando cada uno de los ejes programáticos plasmados en el PGD, se descubre que la base rectora del Programa plasmada en la LPD no está expresada en el PGD y que cada eje programático tiene en sí mismo una concepción rectora del tema que atiende; es decir, en el PGD no se hace alusión alguna de lo instruido por la LP en materia de la elaboración del propio PGD y particularmente con relación a los tres ejes rectores del desarrollo antes mencionados y que deberían ser la base para la elaboración del PGD.

De hecho, y plasmado en el propio texto introductorio del PGD, su elaboración se sustentó primordialmente en el programa y plataforma electoral de 2006 utilizada por el partido en el gobierno en el Distrito Federal y en una “...amplia consulta realizada por medio de foros públicos...”, en la que se obtuvieron opiniones de especialistas y los diversos sectores de la sociedad.

En materia de desarrollo social, el eje 2 (*equidad*) es el que mayoritariamente atiende a los temas del desarrollo social plasmados en el artículo 1 de la LDS, en el que se establecen las materias sobre las cuales deberán sustentarse los derechos sociales universales (alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social).

Eje programático 2. Equidad

La descripción conceptual de este eje programático radica en la responsabilidad adjudicada al Estado de promover la equidad. Adicionalmente, se hace alusión a que es prioridad de la actual administración (2006-2012), “...combatir las causas que originan la pobreza y la exclusión...”, dotando a los grupos excluidos de la sociedad de las herramientas necesarias para hacer frente a condiciones adversas.

La orientación de este eje programático es hacia la “...cultura de equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social.” En el diagnóstico de este eje programático, se describen cinco apartados en los que se hace alusión a la *desigualdad* como tema base y se le relaciona con cinco temas ligados a la equidad, el primero de ellos es el desarrollo social, los restantes son: salud, desarrollo rural, educación y finalmente, deporte para la equidad y el desarrollo social, tema en el cual curiosamente no se alude al término desigualdad en el título del mismo a diferencia de los restantes cuatro.

En el tema Desigualdad y Desarrollo Social (DDS) se desagregan seis tópicos que se asumen constitutivos al tema del desarrollo social (infancia, jóvenes, discapacitados, adultos mayores,

mujeres y equidad de género, y por último, comunidades indígenas y migrantes).

Adicionalmente, se agrega en el apartado citado que la inequitativa concentración de la riqueza ha propiciado desigualdad de oportunidades, insuficiencia en servicios de salud, bajo nivel educativo y polarización social, dando a entender que temas como la salud y la educación son parte prioritaria del desarrollo social aunque se traten en apartados específicos y al margen del apartado DDS.

Respecto de los seis temas incluidos dentro del apartado DDS se indica que deberán "...defenderse como una política de Estado...", la cual deberá fortalecerse mediante la experiencia "...de generaciones en beneficio de la ciudad."

Sobre cada uno de los seis temas en los que se desagrega este apartado, se hace referencia a algunos datos relativos a la situación del grupo social correspondiente en cuanto a la problemática a ser atendida y, salvo el tema de *infancia*, en el resto se aportan algunos datos duros y cifras relativas a ejemplificar y evidenciar la problemática manifestada, así se señala por ejemplo:

- Que la población en situación de calle ha ido creciendo durante los últimos años.
- Que de la población total de jóvenes de entre 15 y 29 años en el Distrito Federal en 2005, el número de desocupados representaba 48.8% del total.
- Que aproximadamente 2% del total de la población del Distrito Federal padece algún tipo de discapacidad física o mental.
- Que aproximadamente 58% del total de adultos mayores de 60 años (860 mil) en el Distrito Federal son mujeres y que casi un millón de adultos mayores no cuentan con una pensión suficiente.
- Que la Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres, indicó que 42.2% de las mujeres de la entidad reportó haber sufrido algún tipo de violencia por su parejas, en contraposición con 34.5% reportado al nivel nacional.
- Que 92% de la población indígena tiene ingresos por debajo de los cinco salarios mínimos y 72.9% no tienen acceso a servicio de salud.

Sobre los otros cuatro apartados en los que se desagrega el eje programático 2, se describen de igual manera que en el DDS, una serie de características que problematizan a cada tema y lo circunscriben al ámbito de acciones gubernamentales específicas relacionadas con los aspectos sobre los cuales se propone incidir en cada caso:

Desigualdad y salud

Se enfatiza el hecho de que aunque el Distrito Federal concentra servicios de salud de todas las instituciones públicas y privadas, existe una enorme inequidad en el acceso a los mismos por parte de la población, ya sea por su situación laboral, el nivel de ingreso e incluso, se mencionan causales como el género, la edad, origen geográfico o la pertenencia a redes de apoyo social. De hecho, se calcula que cerca de 46% de la población del Distrito Federal no cuenta con seguridad social.

Entre los problemas más significativos están:

- Los adolescentes se convierten cada vez más en un grupo marginado de los programas de salud.
- En 2005 se calculó una tasa de mortalidad a causa de cáncer de mama de 25.7 por cada 100 mil mujeres de 25 años o más; esta tasa es la más alta del país, superando incluso a la nacional que para ese año fue de 17.9 por cada mil.
- Aproximadamente 50% de la infraestructura de salud del Gobierno del Distrito Federal se encuentra ubicada en sólo cinco delegaciones (Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza).
- Los malos hábitos alimenticios y la falta de actividad física⁶⁰ propician que México inicie el siglo XXI enfrentando una nueva epidemia: el síndrome metabólico (obesidad).

Desigualdad y desarrollo rural

Se destaca que 59% del territorio del Distrito Federal es suelo de conservación, en el que se llevan a cabo actividades agropecuarias y ecológicas; entre los cultivos de mayor producción se encuentran el maíz, la avena forrajera, el nopal, el frijol, el amaranto, la alfalfa, los hongos seta, las hortalizas y las flores.

Del total del suelo de conservación, 62 mil hectáreas tienen un régimen de propiedad social (ejidos y comunidades) en las que se localizan 46 localidades rurales, denominadas coloquialmente *pueblos originarios*, y se destinan 30 mil hectáreas a cultivos y 7 mil a actividades pecuarias.

Asimismo, se indica que el sector primario de la entidad se enfrenta a condiciones adversas que ponen en riesgo su estabilidad y supervivencia ya que la producción agropecuaria no resulta rentable (sólo se comercializa 43% de la producción), además de que la tierra se encuentra sujeta a una alta presión de colonización y consecuente urbanización, en las que las invasiones y la venta ilegal de parcelas son una constante.

Se menciona que la población de estas comunidades rurales tiene la necesidad de combinar frecuentemente sus actividades agropecuarias con otras ocupaciones con la finalidad de complementar sus ingresos y que todo ello, aunado a la carencia de tecnologías adecuadas y apoyos gubernamentales, propician la persistencia de una profunda marginación y pobreza en la población.

Adicionalmente, existen conflictos agrarios sobre linderos y posesión de la tierra, que complejizan la situación antes descrita, además de dificultar la conservación y restauración de los ecosistemas.

⁶⁰ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población de Salud y Nutrición, la población juvenil pasa un tiempo excesivo frente al aparato de televisión y los videojuegos, y realizan menos de la actividad física deseable, como practicar algún deporte.

Desigualdad y educación

Se destaca el hecho de que de 2000 a 2004, el gasto del Gobierno Federal para la educación básica en el Distrito Federal disminuyó en 10%, contribuyendo a que el problema de la des-escolarización se incrementa principalmente en los niveles de primaria y secundaria.

Durante 1999-2000 aproximadamente 26 500 niños de entre seis y 14 años que habían estado inscritos al inicio del ciclo escolar, "...fueron excluidos..."; la misma situación se presenta en la población de 15 a 19 años, que en ese año tuvo un índice de inasistencia de 35.4 por ciento.

La situación del deterioro en educación se ejemplifica también con el nivel obtenido en pruebas de habilidades aplicadas a jóvenes de 15 años de países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); en matemáticas por ejemplo, la media fue de 500 puntos; sin embargo, en México fue de 385 y las entidades con mayor desempeño fueron Colima con 443 puntos, el Distrito Federal con 435 y Aguascalientes con 429 puntos. A pesar de ello, sobresale el hecho de que el Distrito Federal concentra los más importantes centros de estudios superiores del país, donde se desempeña 46% de científicos y tecnólogos que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores.

Deporte para la equidad y el desarrollo social

En este rubro se mencionan condiciones más halagüeñas ya que se destaca el hecho de que de 2004 a 2005 el número de clubes deportivos en la entidad aumentó más de 30%. Sin embargo, también se señala que es necesario lograr el uso intensivo de espacios públicos destinados al deporte y esparcimiento y "...recuperar el nivel de competitividad en eventos como las olimpiadas nacionales..." ya que desde el último tercio de la década de los noventa, el Distrito Federal ha decrecido significativamente su nivel de desempeño. Al respecto, se señala que en los últimos diez años, "...el número de medallas de oro ganadas por año en las olimpiadas nacionales disminuyó de 172 medallas de oro en 1996 a 66 en 2006."

Estrategias del eje programático equidad

El PGD para el segundo eje programático Equidad, plantea cuatro estrategias de acción orientadas al desarrollo social:

La primera de ellas justamente hace alusión a que las acciones del Gobierno del Distrito Federal en materia de desarrollo social, tienen como eje principal la equidad, mediante la cual se pretende eliminar la desigualdad y propiciar un *desarrollo social pleno*. Para lograrlo, se plantea seguir un esquema de planeación *transversal, intersectorial e integral de largo plazo, tal que todas las acciones y programas gubernamentales tengan como base el principio de equidad y respondan a los retos de la metropolización*.

La segunda estrategia se orienta a establecer la *igualdad* como un derecho exigible por la población y la responsabilidad de garantizar su cumplimiento recae en el Estado, quién se valdrá para ello de políticas y programas sociales en tanto "...instrumentos para hacer realizables los derechos de los ciudadanos...".

La tercera estrategia se enfoca en la eficiencia de los programas sociales y del uso de los recursos asignados a la política social, proponiendo para ello la constitución de un "...sistema de evaluación del desarrollo social".

Finalmente, la cuarta y última estrategia se orienta al abatimiento de la desigualdad, especialmente entre los grupos sociales de mayor marginación, proponiendo para ello, orientar el gasto social a la atención de grupos vulnerables específicos, como adultos mayores, indígenas, infantes y jóvenes, mujeres, migrantes y discapacitados; además de buscar territorializar la atención.

Todo lo anterior pareciera presentar un escenario sumamente promisorio desde el punto de vista de abatir los problemas más profundos de la sociedad y ofrecer por medio de métodos aparentemente muy simples, un pleno desarrollo social para todos los habitantes del Distrito Federal y, particularmente, a aquellos en situación de marginación.

Sin embargo, y siendo la finalidad de esta tesis validar la viabilidad de estas posiciones frente al contexto normativo existente en la entidad, podemos en principio mencionar que no por establecerse en una norma como derechos fundamentales de todo individuo los valores como la equidad o la igualdad, éstos serán asumidos y menos aún aplicados por la sociedad, aun existiendo instrumentos establecidos en el propio ordenamiento para ello, como lo son los programas a los que se refiere la cuarta estrategia recientemente mencionada, más aún, si la elaboración de estos instrumentos (programas), no está respaldada por un marco normativo apropiado para ello.

Objetivos del eje programático 2. Equidad

El Programa de Desarrollo del Distrito Federal plantea 17 objetivos para el eje programático 2 Equidad, los cuales están vinculados a las cuatro estrategias antes referidas sobre las que se deberían orientar las acciones para su cumplimiento.

Dos de estos 17 objetivos están orientados a atender de manera conjunta los problemas ligados al desarrollo social por medio de proponer la eliminación de la desigualdad en ámbitos de la sociedad tales como la escolaridad, el ingreso, la salud, la vivienda y el tiempo libre, garantizando además, respetar la diversidad y la pluralidad, necesarias para el cumplimiento de los derechos sociales. También, mediante la mejora en la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza, particularmente en la población con mayor índice de vulnerabilidad y marginación tomando en cuenta la ubicación en el territorio de esta población.

Resalta el hecho de que en la eliminación de la desigualdad, propuesta por este primer objetivo, no se alude a temas tan relevantes mencionados a lo largo del propio Programa y del marco normativo en materia de desarrollo social como la cultura o de manera genérica, el desarrollo social.

Los restantes 15 objetivos están orientados a atender de manera particular a los diferentes grupos de población considerados como vulnerables por este programa; dos de ellos están orientados a eliminar la discriminación hacia las mujeres y consolidar sus derechos instituyendo la perspectiva de género en la elaboración e instrumentación de políticas públicas.

Un objetivo está dirigido a hacer de la ciudad un lugar adecuado para el desarrollo de niños, jóvenes, adultos mayores y discapacitados proponiendo que la ciudad brinde *confort* a los adultos mayores y sea *amable* con los discapacitados.

Dos objetivos más están orientados a atender a la población indígena, introduciendo en la política social el reconocimiento de sus derechos y diversidad pluricultural, así como revirtiendo el rezago, desigualdad, marginación y exclusión social de los indígenas en el Distrito Federal.

Sobre el tema de también hay tres objetivos que aluden a la materia, proponiéndose el primero lograr el reconocimiento del Distrito Federal al nivel nacional por un sistema de salud caracterizado por su universalidad, equidad, resolutivez, eficiencia, participación y solidaridad; el segundo, simplemente mejorar la atención y niveles de satisfacción ciudadana en materia de salud y, el tercero, modernizar el sistema de salud con tecnología vanguardista y cultura de calidad.

Al desarrollo rural se orientan dos objetivos dirigidos al uso eficiente de recursos públicos con la finalidad de generar empleo e ingresos para los productores rurales y fomentar el comercio justo y economía solidaria, pero entre productores rurales.

Para el tema educativo se destinan tres objetivos con los que se pretende transformar el modelo educativo, descentralizar la educación básica, mejorar su calidad y garantizar el acceso universal a la educación y conclusión de la educación al nivel medio superior.

Finalmente, dos últimos objetivos proponen el incremento de la investigación e innovación científica y tecnológica, orientar ésta a la búsqueda de soluciones para los problemas de la Ciudad de México y acercar la ciencia y la tecnología a la población en el Distrito Federal.

Líneas de política del eje estratégico 2. Equidad

El PGD cierra el tratamiento de cada eje estratégico estableciendo *líneas de política* en diversas materias que, para el caso concreto del eje 2. Equidad, se dividen en cuatro temas: equidad social, salud, desarrollo rural y educación.

1) Equidad Social. Para este tema son nueve las líneas estratégicas de política propuestas; las primeras tres están referidas al tema de género, sugiriendo el apoyo de las mujeres jefas de familia mediante capacitación, guarderías y atención especializada para su salud; fortaleciendo la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, e impulsando reformas legislativas para la protección a la mujer y la búsqueda de la igualdad entre géneros.

Las siguientes dos líneas estratégicas se orientan a erradicar el trabajo infantil y la violencia contra los niños y niñas, así como a revertir la exclusión social de los jóvenes, mediante educación, empleo, acceso a vivienda, recreación y "...creación cultural".

Una línea estratégica está dirigida a ampliar las políticas y programas para personas con discapacidad, con la finalidad de garantizar "...el goce de sus derechos sociales y de su derecho a la ciudad".

Otra línea estratégica se orienta a atender personas y familias en condiciones de abandono o extrema necesidad, mediante el sistema de asistencia social del Distrito Federal.

Una penúltima línea estratégica pretende la acción coordinada de órganos político-administrativos con la finalidad de hacer eficientes las acciones gubernamentales en favor de la equidad.

Finalmente, la última línea estratégica de este tema propone la instrumentación de mecanismos de evaluación para mejorar o corregir la política de desarrollo social.

2) Salud. En el tema de salud se mencionan diez líneas estratégicas, las cuales se orientan a atender el tema de la salud en diferentes vertientes; tres de ellas, dirigidas específicamente a tres de los grupos de población considerados de mayor vulnerabilidad por el programa, niñas y niños, mujeres y adultos mayores.

La línea estratégica dirigida a las niñas y niños se plantea mediante la atención de este grupo de población, asegurar su desarrollo integral y prevenir enfermedades "...como la diabetes o problemas cardiovasculares".

Respecto de las mujeres, la línea estratégica se orienta a "...garantizar la libertad de decidir sobre su cuerpo y salud reproductiva, mediante programas de prevención y atención a la salud integral".

Sobre los adultos mayores, la línea estratégica busca brindarles atención integral en salud, mediante cuidados médicos domiciliarios y particular "...consideración a la perspectiva de género".

Asimismo, en la vertiente de salud, se describen siete líneas estratégicas orientadas a asegurar la atención médica y disponibilidad de medicamentos a la población no asegurada; a prevenir riesgos en la salud, particularmente en materia de adicciones como "...alcohol, tabaco y drogas ilegales"; a promover el deporte como instrumento fundamental en la prevención de enfermedades; a construir "...un sistema de atención en materia de salud mental"; a promover una cultura de calidad para el sistema de salud, mediante inversiones en recursos humanos, investigación e infraestructura; a promover la cooperación y coordinación de los actores involucrados en el sistema de salud, con la finalidad de eficientar la gestión en la materia, y a consolidar el Modelo Ampliado de Atención a la Salud, vinculando las acciones individuales y comunitarias y orientándolas por grupos de edad y sexo.

3) Desarrollo Rural. Para esta vertiente se establecen cinco líneas estratégicas: la primera, dirigida a reconocer los derechos indígenas, de diversidad pluricultural y pluriétnica en los programas y políticas sociales del Distrito Federal; la segunda, está dirigida a fortalecer la producción agropecuaria mediante "...programas de reconversión productiva y agricultura orgánica"; la tercera línea estratégica, impulsa programas generadores de empleo en el campo, la temática de estos programas será la "...investigación, evaluación, capacitación y asistencia técnica" mediante "...foros de discusión, análisis y consulta"; la cuarta línea estratégica pretende potenciar "...las capacidades de la mujer rural con programas y proyectos con perspectiva de género", asimismo, promover apoyos para producir maíz y comercializar tortilla; finalmente, la quinta y última línea estratégica, fomenta y promueve el turismo alternativo.

4) Educación. Este es el tema con un mayor número de líneas estratégicas, catorce en total, que se orientan a apoyar económicamente a las familias con hijos en escuelas públicas mediante la entrega de becas, libros, útiles, uniformes escolares y garantizando la educación de nivel bachillerato para quienes fallezca alguno de sus padres.

También en estas líneas estratégicas se pretende renovar y mejorar estancias infantiles; avanzar "...en la alfabetización"; instrumentar la educación intercultural; lograr la

descentralización de la educación básica; instrumentar el bachillerato universal y la reforma de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; "...elevar la calidad educativa mediante la investigación, innovación y la formación integral y moderna de la práctica docente"; promover la participación social plena en "...la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas educativas"; crear una red territorial y delegacional de escuelas y el Sistema Metropolitano de Educación Media y Superior.

Finalmente, las últimas cuatro líneas estratégicas están orientadas al tema de la ciencia y la tecnología, induciendo su aplicación en la atención de los problemas de la entidad; fortaleciendo redes nacionales e internacionales en la materia; impulsando su enseñanza en las instituciones educativas del Distrito Federal y promoviendo el acceso a la informática e Internet gratuito en espacios públicos, instituciones educativas y gubernamentales.

Para terminar el análisis del PGD en materia de desarrollo social, es importante destacar también que en el Eje Estratégico número 7 "Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos", en el rubro de objetivos orientados a la vivienda, se menciona la necesidad de mejorar "...sustantivamente los niveles de equidad y desarrollo social mediante la política habitacional que garantice la vivienda para todos", que es un tema relevante en materia de desarrollo social y que no se ha abordado en el propio eje estratégico relativo al tema.

3.3.2. Programa de Desarrollo Social 2006-2012 (PDS)

El PDS es el programa sectorial del Gobierno del Distrito Federal que, por mandato legal tanto de la LDS como de la LPD, se crea como el instrumento de planeación mediante el cual se estructurarán los principios rectores de la política social; los programas específicos en la materia; los objetivos, metas y estrategias necesarios para llevarlos a cabo y las acciones específicas que de éstas deriven, y que las unidades administrativas del Gobierno de la entidad serán responsables de instrumentar.

Tanto en la LDS como en el PDS se encuentran descritos los principios en los que se sustenta la política de desarrollo social, así como los programas específicos y demás componentes programáticos mencionados en el párrafo anterior. Los principios cobran especial importancia porque no sólo definen a la política social en el Distrito Federal, sino que la estructuran y la acotan, contribuyendo a cumplir con su objetivo principal y con los objetivos particulares que de éste derivan y que se encuentran insertos en los programas transversales, sectoriales, delegacionales y específicos.

Estos principios, doce en total⁶¹, ya mencionados en el apartado relativo a la LDS, constituyen el marco de planeación, ejecución y evaluación del conjunto de las políticas y programas en materia de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal, en tanto derechos sociales.

Como una premisa básica, el PDS establece que el éxito de la política social dependerá de combatir eficientemente la desigualdad, la marginación y la pobreza, propiciando condiciones

⁶¹ El PDS describe cada uno de los 12 principios de la política social: I. Universalidad; II. Igualdad; III. Equidad de Género; IV. Equidad Social; V. Justicia Distributiva; VI. Diversidad; VII. Integralidad; VIII. Territorialidad; IX. Exigibilidad; X. Participación; XI. Transparencia; XII. Efectividad.

de equidad para todos los sectores de la sociedad y particularmente aquellos grupos que por su condición de vulnerabilidad, requieren atención particular, tal es el caso de las mujeres, infantes, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores y población indígena.

De igual manera, se establece que la eficacia de la política social también deberá ser medida en razón del abatimiento de la discriminación, de mejorar el nivel de la cohesión social y de garantizar el goce y ejercicio efectivo de toda la población, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La consecución de lo antes mencionado se soporta en 50 metas, las cuales se describirán más adelante.

Para el gobierno del Distrito Federal, el criterio básico de gestión de la política social, que adicionalmente representa el cimiento de la operación de la Secretaría de Desarrollo Social, cabeza de sector, es el del respeto a los siete principios, tres perspectivas y dos dimensiones antes descritas, por medio de la no preferencia por “[...] motivos políticos, ideológicos o de cualquier naturaleza, ni condicionamiento alguno frente al derecho a una vida digna de los habitantes de la capital”.

Finalmente y como un asunto de gran relevancia a ser destacado por esta Tesis, está el hecho de que el PDS liga a la política de desarrollo social con la obligatoriedad de cumplir con la normatividad vigente en la materia, por medio de hacer valer los derechos sociales reconocidos en la legislación nacional, tratados internacionales y normas locales.

En la instrumentación del PDS participan las 29 dependencias y entidades que conforman la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social. Por sus propias características, el PDS tiene un carácter rector, estratégico, intersectorial, transversal y territorial que pretende concretar una concepción de política social sustentada en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes del Distrito Federal. De hecho, el PDS enfatiza que la política social del Distrito Federal “...no es una política de oportunidades, sino de derechos”.

El PDS destaca también que la política social de la capital de la República no se circunscribe a programas focalizados y condicionados de superación de la pobreza extrema, sino de combate a la desigualdad, promoción de la equidad e inclusión social, mediante acciones universalistas y territorializadas que comprenden desde la atención de necesidades inmediatas hasta la formación sólida de capacidades, con propósitos redistributivos hacia los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación.

El PDS se autodefine como el marco general para la conformación de los programas institucionales, especiales, delegacionales y parciales que en su conjunto conforman el marco de la planeación del desarrollo social en el Distrito Federal. En él se enfatiza la combinación de criterios universales con territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria, para lo cual el PDS instruye la instrumentación de al menos los siguientes 23 programas agrupados como a continuación se indica:

Programas sociales derivados de la vertiente de transversalidad:

- Equidad de Género e Igualdad Sustantiva
- Participación Ciudadana
- No Discriminación

- Reordenamiento Territorial y Recuperación de Espacios Públicos

Programas sociales sectoriales:

- Salud
- Educación
- Vivienda
- Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- Alimentación, Nutrición y Abasto
- Asistencia y Protección Social

Programas sociales delegacionales: Uno para cada demarcación territorial, de conformidad con lo establecido por la LDS.

Programas sociales específicos:

- Infancia
- Juventud
- Personas Adultas Mayores
- Personas con Discapacidad
- Pueblos y Comunidades Indígenas
- Diversidad Sexual
- Personas en Situación de Abandono
- Violencia de Género
- Violencia en las Familias
- Maltrato Infantil
- Adicciones
- Mejoramiento de Barrios

Con la instrumentación de al menos estos programas, como se establece en el PDS, se pretende dar atención a la problemática identificada por el propio PDS en un amplio diagnóstico el cual es parte del apartado 4 del PDS "La situación social del Distrito Federal: desafíos y retos".

En este apartado se menciona que el PDS se sustenta en dos grandes temas: el de la desigualdad y la inequidad -como los principales problemas y desafíos de la Ciudad de México- y el de las implicaciones de los desafíos para la cuestión social, vistos desde la economía, el cambio socio-demográfico y la dimensión ambiental-territorial.

Sobre la desigualdad y la inequidad se desarrolla un amplio diagnóstico de las situaciones que generan tal condición desfavorable para la población del Distrito Federal, el cual se apoya en datos y cifras duras publicadas por instituciones nacionales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo) e internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Se indica que los factores que contribuyen a la caracterización multidimensional de la desigualdad incluyen los ingresos monetarios, la calidad del trabajo y del empleo, la garantía de la seguridad social, el goce de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, la recreación,

el deporte y la cultura, el acceso a bienes y servicios urbanos, la calidad de vida en el territorio, la propiedad inmobiliaria y la disposición de tiempo libre.⁶²

Asimismo, se señala que la condición de desigualdad se agrava por relaciones de exclusión y discriminación por razones de género, pertenencia étnica, discapacidad o para tres de las cuatro etapas principales del ciclo de vida: infancia, juventud y vejez.

Se enfatiza también que la dimensión del ingreso es un factor de la mayor relevancia en la composición de la desigualdad, existiendo una muy fuerte disparidad entre el grado de desarrollo económico alcanzado por la ciudad y su estructura distributiva. En este sentido, entre los datos que se destacan, se hace alusión a que de conformidad con la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares del Distrito Federal 2004, 20% de la población con mayores remuneraciones concentraba 55% del ingreso y 20% con menores ingresos tenía poco menos de 5%, sin embargo al desagregar el Coeficiente de Gini⁶³ por ingreso no monetario, la distribución del ingreso en el Distrito Federal se ubica entre los veinte países peor calificados en el mundo.

Como consecuencia de mediciones como la antes descrita, el diagnóstico del PDS menciona que la estructura distributiva en la Ciudad de México apunta a una relación de altos ingresos per cápita o por hogar con altos niveles de desigualdad, lo que implica un modelo de crecimiento económico altamente concentrador de los beneficios en muy pocas manos, resultado paradójico para una ciudad que genera cerca de un cuarto del Producto Nacional Bruto (PNB) del país, tiene la mejor escolaridad de la nación y el menor tamaño promedio de los hogares.

Otra afirmación que se destaca en el Diagnóstico está referida a que en el Distrito Federal, la desigualdad se expresa de manera espacial, se territorializa, rompiendo así con su propósito central que es generar integración y cohesión social.

Esta desigualdad territorializada se expresa en las diferencias de satisfacción de necesidades, ejercicio de derechos y calidad de vida entre zonas, regiones y unidades territoriales del Distrito Federal.

Asimismo, sin desconocer el resto de los factores de desigualdad ya mencionados, el género constituye una de las más importantes matrices de desigualdad estructural en la entidad. A ello se añade la afirmación de que de acuerdo con la experiencia internacional, se demuestra que las sociedades que tienen menor inequidad de género gozan también de mejores y mayores tasas de desarrollo y cuentan con democracias consolidadas y participativas.⁶⁴

⁶² La LPS en su artículo primero, fracción xv define a la Pobreza como: "La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre".

⁶³ Este coeficiente mide la distribución del ingreso en una población determinada.

⁶⁴ En 2006 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo publicó el documento Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, en el cual encontró que al desagregar el Índice de Desarrollo Humano con indicadores de género, éste debía ajustarse a la baja, por la pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad de género. De esta manera, si el Distrito Federal tiene el Índice de Desarrollo Humano más alto del país, 0.8837, al introducir los indicadores de género éste baja a 0.8758, que sigue siendo el más alto del país, pero es revelador de cómo las desigualdades por roles de género, que persisten en la capital de la República, inciden negativamente en la medición del desarrollo de la entidad.

Completa el apartado 4 del PDS, antes referido, un pronóstico sobre cuáles serán las tendencias y retos en materia social para el Distrito Federal. En este sentido, se señala que las principales tendencias estructurales para la Ciudad de México con impacto en el tema social se pueden ubicar en tres dimensiones fundamentales: la económica, la socio-demográfica y la ambiental-territorial.

En la dimensión económica: la Ciudad de México continuará enfrentando una creciente competencia dentro del Sistema Urbano Nacional (Guadalajara, Monterrey, Querétaro, Tijuana) y en el marco del Sistema de Grandes Ciudades del Continente (Houston, Miami, Sao Paulo y Buenos Aires, principalmente).

En la dimensión sociodemográfica, el primer reto lo constituye la transformación del tamaño, estructura y características de la población, principalmente en relación con el crecimiento de la población juvenil y adulta mayor.⁶⁵

La transformación de la estructura de la población implica también una modificación muy profunda de las características de las familias. Aun cuando se reduzca la dimensión de la población seguirá creciendo el número de hogares y por ende la necesidad de nuevas viviendas, probablemente más pequeñas y adecuadas a una nueva estructura familiar.

En este pronóstico, el género es mencionado como uno de los factores estructurales cruciales de la desigualdad en el Distrito Federal; asimismo, se advierte de la atención especial que requerirá la infancia de la Ciudad de México, en términos de garantizar sus derechos básicos, la universalidad de la educación con calidad y sentido social, el crecimiento en un ambiente libre de violencia, la dotación de servicios públicos de cuidado, recreación y desarrollo para revertir los actuales procesos de *callejerización* y abandono.

Sin embargo, se afirma que el principal reto de la ciudad será articular las políticas económicas con las políticas sociales para garantizar el pleno goce de derechos y de cohesión social.

En la dimensión ambiental-territorial, el desafío principal consiste en garantizar a la población en su totalidad, el derecho a la ciudad a partir de la armonización y complementación entre un desarrollo social con equidad y un desarrollo urbano incluyente. En este sentido requerirán articularse las políticas económicas y sociales con las políticas ambiental-territoriales.⁶⁶

Para el Pronóstico del PDS sin embargo, el desafío más grande lo representa el futuro de la zona metropolitana, particularmente en lo que respecta a los actuales mecanismos de coordinación, por lo que encontrar un nuevo arreglo jurídico-político-administrativo para la Zona Metropolitana aparece como el mayor reto de la dimensión ambiental-territorial.

⁶⁵ El Diagnóstico menciona que los Jóvenes y Personas Adultas Mayores constituyen los grupos demográficos de crecimiento más dinámico con una amplia agenda de derechos y demanda de servicios.

⁶⁶ En el Pronóstico se afirma que la recuperación, revitalización y reapropiación social del espacio público implica la mejora cualitativa de la condición urbana y social de barrios, pueblos, colonias y unidades habitacionales, asimismo se enfatiza que será fundamental un ordenamiento territorial que permita la viabilidad y sostenibilidad de la ciudad, en el cual se logre equilibrar la distribución entre población y servicios, y garantizar la recuperación y desarrollo sustentable del suelo de conservación del Distrito Federal.

Objetivos del PDS

Aunque el principal objetivo plasmado en el PDS estriba en que todas las políticas, programas y acciones de corto y mediano plazos se articulen y sean consistentes con la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en el Distrito Federal que deberá lograrse en un plazo no mayor de 20 años, se describen y particularizan los objetivos que en este plazo deberán conseguirse.

Asimismo, el PDS trata con bastedad el tema de los objetivos por lograr en materia de desarrollo social; en principio, el apartado 5 habla de los objetivos a lograrse en los próximos 20 años a partir de la vigencia del programa; el apartado 6 describe el objetivo general y los específicos para el periodo 2007-2012; el apartado 10 habla de los objetivos que se espera obtener en el tema del desarrollo institucional de la política social y el apartado 11 relaciona las principales 50 metas de la política social del Gobierno del Distrito Federal, las cuales tienen una clara relación con los objetivos planteados en los apartados anteriores, especialmente en el 5 y el 6.

Resulta relevante destacar también que un número importante de las metas señaladas en el apartado 11 no cuenta con la característica fundamental de una meta (ser cuantificable y describir una temporalidad clara).

Para el análisis del PDS y de conformidad con lo antes descrito, a continuación se mencionan los principales objetivos descritos en dichos apartados.

El objetivo general de la política social plasmado por el PDS es:

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

Los objetivos específicos de la política social descritos en el PDS para el periodo 2006-2012 pueden describirse por medio de las siguientes premisas:

- Lograr un adecuado nivel de calidad de vida para el conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el fin de disminuir las profundas desigualdades económicas, sociales y territoriales que prevalecen en la ciudad. Invertir en la gente y ampliar sus posibilidades de desarrollo es una obligación gubernamental.
- Combatir las principales causas que originan la pobreza y la exclusión, dotando a los grupos excluidos de las herramientas necesarias para que adquieran las capacidades necesarias que les permitan superar las adversas condiciones económicas y sociales.
- Asumir que los derechos son universales y deben ser exigibles, en congruencia con una política social que se asume de equidad e inclusión orientada a desarrollar la dimensión social de la ciudadanía.
- Lograr el propósito garantista y desmercantilizador de la política social de derechos del Gobierno del Distrito Federal, en el acceso y goce de los derechos y los servicios sociales.

Sobre los objetivos que se pretenden lograr en 20 años, a partir del inicio de vigencia del PDS, destacan:

- Lograr una distribución del ingreso equivalente a la de un país desarrollado, eliminando además la pobreza absoluta.
- Garantizar la exigibilidad de los derechos sociales, contar con una democracia participativa y con decisiones ciudadanas con carácter vinculatorio.
- Eliminación del trabajo infantil, universalización del seguro de desempleo, protección social universal, salarios justos y vigencia plena de los derechos laborales.
- Sistema de desarrollo sustentable para la zona rural y elevación de la calidad de vida de los pueblos originarios y los productores rurales.
- Quince años de instrucción garantizada, educación media superior universal, duplicación del número de graduados universitarios y un sistema de investigación científica e innovación tecnológica internacionalmente reconocido.
- Cobertura universal y gratuita en servicios de salud, control y disminución de la mortalidad por *diabetes mellitus*, enfermedades del hígado y accidentes, garantía sanitaria en el Distrito Federal y plena compatibilidad de los servicios de salud con el nuevo perfil epidemiológico de la Ciudad de México y con perspectiva de género.
- Garantía universal del derecho a la vivienda digna, sustitución de las viviendas en situación de riesgo por viviendas seguras y en propiedad.
- Abatimiento de las desigualdades territoriales y logro de una alta calidad de vida urbana para los barrios, pueblos, colonias y unidades habitacionales, promoviendo un nuevo modelo urbano y arquitectónico en el diseño de vivienda en conjunto y unidades habitacionales que promuevan la integración y cohesión social, la preservación y fortalecimiento de los espacios públicos y las áreas comunes.
- Plena equidad de género, erradicando todos los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, el maltrato infantil, la violencia en las familias y la vigencia plena del principio del interés superior de la infancia.
- Plena equiparación social y política para las personas, familias y comunidades indígenas.
- Reducción sustantiva de los índices de alcoholismo, tabaquismo y de consumo de drogas ilegales.
- Equidad social y vigencia plena del derecho a la no discriminación para todas las personas y grupos sociales a las que por razones de sexo, edad, apariencia física, pertenencia étnica, condición de salud, origen nacional, lugar de residencia o cualesquiera otra se les niegue o menoscabe el ejercicio de algún derecho.
- Masificación de la práctica del deporte y la activación física.
- Eliminación de la brecha digital entre el Distrito Federal y las principales ciudades del continente y entre las diferentes clases, grupos sociales y ámbitos territoriales, incrementando sustantivamente la prestación de servicios, utilizando tecnologías informáticas y de comunicación.
- Garantizar la vigencia de los derechos ambientales, el acceso universal, equitativo y sustentable al agua, generalizando el uso de tecnologías limpias, de ahorro de energía, el

uso masivo de medios de transportación no motorizadas, de transporte público no contaminante y una calidad del aire con altos estándares internacionales.

Sobre cómo garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos, el PDS establece siete estrategias generales para tal efecto:

1. Articulación de políticas, mediante una planeación transversal, intersectorial e integral de largo plazo, que articule la política social, la política económica, la política de desarrollo urbano y la política ambiental y que rijan todas las acciones y programas de gobierno por el principio de equidad.
2. Transversalidad, cuyo ámbito de construcción se sustentará en el funcionamiento permanente de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social en la cual se encuentran representadas tanto las entidades y dependencias del gobierno central como los gobiernos delegacionales.
3. Integralidad, que permitirá que la articulación y la transversalidad sean componentes estructurales de todas las políticas y programas.
4. Territorialidad que sin descuidar la atención de problemáticas sectoriales, temáticas o específicas, permitirá la priorización de la planeación y ejecución territorializada de políticas y programas, favoreciendo su integralidad.
5. Progresividad que dará a los objetivos de política social una perspectiva de planeación de largo plazo.
6. Evaluación permanente, interna y externa mediante el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, que permitirá producir conocimiento e información sistemática para lograr una dinámica de monitoreo permanente y mejora continua de la política social, mediante recomendaciones vinculatorias.
7. Incremento del gasto social, cumpliendo con la disposición de la LDS de lograr incrementos reales anuales en el gasto social y con base en los resultados de la evaluación interna y externa, mejorando con ello la calidad, eficacia y eficiencia del gasto.

Finalmente, el PDS se articula en torno a cinco líneas programáticas (LP) en las que se agrupan las principales metas por lograr y acciones por llevar a cabo durante la gestión 2006-2010. Éstas dan lugar a los diferentes programas temáticos que la administración pública del Distrito Federal debe diseñar e instrumentar y que en su mayoría serán replicados por las autoridades locales, instrumentando con ello lo estipulado en las cinco líneas programáticas.

LP 1. Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza. En esta línea estratégica se incluyen acciones en materia de desigualdad y pobreza, trabajo y empleo, educación, salud y vivienda.

LP 2. Equidad social, de género e igualdad sustantiva.

LP 3. Asistencia social con perspectiva de derechos.

LP 4. Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social.

LP 5. Desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad.

Para efectos prácticos, las cinco LP establecen una serie de postulados a manera de objetivos a ser logrados para cada tema constitutivo de cada una de las cinco LP, como ejemplo de ello se describen a continuación los postulados presentados en la LP 1 que es la de una mayor y más directa vinculación con el tema del desarrollo social, en la vertiente de mayor representatividad sobre este tema que es desigualdad y pobreza:

- Mejoría en la distribución del ingreso para los grupos más empobrecidos.
- Disminución de la incidencia y la intensidad de la pobreza tanto absoluta como relativa.
- Reducción del número de unidades territoriales en condiciones de alta y muy alta marginación.
- Avance en la construcción de instrumentos y procedimientos efectivos para la exigibilidad de los derechos.

Capítulo 4. Los programas sociales delegacionales

En este capítulo se presentan elementos para contrastar la hipótesis de esta investigación, a partir de las evaluaciones externas realizadas a los programas sociales de los gobiernos de las delegaciones Álvaro Obregón, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac, por parte del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF).

Para ello, en el primer apartado se expone una caracterización de las cuatro demarcaciones mencionadas, con base en una serie de indicadores que dan cuenta de un panorama general demográfico y social para cada caso.

En el segundo apartado se reseñan los programas sociales evaluados para cada delegación, comentando someramente y como marco de referencia para la mejor comprensión de los mismos, el contexto histórico y teórico de desarrollo de la política y programas sociales en México y el Distrito Federal.

En el tercer apartado se busca describir el conjunto de recomendaciones de las evaluaciones realizadas por Evalúa-DF, haciendo también algunas reflexiones analíticas sobre dichas recomendaciones y los programas mismos.

Finalmente, en el cuarto apartado se presenta el análisis de las recomendaciones derivadas de dichas evaluaciones, proponiéndose con ello, dar paso también a la contrastación de la hipótesis.

4.1. Caracterización de las delegaciones

En este apartado se presenta una serie de datos que enmarcan el análisis de los programas sociales de las delegaciones Álvaro Obregón, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac. Para ello, en el Cuadro 1 (véase *infra*) se expone un conjunto de datos demográficos y sociales que se comentan en seguida.

El primer aspecto a destacarse en los indicadores mostrados en el Cuadro en comentario, es el notorio diferencial en el número de población existente entre Iztapalapa y el resto de las delegaciones analizadas, equivalente a más de 2.5 veces la población de Álvaro Obregón y casi seis veces mayor que Miguel Hidalgo y Tláhuac.

Otra característica sobresaliente es que en las cuatro demarcaciones territoriales se aprecia un mayor porcentaje de población femenina, siendo Miguel Hidalgo la delegación con el mayor diferencial entre hombres y mujeres (53.82% contra 46.18% respectivamente). Otra característica demográfica relevante se observa en la población de cinco años y más que habla alguna lengua indígena, en la cual Iztapalapa presenta el mayor porcentaje, siguiéndole Álvaro Obregón, Tláhuac y Miguel Hidalgo, con 1.63, 1.20, 1.14 y 1.11 por ciento, respectivamente.

Respecto de indicadores sociales, Iztapalapa presenta el mayor porcentaje de población sin derecho a servicios de salud (50.51%), siguiéndole Tláhuac (50.12%), Álvaro Obregón (40.57%) y Miguel Hidalgo (30.72%). El mayor promedio de escolaridad lo tiene Miguel Hidalgo con 11.25 años, siguiéndole Álvaro Obregón con 9.99 años, Tláhuac con 9.34 e Iztapalapa con 9.29.

Cuadro 1. Indicadores sociales de las demarcaciones estudiadas

Indicador	Á. Obregón	Iztapalapa	Miguel Hgo.	Tláhuac
Población total	705 567	1 820 888	353 534	344 106
Población masculina	47.65%	48.60%	46.18%	48.61%
Población femenina	52.35%	51.40%	53.82%	51.39%
Población sin derechohabencia a servicios de salud	40.57%	50.51%	30.72%	50.12%
Población derechohabiente a servicios de salud	56.78%	47.20%	61.84%	47.75%
Población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena	1.20%	1.63%	1.11%	1.14%
Grado promedio de escolaridad	999.00%	929.00%	1125.00%	934.00%
Total de viviendas habitadas	182 199	441 428	106 087	83 739
Número de habitantes por vivienda	387.00%	412.00%	333.00%	410.00%
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada de la red pública	95.39%	96.25%	92.40%	95.92%
Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje	96.47%	97.09%	92.41%	97.12%
Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica	96.24%	96.98%	92.14%	97.43%
Viviendas particulares habitadas sin ningún bien (televisión, computadora, refrigerador y lavadora)	0.35%	0.54%	0.27%	0.60%
Viviendas particulares habitadas que disponen de televisión	95.86%	96.16%	91.26%	96.47%
Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador	89.36%	87.40%	87.95%	86.06%
Viviendas particulares habitadas que disponen de lavadora	76.85%	73.41%	75.81%	71.67%
Viviendas particulares habitadas que disponen de computadora	38.15%	28.23%	44.86%	26.13%
Viviendas particulares habitadas con todos los servicios	36.20%	26.37%	41.56%	24.15%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

El mayor número de habitantes por vivienda lo tiene Iztapalapa con 4.12, le sigue Tláhuac con 4.10, Álvaro Obregón con 3.87 y Miguel Hidalgo con 3.33. Finalmente, se observan los porcentajes de viviendas que cuentan con diversos servicios urbanos y domésticos; como agua entubada, drenaje, energía eléctrica, televisión, computadora, refrigerador y lavadora; las coberturas son de 41.55% en Miguel Hidalgo, 36.20% en Álvaro Obregón, 26.37% en Iztapalapa y 24.15% en Tláhuac.

Estos indicadores permiten, *grosso modo*, tener una perspectiva respecto de la situación demográfica y social de las demarcaciones en estudio. Como puede apreciarse, la delegación Miguel Hidalgo posee una mejor valoración en la mayoría de los indicadores descritos que las otras tres delegaciones caracterizadas; en contraposición, Iztapalapa tiene los niveles más bajos.

En complemento, en el Cuadro 2 se presenta el presupuesto asignado en 2008 al tema del desarrollo social en las 16 delegaciones del Distrito Federal, el cual ascendió a 21 986 millones de pesos en total.

Cuadro 2. Recursos de las demarcaciones territoriales para el desarrollo social, 2008

Delegaciones	Monto	% de Participación
Total	21 986 368 078.00	100%
Álvaro Obregón	1 555 625 393.00	7.07%
Azcapotzalco	1 065 490 604.00	4.84%
Benito Juárez	1 067 059 618.00	4.85%
Coyoacán	1 377 282 598.00	6.26%
Cuajimalpa de Morelos	709 172 067.00	3.22%
Cuauhtémoc	1 952 527 390.00	8.88%
Gustavo A. Madero	2 539 325 774.00	11.54%
Iztacalco	1 060 227 669.00	4.82%
Iztapalapa	2 942 243 007.00	13.38%
Magdalena Contreras	701 641 056.00	3.19%
Miguel Hidalgo	1 346 568 912.00	6.12%
Milpa Alta	732 759 512.00	3.33%
Tláhuac	931 838 002.00	4.23%
Tlalpan	1 421 020 005.00	6.46%
Venustiano Carranza	1 471 281 551.00	6.69%
Xochimilco	1 112 304 920.00	5.05%

Fuente: Decreto de presupuesto del Distrito Federal 2008.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, Iztapalapa es la delegación con el presupuesto destinado al desarrollo social más alto de las 16 demarcaciones territoriales, a pesar de ello y como ya se mencionó en párrafos anteriores, los indicadores mostrados en el Cuadro 1, la ubican como la de menor desarrollo entre las cuatro tomadas como referencia para este trabajo.

El monto asignado a Iztapalapa es casi el doble que el asignado a Álvaro Obregón, más del doble que en Miguel Hidalgo y más del triple que en Tláhuac, aunque sus proporciones poblacionales sean 2.5 respecto de la primera y seis veces respecto de las dos últimas.

Estos datos sirven de marco para presentar en el apartado siguiente, los programas sociales que las cuatro delegaciones mencionadas instrumentaron durante 2008, de conformidad con la información obtenida por Evalúa-DF.

4.2. Los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales⁶⁷

A partir de 1917, la política social se institucionaliza en México con la transformación de los conceptos de asistencia y beneficencia social, en derechos sociales concretos establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el marco normativo secundario y la creación de una estructura institucional ex profeso para instrumentarlos.

Desde entonces y hasta los noventa fue creado un gran número de instituciones sociales con las que no sólo se pretendía atender la totalidad de los sectores sociales, sino también mejorar su nivel de vida, pero que, a la postre, se convirtieron en instituciones corporativistas representativas del modelo del Estado benefactor mexicano y de la necesidad del gobierno nacional por recuperar la legitimidad perdida en las represiones de movimientos sociales de las décadas anteriores, como el ferrocarrilero iniciado en 1958.

Fue tal en los noventa el intento del Ejecutivo -en el plano político- por adquirir legitimidad mediante la política social, y -en el plano de la atención de los problemas públicos- por resolver una amplia gama de temas ligados a la mejoría del bienestar de la población, que no sólo fueron creados programas que pretendían resolver un amplio abanico de temas sociales (como el mejoramiento del nivel de vida de indígenas, campesinos y sectores populares) y promover el desarrollo regional equilibrado y la participación y gestión de organizaciones y autoridades locales, sino que se modificó la estructura institucional con la finalidad de crear en 1992 una secretaría ex profeso orientada al tema del desarrollo social⁶⁸, para ello fue necesario hacer las modificaciones normativas necesarias, las cuales incluyeron la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (pasando sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y un poco más adelante en 1994, la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Las reformas sobre el tema social -y otros que se subsumieron en éste- cobraron fuerza propia a raíz de su institucionalización (como pasó con el tema ambiental) o bien continuaron teniendo modificaciones en los años subsecuentes, tal ha sido el proceso que ha seguido el tema del desarrollo social al menos en el papel, hasta culminar con la creación de la Ley General de Desarrollo Social, el 25 de febrero de 2003, cuyo carácter general obliga a su observancia general en las 32 entidades federativas y, en consecuencia, a que éstas cuenten con una ley homóloga.

⁶⁷ La información de los programas sociales instrumentados por las delegaciones, se obtuvo de la página electrónica del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF (<http://www.evalua.df.gob.mx/>)

⁶⁸ El Decreto de creación de la Secretaría de Desarrollo Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992.

Lo antes mencionado explica, en gran medida, que al inicio del siglo XXI las políticas sociales hayan cobrado especial importancia, dada la situación de rezago social y deterioro de los niveles de vida no resueltos en las últimas décadas. Al enfocar la atención en el tema del desarrollo social en el Distrito Federal, resulta relevante considerar lo antes descrito, dada su condición jurídica *sui generis*, misma que -entre otras circunstancias- lo ubica en una situación de desigualdad respecto de las entidades federativas restantes, principalmente en el tema de la distribución de recursos federales a estados y municipios.

Si bien es cierto que históricamente el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las políticas sociales está en relación directa a la extensión de los derechos sociales, plantear -en el marco normativo y programático de la política social- una gran cantidad de derechos sociales y la intencionalidad de que la sociedad en su conjunto tenga pleno goce de ellos, no garantiza por sí mismo que esto se lleve a cabo. Tampoco la sola mención de lo que se desea que suceda en cuanto a la política social, propicia la construcción de sociedad, tal como lo expresa Bustelo⁶⁹ al referir que la política social ha sido planteada a lo largo de su desarrollo histórico como la política de "construcción de sociedad", reconciliando la libertad con la igualdad como dimensiones de ciudadanía y situando además, a la igualdad como principio estructurador y fundacional de la justicia.

Al respecto, es propicio recordar una de las definiciones más aceptadas de política social, la cual la caracteriza como aquella que desarrolla y direcciona servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, para atender temas como salud, educación, trabajo, vivienda y servicios sociales diversos.⁷⁰

En este sentido, podría pensarse que las políticas instrumentadas en el Distrito Federal, particularmente en sus delegaciones, están orientadas a ello, ya que fundamentalmente consisten en distribuir transferencias económicas de manera focalizada a grupos considerados en situación de vulnerabilidad; sin embargo -a pesar de que el principio de universalidad es un pilar normativo y programático en la política social de la entidad- los programas instrumentados tanto por el gobierno de la Ciudad de México como por las delegaciones no sólo no tienen la capacidad de instrumentar universalmente sus programas sociales sino que tampoco lo hacen enfocándose en temas prioritarios como los mencionados en el párrafo anterior, sino en grupos marginados o en condición de vulnerabilidad, como más adelante se hará notar.

Sin duda estamos en un momento de la historia de las políticas sociales en el que, como lo mencionan Herrera y Castón, se enfatiza la exigencia de ampliar los fines de la política social hacia una mejor y mayor calidad de vida, y nace el problema de comprender el sentido y el modo de ser de una nueva diferenciación de los instrumentos de política social y de los sujetos que pueden activarla, ya que se ha hecho más difícil asegurar un incremento lineal y constante de los derechos sociales mediante políticas fuertemente normativas, centralizadas y universalistas.

El problema en nuestro país y concretamente en el Distrito Federal y sus delegaciones, es que no han emergido nuevas orientaciones, estrategias y modelos de política social que,

⁶⁹ Eduardo Bustelo, *op. cit.*

⁷⁰ Teresa Montagut, *op. cit.* p. 11.

permitiendo el papel regulativo del Estado y el carácter político de las acciones colectivas para el bienestar de la población, se complementen también con el surgimiento de nuevos actores, principalmente de la sociedad civil y empresarial (*community care*) y nuevas modalidades de concebir e implementar las políticas sociales.⁷¹

En un modelo de Estado como el nuestro, se trata de hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la protección social. La teoría aquí es ampliamente compatible con los postulados expresados tanto en el marco normativo como en el programático en materia de desarrollo social en el Distrito Federal. Al transitar el concepto de ciudadanía de lo puramente civil y político a la esfera de lo social y económico, el ejercicio pleno de los derechos individuales requiere un conjunto de políticas públicas sociales para su realización.

Sin embargo, la política social vista como un conjunto de objetivos e instrumentos orientados a brindar apoyo a personas en situación de marginación, cumple también la finalidad de control social. En el caso de las transferencias hechas por las delegaciones por medio de sus programas sociales, puede producirse aun sin que fuese un propósito premeditado, cooptar políticamente o al menos inducir una preferencia o simpatía por el grupo gobernante que otorga el beneficio e indiscutiblemente, como una de las consecuencias de ello, la población beneficiada tendrá menos incentivos para quejarse o evaluar con rigor el desempeño de dichas autoridades.

En la Tabla 1 que se muestra más adelante, se pueden observar los programas instrumentados coincidentes en dos o más delegaciones de las cuatro analizadas por Evalúa-DF, como podrá apreciarse, hay un número importante de programas que son comunes a más de una demarcación territorial, aunque la denominación sea diferente y las características principales en su operación tengan alguna variante como los montos o beneficios otorgado, la periodicidad de las entregas y las denominaciones con las que cada delegación los ha identificado.

La tabla a la que se ha hecho alusión, describe también las principales características de los programas enlistados, mostrando con ello, las variantes que los programas expresan dependiendo la delegación en la que son instrumentados y al margen de estar orientados a la misma población objetivo.

Asimismo, en el Anexo 1 de esta tesis, se pueden ver la totalidad de programas que cada administración delegacional reportó operando durante 2008: nueve en Álvaro Obregón, diez en Miguel Hidalgo, ocho en Tláhuac y veintiuno en Iztapalapa, aunque vale la pena mencionar que especialmente en Miguel Hidalgo, algunos de los programas reportados tienen la misma denominación base pero denotan sus diferencias mediante su orientación y las características de su operación.

Los programas sociales de las demarcaciones, como se muestra en el anexo mencionado en el párrafo anterior, abarcan áreas diversas como los servicios urbanos, vivienda, educación, salud, trabajo, ambiente, deporte, cultura y los dirigidos a sectores marginados y grupos vulnerables, entre otros.

⁷¹ Manuel Herrera y Pablo Castón, *op. cit.* p. 15.

Además de la heterogeneidad temática, los gobiernos delegacionales utilizan el término programa en un sentido ambiguo refiriéndose con ello no sólo a programas sino también a acciones relacionadas con el desarrollo social.

También se observa que diversos programas sociales aplicados por los gobiernos delegacionales son réplicas, con alguna variante, de los programas sociales diseñados por el Gobierno del Distrito Federal, con lo cual no se logra una dinámica de complementariedad entre estos dos órdenes de gobierno.

Tabla 2. Tipos de programas instrumentados en más de una delegaciones de las cuatro evaluadas

PROGRAMAS SOCIALES		
PROGRAMA	DELEGACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Apoyo a personas con discapacidad	Álvaro Obregón Iztapalapa	- Proporcionar 335 apoyos económicos bimestrales de mil pesos - Entrega de despensas y apoyo de sillas de ruedas, andaderas y aparatos auditivos
Apoyo a adultos mayores	Álvaro Obregón Iztapalapa Miguel Hidalgo Tláhuac	- Entrega de 338 apoyos económicos de mil pesos - Apoyo alimenticio, paseos y eventos recreativos, vestuario deportivo y material logístico - Otorgar servicios de apoyo social - Los servicios se plantean con base en los grupos de adultos mayores organizados y a la población en general en eventos masivos
Programas para niños	Álvaro Obregón Iztapalapa	- Entrega de juguetes para el día de reyes y el día del niño - Eventos artísticos y culturales para el día de reyes y el día del niño
Acciones de mantenimiento de vivienda	Álvaro Obregón Iztapalapa Miguel Hidalgo Tláhuac	- Apoyar con recursos económicos para el mejoramiento de la imagen y los servicios generales, a las unidades habitacionales - Dotar de energía eléctrica domiciliar donde no se cuente con ella o este de manera irregular - Mejorar la calidad de vida de quienes habitan una vivienda precaria - Realizar las gestiones necesarias y correspondientes para dotar de energía eléctrica a las colonias populares
Apoyo jóvenes estudiantes	Álvaro Obregón Iztapalapa Miguel Hidalgo Tláhuac	- Otorgar apoyos económicos bimestrales, 619 a estudiantes de primaria de trescientos pesos y 335 a estudiantes de secundaria de mil pesos - Entregar una despensa trimestral y dos estímulos económicos anuales de un mil doscientos pesos, dotar de uniforme deportivo escolar a niños de primaria e incentivar a niños de primaria que tengan 10 - Otorgar apoyos sociales a jóvenes - Dar 3,000 becas a alumnos de la olimpiada de habilidades académicas infantiles y juveniles "Tláhuac por la educación"
Salud comunitaria	Iztapalapa Miguel Hidalgo	- Atienden a población víctima de lesiones y coordinan la atención médica de urgencias a través de ambulancias; detección oportuna de Cáncer Cérvico Uterino y Mamario a través de una atención médica integral que incluye acciones preventivas, curativas y de rehabilitación; y redadas caninas y actividades de sanidad animal, pláticas sobre cuidado de mascotas, vacunación antirrábica o consulta veterinaria - Promover el desarrollo de las capacidades físicas, afectivo-sociales y cognitivas en niños de 1 año 7 meses a 5 años 11 meses, crear una cultura del cuidado de la salud y promover la prevención de enfermedades y ampliar y construir infraestructura de salud
Programas culturales	Iztapalapa Miguel Hidalgo Tláhuac	- Impartir 36 talleres culturales gratuitos - Impulsar el desarrollo cultural y artístico mediante acciones de difusión cultural - Eventos, talleres en casa y centros culturales y ceremonias cívicas
Programas deportivos	Miguel Hidalgo Tláhuac	- Impulsar la práctica del deporte en los deportivos de la delegación y mantener la infraestructura deportiva - Acciones o eventos anuales para la población en general y apoyo económico a deportistas para costear su intervención en diversas competencias
Apoyo a la niñez	Miguel Hidalgo Tláhuac	- Distribuir despensas a niños de escuelas públicas - Otorgar despensas a niños de escuelas públicas

A partir de esta breve descripción de los programas sociales identificados en las cuatro delegaciones analizadas, en el siguiente apartado se presentan las recomendaciones que Evalúa-DF, en el marco de sus atribuciones, presentó a las autoridades de estos gobiernos locales en el Distrito Federal y publicó en su página de internet.

4.3. Recomendaciones de las evaluaciones

A diferencia de lo mencionado por Esping-Andersen⁷² en relación con la importancia de la participación del Estado, el mercado y la sociedad en la puesta en marcha de los mecanismos e instrumentos de realización de las políticas sociales y en consecuencia, de la producción de bienestar social (que en opinión de este autor se circunscribe a la normatividad que expresa las regulaciones entre dichos actores), en lo concerniente a las delegaciones del Distrito Federal, esta premisa resulta bastante precaria, ya que aunque el marco normativo apele a la participación social en la elaboración, diseño, instrumentación y evaluación de las políticas y programas sociales, ésta termina no dándose gracias a que los programas de corte social en las delegaciones resultan mayoritariamente ser una copia de los instrumentados por la autoridad en la entidad, además de que en ninguno de ambos casos, al menos en los términos de la ley, se cumple plenamente con el postulado de la participación social en la elaboración de los mismos, como apreciaremos en este apartado.

Por ello y apelando a lo establecido en el PDS y LDS, podríamos pensar que la política social en el Distrito Federal responde exactamente a lo establecido por el modelo redistributivo en el cual, el bienestar social es visto como una institución integrada a la sociedad, que proporciona servicios fuera del mercado y se basa en el principio de la necesidad apoyándose en los efectos del cambio social, el sistema económico y, de manera complementaria, en el principio de la igualdad social.

De este modo, en ese modelo los servicios otorgados cubrirían a la mayoría de la población, acercándose más al esquema de universalidad propuesto en los documentos normativos y programáticos en materia de desarrollo social en el Distrito Federal; asimismo, las prestaciones y la proporción del producto interno bruto asignado al sector social, son mayores y el test de elegibilidad, principal herramienta de selección de beneficiarios en las delegaciones, es en este modelo, un instrumento secundario.

Dicho lo anterior, es perfectamente claro que lo estipulado en el papel no se refleja en la praxis en el Distrito Federal y sus delegaciones. El esquema de bienestar social planteado en el marco normativo y programático de la entidad y sus demarcaciones territoriales, ampliamente coincidente con el régimen socialdemócrata de bienestar planteado por Esping-Andersen⁷³, en los hechos -particularmente en las delegaciones- tiene una mucha mayor semejanza con el esquema del régimen de bienestar liberal.

⁷² Gosta Esping-Andersen, *op. cit.*

⁷³ Gosta Esping-Andersen, *op. cit.*

Los resultados de las evaluaciones que se comparan en este apartado son producto del análisis del grado de congruencia entre el diseño del programa de desarrollo social de cada demarcación territorial, con los principios de la política de desarrollo social establecidos en el marco normativo y programático en materia de desarrollo social -en principio en la LDS-⁷⁴ lo que permitirá aportar elementos para contrastar la hipótesis de esta tesis, es decir, observar si las facultades normativas en materia de desarrollo social de los gobiernos de las demarcaciones territoriales permiten un diseño de políticas y programas sociales adecuados, fundamentalmente a la LDS y al PDS.

Las evaluaciones de los programas de desarrollo social de los gobiernos de las demarcaciones territoriales de Álvaro Obregón, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac, realizadas por Evalúa-DF en 2008, constituyen el insumo fundamental para el desarrollo de este apartado.

Cada evaluación comprendió el análisis global del programa delegacional de desarrollo social y de los programas específicos que lo integran y su vinculación con el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal.

A continuación se presentan las recomendaciones coincidentes de las evaluaciones de los programas sociales de las demarcaciones enunciadas, con la finalidad de identificar si las autoridades delegacionales han actuado con apego a lo estipulado en el marco normativo y programático en materia de desarrollo social y si los posibles vacíos existentes en las propias normas, han contribuido a complejizar el diseño y la instrumentación de programas sociales en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Entre los aspectos más relevantes destacan:

En las cuatro delegaciones evaluadas se recomienda a los gobiernos de las demarcaciones territoriales elaborar y publicar el Programa Delegacional de Desarrollo Social, es decir, en las cuatro evaluaciones consultadas, se detectó la ausencia de dicho programa, lo que significa una omisión de las atribuciones otorgadas a dichos gobiernos, establecidas en el marco normativo en materia de desarrollo social, de planeación para el desarrollo y en el regulatorio de la administración pública en el Distrito Federal, que se revisaron en el capítulo tercero de esta tesis.

También en los cuatro casos se sugiere constituir y asegurar el funcionamiento sustantivo del Consejo Delegacional de Desarrollo Social, instruido también por el marco normativo y reglamentario ya mencionado.

Por su parte, en Álvaro Obregón y Tláhuac se propone definir una política social que articule el desarrollo social y el urbano. Dicha política debería compactar el conjunto de programas específicos que actualmente se desarrolla en función de las necesidades sociales prioritarias de ambas demarcaciones territoriales, de manera que -mediante la aplicación del criterio de focalización territorial- alcancen una cobertura e impacto relevantes. De no lograrse éstos, se expone en las evaluaciones, deberán eliminarse los programas de transferencias y canalizar dichos recursos a ampliar la inversión en equipamiento e infraestructura social promoviendo una

⁷⁴ Estos resultados son producto de las evaluaciones externas publicadas en la página del Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal, Evalúa-DF, <http://evaluadf.df.gob.mx>.

estrategia de desarrollo social territorial con equidad, inclusión social y perspectiva de proyecto urbano, en congruencia con lo contenido en la LDS.

Asimismo, en Álvaro Obregón y Tláhuac se recomienda elaborar un diagnóstico explícito y sistemático de los principales problemas sociales de las Delegaciones, de conformidad con la LDS.

En las evaluaciones de Álvaro Obregón, Iztapalapa y Tláhuac se sugiere elaborar, una vez depurados y compactados los programas en curso, las Reglas de Operación de los diversos programas específicos. Ésta es una omisión en suma relevante, puesto que no sólo transgrede lo instruido en las leyes de desarrollo social y de planeación para el desarrollo, sino que evita que los programas sociales o de cualquier otra índole en una delegación, puedan tener en principio, la connotación de “programas” dadas las características de estructura y operación exigida por el marco normativo, en el cual, las reglas de operación son un componente insustituible y sin el cual no es posible desde el punto de vista normativo contar con un programa propiamente dicho.

Otro vacío relevante es el que deriva de la dependencia de los jefes delegacionales al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, subordinación establecida explícitamente en el EG y que hace referencia a la obligatoriedad de los titulares de las demarcaciones territoriales por dar cuenta al jefe del Ejecutivo local, de las partidas utilizadas en los programas sociales, que dicho sea de paso, son consideradas por el CF como transferencias y, como tales, este ordenamiento limita su uso a los temas que la administración pública local determine pertinentes. Sobre el particular es importante decir que en los resultados de los análisis hechos por Evalúa-DF a los programas de las cuatro delegaciones multicitadas, no es posible ratificar el cumplimiento de esta atribución.

Asimismo, los artículos 115 y 116 del EG, relativos a las atribuciones en materia de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación que podrán encomendarse a los órganos desconcentrados con la finalidad de “...lograr una administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, transparencia y racionalidad...”, brindan a las delegaciones un muy amplio abanico de instrumentos orientados normativamente a proveerlas de las herramientas necesarias para no pretextar vacíos instrumentales que les impidan cumplir con sus funciones; sin embargo, hay un requisito previo: que esto se dé en los términos del reglamento interior de la ley aplicable en cada caso.

Con ello, las menciones que parecían garantizar la plenitud funcional y operacional de las delegaciones, al menos en el papel, quedan también inconclusas al ser condicionadas a expresarse en otros ordenamientos, en este caso reglamentarios, es decir, elaborados por el Poder Ejecutivo, lo que implica que para que lo expresado sucediera, la administración pública del Distrito Federal tendría que regular una parte de sí misma (a las delegaciones), en los términos antes descritos.

Sobre el marco normativo secundario en materia de desarrollo social, obviamente la LDS es el instrumento legal de mayor peso, destacándose en él el establecimiento de las atribuciones delegacionales en la materia que van desde la obligación de contar con un programa delegacional de desarrollo social, hasta llevar a cabo acciones de transparencia y rendición de

cuentas sobre el mismo y los programas parciales que deriven de él, para tal efecto, el principal instrumento mandatado por la Ley son los consejos de desarrollo social.

Adicionalmente, las delegaciones deberán mantener actualizado un diagnóstico de la problemática delegacional, elaborar las propuestas de solución y evaluar los programas de desarrollo social instrumentados.

La relevancia de los consejos radica en que están facultados para incidir en un sinnúmero de temas, entre los que sobresalen fomentar la participación ciudadana (cerca de la mitad de las facultades delegacionales descritas por la Ley, están orientadas a involucrar a la población en sus procesos de desarrollo social), formular recomendaciones sobre políticas y programas de desarrollo social y proponer la realización de investigaciones que sustenten el diagnóstico, prevención y atención de problemas sociales.

En balance, se aprecia que las cuatro evaluaciones realizadas a los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales dan cuenta de múltiples vacíos instrumentales -por parte de las autoridades delegacionales- y normativos, los que deberían atender la ALDF o el Congreso de la Unión.

Dos de las principales fallas instrumentales señaladas en las evaluaciones son la inexistencia de programas delegacionales de desarrollo social y de consejos de desarrollo delegacionales; también es notoria la falta de diagnósticos que den sustento a cada programa de desarrollo social operado y con ello solventar la ausencia de criterios para un diseño adecuado de los programas sociales, como la focalización territorial y su vinculación con el desarrollo urbano. Finalmente, es también patente y altamente destacado en las evaluaciones, el muy deficiente tratamiento dado a las reglas de operación de los programas implementados.

En la Tabla 3 que se muestra a continuación, se presentan las principales recomendaciones que fueron coincidentes en las valoraciones publicadas por Evalúa-DF. Como se puede observar, el grueso de ellas se hace a dos o más delegaciones: de las ocho recomendaciones expresadas en el cuadro, cuatro se emiten a dos demarcaciones territoriales, tres a las cuatro delegaciones y una última recomendación es afín a tres de ellas.

Tabla 3. Recomendaciones coincidentes en las delegaciones analizadas por Evalúa DF

COINCIDENCIAS EN RECOMENDACIONES POR DELEGACIONES

Recomendación	Álvaro Obregón	Iztapalapa	Miguel Hidalgo	Tláhuac
Definir una política social para la demarcación territorial que articule el desarrollo social y el urbano, complementando los aspectos no cubiertos por la desarrollada a nivel central del Gobierno del Distrito Federal. Dicha política deberá compactar el conjunto de programas específicos que actualmente se desarrolla en función de las necesidades sociales prioritarias de la Delegación, a manera de alcanzar una cobertura e impacto relevantes mediante la aplicación del criterio de focalización territorial. De no alcanzarse una cobertura e impacto significativo deberán eliminarse los programas de transferencias y canalizar dichos recursos hacia la ampliación de la inversión en equipamiento e infraestructura social promoviendo una estrategia de desarrollo social territorial con equidad, inclusión social y perspectiva de proyecto urbano.	✖			✖
Elaborar un diagnóstico explícito y sistemático de los principales problemas sociales de la Delegación de conformidad con la Ley de Desarrollo Social para el DF (LDS).	✖			✖
Elaborar y publicar el Programa Delegacional de Desarrollo Social (PDDS), mismo que deberá cumplir con todos los requerimientos que señala el art. 29 de la LDS, así como con el procedimiento para su elaboración referido en el art. 41 y 39 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el DF (RLDS).	✖	✖	✖	✖
Una vez realizada la evaluación, compactación y depuración de los programas rediseñarlos y formular sus nuevas Reglas de Operación de acuerdo con lo establecido en la normatividad aplicable y en función de las necesidades prioritarias detectadas, mediante un conjunto de acciones consistentes y articuladas para mejorar en forma efectiva las condiciones de vida de la población.	✖	✖		✖
Garantizar el funcionamiento efectivo del Consejo Delegacional de Desarrollo Social (CDDS) y demás Consejos Delegacionales.	✖	✖	✖	✖
Desarrollar procesos de capacitación del personal y diseñar mecanismos de comunicación y coordinación entre las distintas unidades administrativas que coordinan programas de desarrollo social al interior de la Delegación y con la Jefatura de la misma.	✖		✖	
Diseñar y poner en práctica sistemas de indicadores y de información y realizar el seguimiento y evaluación interna de los programas sociales.	✖	✖	✖	✖
Los programas específicos en curso que tengan muy Compactar y cancelar baja cobertura e impacto a fin de cumplir con lo señalado en el artículo 27 de la LDS. Para ello la instancia recomendada deberá evaluar la cobertura y montos de las transferencias actuales a fin de establecer en específico qué programas se compactarán y cuáles se cancelarán, estableciendo la debida articulación entre los programas resultantes.		✖	✖	

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones realizadas por Evalúa DF.
<http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/recomendaciones.html>.

4.4. Análisis de las recomendaciones de las evaluaciones

En el esquema socialdemócrata de elaboración de políticas sociales, el Estado está particularmente comprometido con una cobertura universal del riesgo y niveles generosos de subsidios; sus principales particularidades son la fusión del universalismo con la generosidad y la socialización global de los riesgos.

El igualitarismo es una característica predominante en la que toda la población disfruta de los mismos derechos y subsidios, lo que implícitamente podría entenderse como universalismo, principio de gran relevancia en el planteamiento teórico de la política social del Distrito Federal y sus delegaciones, y en la cual, además, se plantean la promoción activa del bienestar y las oportunidades vitales y la eliminación de la pobreza incluso en un periodo determinado (20 años), lo que de suyo es ya una primera inconsistencia en el diseño, si partimos del hecho de que el gobierno autor de la propuesta, lo más que podrá garantizar su continuidad es seis años.

Pero al margen de ello, la postura establecida particularmente en la LDS y en el PDS es altamente coincidente con las premisas esbozadas en el esquema socialdemócrata de bienestar.

El enfoque de impactar directamente en el bienestar de la población mediante el aprovisionamiento de servicios e ingresos -propuesto por T. H. Marshall⁷⁵ y que pareciera ser una alternativa aceptable en la mejora de la calidad de vida de la población- en el caso del Distrito Federal y sus delegaciones no parece concretarse plenamente, en principio por el pequeño número de población beneficiada en proporción con la población objetivo de cada grupo de atención en condición de vulnerabilidad y, en segundo lugar, porque las transferencias otorgadas se entregan por un periodo máximo de un año, sin la garantía de continuidad al margen de prevalecer la condición por la que lo requería, pero también porque los montos asignados no son por sí mismos suficientes para permitir la mínima subsistencia del destinatario del beneficio, al no llegar ni a un salario mínimo vigente.

Este esquema se define, entre otras cosas, por un compromiso político por minimizar al Estado, individualizando los riesgos y fomentando soluciones de mercado; se favorece la asistencia social sobre los programas de reconocimiento de los derechos; es decir, quienes tengan un riesgo aceptable, podrán valerse por sí mismos en el mercado, quienes no, dependerán de la asistencia social, es común entonces la realización de "pruebas de medios" que demuestren las condiciones de pobreza.

Es decir, el esquema de discriminación positiva señalada por Ocampo⁷⁶, en el que se brinda atención a grupos especiales de la población mediante la focalización -que es justamente lo que se podría pensar que está sucediendo en las delegaciones mediante los programas instrumentados- tampoco se sustenta en el esquema de beneficios antes descrito, ya que la atención se otorga a un porcentaje muy pequeño de la población necesitada, sin ningún control que determine el nivel real de necesidad del beneficiario y con apoyos que no contribuirán a modificar su situación de marginación y exclusión social.

⁷⁵ Thomas Marshall, *op. cit.*

⁷⁶ José Ocampo, *op. cit.*, p. 98.

Al analizar los programas sociales delegacionales, éstos terminan encuadrándose en la premisa expuesta por Boltvinik⁷⁷ en cuanto a los riesgos inherentes en el criterio de focalización, consistentes justamente en excluir a individuos con una gran necesidad del apoyo o incluir en los beneficios otorgados a quienes no lo requieren.

El esquema de los programas instrumentados en las delegaciones termina pareciéndose más al modelo de políticas condicionales basadas en la intervención sólo cuando existe una circunstancia previa que la amerite. Este tipo de políticas se formulan en un *centro/vértice* que, posteriormente, se traslada a las localidades. Los programas sociales delegacionales devienen de los programas previamente diseñados e instrumentados al nivel de la entidad federativa y su instrumentación se minimiza a la ejecución del beneficio, sin una valoración real de la evaluación del impacto.

Con base en lo anterior, se puede profundizar en el análisis de las recomendaciones expuestas en el apartado precedente, lo que permitirá contar con una serie de elementos para contrastar la hipótesis de esta investigación.

En primera instancia se apela a la obligatoriedad de los gobiernos de las demarcaciones territoriales, de elaborar y publicar el Programa Delegacional de Desarrollo Social, en cumplimiento de los requerimientos que señala el artículo 29 de la LDS, así como el procedimiento para su elaboración, establecido en el artículo 41 de su reglamento.

Respecto de constituir y asegurar el funcionamiento sustantivo del Consejo Delegacional de Desarrollo Social, se refiere a las características y modalidades que establecen los artículos 18 y 19 de la Ley mencionada.

También se insiste en la necesidad de que las autoridades delegacionales definan una política social que articule el desarrollo social y el urbano, de manera que alcance una cobertura e impacto relevantes mediante la aplicación del criterio de focalización territorial, promoviendo una estrategia de desarrollo social territorial con equidad, inclusión social y perspectiva de proyecto urbano, en congruencia con lo contenido en la LDS, específicamente en sus artículos primero fracción XII y cuarto fracción VIII.

En las evaluaciones se recomienda elaborar las Reglas de Operación de los diversos programas, incorporando los aspectos ordenados para tal efecto por la LDS, en particular lo establecido en el artículo 29 que instruye sobre el contenido que deberán tener todos los programas delegacionales.

De igual manera sucede con los artículos 32 y 33 del mismo ordenamiento en los que se da cuanta clara de la estructura, contenido y especificidades de los programas sociales y de sus lineamientos y mecanismos de operación, como se observó en el capítulo 3, diluyendo toda posibilidad legal de que las delegaciones pudieran argumentar no tener mandato que las obligase a elaborar e instrumentar adecuadamente sus programas sociales.

Quizás cobre mayor relevancia para el objeto de este trabajo, que en el artículo 122 constitucional se instruye la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de Administración Pública local y la obligación del EG para regular su organización

⁷⁷ Julio Boltvinik, *op. cit.*

(estableciendo las atribuciones entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados), así como instituir los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial, definir sus competencias, integración, funcionamiento así como la relación entre éstos y el Jefe de Gobierno, todo lo cual presume la existencia de condiciones al menos normativas y ejecutivas suficientes de las instancias pertinentes para que -al menos teóricamente- las delegaciones cuenten con una estructura administrativa adecuada para atender las necesidades en su territorio, sobreentendiéndose entre ellas, las relativas al desarrollo social.

Como sucede con la CPEUM, en el EG tampoco hay citas expresas al tema del desarrollo social; sin embargo, sí se establecen algunos referentes relacionados con éste, como los dos principios mencionados entre los 15 denominados estratégicos (artículo 12, fracciones V y XI), que deberán ser atendidos por el gobierno del Distrito Federal, en los que se explicita la obligación gubernamental de atender el tema del desarrollo social y prioritariamente las necesidades sociales en la entidad.

A pesar de ello, como se instruye en el artículo 122 sobre las facultades de la ALDF, en el EG tampoco se autoriza a este órgano legislativo para normar el tema del desarrollo social, lo que en opinión del autor, es un vacío notorio dado que la materia está descrita de manera explícita en el artículo 12 del propio EG.

Adicionalmente, también existe una LDS que debería tener un sustento en el EG, al establecer éste en su artículo 42 las facultades de la ALDF para normar determinados temas o materias, de tal suerte que la única referencia de este artículo sobre el tema del desarrollo social es la hecha por su fracción XIII, en la cual se señalan la salud, la asistencia social y la previsión social como materias sujetas a ser normadas por la ALDF, haciendo una réplica clara de lo instruido por el artículo 122 de la CPEUM, con lo que se concluye con ello que quizás el vacío primordial sobre el tema pudiese estar incluso en la propia Constitución nacional.

Lo anterior resulta más claro cuando observamos que en la CPEUM, el tema del desarrollo social no fue explícitamente caracterizado como concurrente; sin embargo, existe una Ley General de Desarrollo Social que establece la concurrencia que deberá haber entre los órdenes de gobierno.

Es decir, el tema del desarrollo social queda fuera del grupo de materias que por ley (CPEUM), tendrán que ser consideradas por las entidades federativas, tomando en cuenta lo establecido por las legislaciones generales respectivas como directrices en las legislaciones locales homólogas, a diferencia de lo que sucede con otras materias como asentamientos humanos, protección civil, salud, protección al ambiente o turismo, que están tipificadas explícitamente como concurrentes en la CPEUM y son objeto de mención del EG en su artículo 44 cuando se instruye que los ordenamientos expedidos por la ALDF estarán sujetos a lo establecido en las leyes generales en materia de educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y las demás que la CPEUM determine materias concurrentes.

Lo paradójico del tema llega a su punto medular cuando, a pesar de que el artículo 73 constitucional determina que el desarrollo social es una materia sobre la cual el Congreso de la Unión puede legislar -pero sin otorgarle el carácter de concurrente-, el Poder Legislativo federal emite la Ley General de Desarrollo Social que establece la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno.

Más aún, a pesar de lo dicho anteriormente y consecuentemente con lo establecido en el artículo 73 constitucional, la ALDF no estaría obligada a considerar los postulados de la ley mencionada en la LDS, lo que de suyo sería una contradicción a la propia naturaleza de una ley general.

Como puede apreciarse en lo antes descrito, las atribuciones delegacionales en materia de desarrollo social, establecidas en la LDS, no sólo son muy amplias, sino también complejas, implican en sí mismas la existencia de recursos plenos y suficientes (económicos, humanos, materiales, etc.), para poder cumplirlas eficazmente. Pero más allá de poder analizar la viabilidad de dichas facultades, está el hecho de que por medio de las evaluaciones formuladas por *Evalúa-DF* sobre las cuatro delegaciones, presentadas en el apartado 4.3 de esta tesis, se hace evidente que prácticamente ninguna de las atribuciones expresadas se cumple a plenitud.

Sobresale el hecho de que la principal omisión es no disponer de un programa de desarrollo social, aunque sí se cuente con supuestos programas orientados a la atención de grupos específicos considerados en situación de vulnerabilidad, mismos que no sólo no cumplen con los requisitos establecidos por esta Ley y las demás aplicables, sino que tampoco terminan atendiendo ni siquiera focalizadamente en el territorio, a la población a la cual están orientados.⁷⁸

Otras posibles omisiones relevantes son la no realización de auditorías a los programas evaluados en las delegaciones objeto de la muestra mencionada anteriormente, no cumplir con las condiciones de actualización e información sobre el padrón de beneficiarios y la no constatación de que éstos pudieran haber sido empleados para propósitos prohibidos por la Ley como el proselitismo político, lo cual está ampliamente descrito en el capítulo 3 de la presente tesis.

Las inconsistencias mencionadas resultan más graves cuando la propia LDS instruye al Jefe de Gobierno para prever los recursos presupuestales necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos tanto del PDS como de los delegacionales, estableciéndose incluso que cuando un programa no logre la plena universalidad por razones presupuestarias, deberá optar por la focalización territorial, misma que no se cumple en ninguno de los casos analizados, paradójicamente por causa de falta de recursos.

Quizás en descargo parcial de la responsabilidad de las autoridades delegacionales sobre lo antes expuesto, está el hecho de que resulta realmente complejo poder cumplir con las encomiendas conferidas por este ordenamiento cuando los gobiernos delegacionales cuentan con periodos de gestión de sólo tres años, con el agravante de la no continuidad de las políticas, personal y menos aún de los estilos de gobernar.

Un último punto en el conjunto de inconsistencias tanto normativas como procedimentales por parte de las autoridades delegacionales en relación con lo instruido por la LDS, radica en destacar el peso que tiene la subordinación de las delegaciones para con el gobierno central, al

⁷⁸ Véase la estructura determinada para los programas delegacionales de desarrollo social establecida por el artículo 29 de la LDS y lo instruido por los artículos 32 al 38 de la misma Ley en materia de congruencia para con el PDS y de la obligatoriedad de los programas sociales por contar con lineamientos y mecanismos de operación.

tener éstas que informar a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal sobre todo lo acontecido en la materia, así como depender de esta última para coordinarse entre sí; en las evaluaciones de las cuatro delegaciones antes referidas, no pudo constatar que esto suceda.

Ahora bien, es importante agregar que al margen de las anomalías ya mencionadas, la obligatoriedad de las delegaciones por atender la materia del desarrollo social no sólo está estipulada en la LDS, sino que se hace referencia a ello en otros ordenamientos complementarios como la LOAP y su Reglamento, aunque mediante temas como salud y equidad de género.

La única referencia explícita al desarrollo social en estos dos instrumentos, tiene que ver con la atribución de ejecutar en las respectivas demarcaciones territoriales, programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, aunque de manera concurrente con la entidad ya que deberá considerar las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente.

Es menester comentar que también existen incumplimientos de las autoridades locales en relación con lo establecido en el RLDS, particularmente en lo relativo a la obligatoriedad de entregar a la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad, para su publicación en el Sistema de Información del Desarrollo Social, los programas de desarrollo social delegacionales junto con los lineamientos y reglas de operación de los programas a su cargo, mismos que en las cuatro delegaciones evaluadas fueron igualmente deficitarios en relación con los contenidos mandatados por la norma; peor aún es el hecho de que prácticamente no se constata en ninguna de las delegaciones el cumplimiento de la obligatoriedad de entregar como máximo en 45 días posteriores a la conclusión de cada trimestre un informe sobre el estado que guarda cada programa instrumentado.

También existen vacíos normativos en el RLDS; el más relevante -a juicio del autor de este trabajo- estriba en no contener regulación alguna específica, orientada a normar el proceder de las delegaciones respecto de lo mandatado en la LDS, especialmente en lo instruido por el artículo 11 de la misma, que describe las atribuciones en materia de desarrollo social de las demarcaciones territoriales. Es decir, el RLDS no aporta nuevos elementos que contribuyan a mejorar el marco regulatorio ofrecido por la LDS, lo cual dicho sea de paso, sería su función primordial.

Asimismo, destacan las contradicciones encontradas en los propios ordenamientos analizados, tal cual sucede con lo enunciado en el EG, la LOAP y su reglamento, en relación con la autonomía funcional en acciones de gobierno de las delegaciones; al mismo tiempo, tanto en estos ordenamientos como en otros complementarios como la LDS y su reglamento, se supeditan atribuciones de estos órganos desconcentrados a decisiones tomadas desde la administración central, particularmente la Secretaría cabeza de sector.

Otra anomalía relevante, ahora respecto de la LOAP, es el incumplimiento de los titulares de las delegaciones de velar por la observancia de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, que les responsabilizan por atender todo lo dispuesto en los ordenamientos aplicables en su demarcación territorial, entre los que se encuentra, la obligatoriedad de contar con programas de desarrollo delegacionales y sectoriales

como el de desarrollo social. Por lo tanto, que las delegaciones cuenten con programas de desarrollo social propios, entre otros mandatos legales, no podrá ser eximido. El RIAP también plasma esto como una atribución directa de la Dirección General de Jurídica y Gobierno de cada demarcación territorial.

Un vacío importante en la LOAP es el que se refiere, en repetidas ocasiones, a programas delegacionales y parciales pero sin que se definan los conceptos ni se establezca el marco normativo supletorio para tal efecto, tal como sucede con la LPD respecto de la LDS. Asimismo, como sucede con el RLDS, más que reglamentar la Ley aludida, el RIAP sólo reitera lo en ella mencionado sin aportar mayores elementos de regulación, que permitan que la norma sea más precisa, más clara y en consecuencia tener una mejor probabilidad de cumplimiento.

Una ausencia importante en todo el marco normativo en materia de desarrollo social es la falta de mecanismos coercitivos que contribuirían a promover en mayor medida el poder dar cumplimiento a lo instruido en los ordenamientos que lo componen, tal es el caso de las atribuciones de las direcciones generales específicas para cada delegación que particularizan las atribuciones de cada una de ellas, pero no con más orden o coherencia, sino solamente ampliando el número de actividades específicas sobre las que cada dirección general está facultada para llevar a cabo, tales como apoyar en gastos funerarios, fomentar el turismo o promover festividades autóctonas.

Un vacío normativo altamente notorio en la LPD es el planteamiento tanto para el PGD como para el PDS y los programas delegacionales, de proyecciones y previsiones para 20 años, si bien la propia Ley establece que la vigencia de estos instrumentos no excederá el periodo de gestión de la administración que los promulgue. De hecho, la propia LPD instruye que cada nueva administración elabore sus programas, lo cual nos lleva a tener en las delegaciones vigencias de tres años con previsiones para 20 años.

Otro tema relevante en este ordenamiento es la ausencia de procedimientos claros y transparentes para llevar a cabo las tareas de evaluación, aunado a que estas actividades se direccionan a la discrecionalidad de la "sociedad civil", sin ningún mecanismo de rendición de cuentas por parte de la administración delegacional, siendo esto contradictorio con lo mencionado por la propia LDS en su artículo 11 fracción IX en la que se hace explícita la facultad de las delegaciones para realizar el control y evaluación de los programas.

Un último grupo de omisiones cometidas por las autoridades delegacionales tiene que ver con el no acatamiento de lo estipulado por el CF, particularmente en lo relativo al contenido de las reglas de operación de los programas y a someter a éstas y a los propios programas, al escrutinio de una comisión intersectorial y de la ALDF previamente a su elaboración.

Programáticamente tampoco es posible constatar que las delegacionales cumplan a cabalidad con atender los principios y premisas del desarrollo social establecidas en el PGD y el PDS. Asimismo, la consecución de los objetivos y metas establecidos en ambos programas será de 20 años, lo que los hace procedimentalmente imposibles de cumplirse por las delegaciones, replicándose en estos instrumentos programáticos la inconsistencia normativa detectada en la LPD, relativa a la instrucción de contar con programas de largo plazo, pero con vigencias legales de tres.

Esto ejemplifica, una vez más, que el esquema del régimen de bienestar planteado por el marco legal y programático de la entidad no responde a la realidad observada en los resultados de las evaluaciones hechas a los programas sociales instrumentados en las cuatro delegaciones analizadas por Evalúa-DF.

Con base en este análisis es posible afirmar de manera contundente que las políticas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales no cumplen con el marco normativo relativo al diseño de tales políticas, específicamente en las obligaciones establecidas en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, pero también -y de manera no menos importante- en el resto de los ordenamientos y programas analizados en esta tesis.

No obstante, cabe señalar que esta subutilización del marco normativo para diseñar los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales no significa omitir otro tema relativo a las capacidades institucionales de tales gobiernos, es decir, su limitado margen de acción, causado entre otras cosas por la situación institucional particular del Distrito Federal y que de manera natural permea en las delegaciones; también es generado a causa de los múltiples vacíos normativos que complejizan la actuación de los gobiernos de las demarcaciones territoriales de la entidad; finalmente, lo es también por las propias limitaciones técnicas y en general, de desempeño de las administraciones delegacionales.

Conclusiones

En esta tesis se comprende a la política social como el conjunto de programas institucionales desarrollados e instrumentados por el Estado con la finalidad de mejorar el nivel de bienestar presente y futuro de la población.

Con base en lo anterior, en opinión del autor de esta tesis, el afán por privilegiar el tema social ha propiciado la desarticulación de otros de gran relevancia como el territorial, sin que de todos modos se logre favorecer una mejor condición de vida para los mexicanos. Un claro ejemplo de ello es que con la transformación en 1992 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social, no sólo no se mejoró la calidad de vida de los mexicanos, sino que se dismanteló de manera muy importante la estructura institucional que daba sustento a la política de ocupación y aprovechamiento sustentable del territorio, fundamental para el desarrollo nacional y, por lo tanto, para el desarrollo de la población.

De hecho, que las políticas y programas sociales no se vean claramente vinculados entre sí, particularmente en el diseño de los programas delegacionales y que éstos no parezcan tomar en cuenta -en su elaboración e instrumentación- las directrices del marco normativo que los rige, es consecuencia tanto de los vacíos normativos del propio marco regulatorio, como de la estructura de la política social en la entidad, diseñada con miras a promover como logros en proceso de consolidación a la justicia social, la equidad, la construcción de ciudadanía y la integración social, premisas establecidas en el propio marco normativo y programático del desarrollo social.

Sin embargo, la estructura de la política social en el Distrito Federal no pareciera poder sostener el objetivo antes planteado al no quedar claramente establecido el andamiaje normativo, instrumental y procedimental que posibilitará que los principios rectores descritos en el párrafo anterior, se concreten en la estructura institucional de la entidad y de sus delegaciones.

Para alcanzar esos principios rectores, los programas instrumentados por el gobierno del Distrito Federal tienen como objetivo resolver problemas sociales en suma complejos: lograr el ejercicio pleno de los derechos sociales; erradicar la desigualdad y la pobreza para poder propiciar equidad social en el más amplio sentido del término; incentivar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social, y lograr un desarrollo urbano sustentable.

Para ello, la política social descrita tanto en la Ley como en el Programa, ambos de Desarrollo Social, apela a principios como la universalidad, integralidad, transversalidad, participación y territorialidad, argumentando que éstos son una condición necesaria para poder acceder al goce pleno de los derechos económicos, sociales, culturales⁷⁹ y ambientales. Consideramos que los derechos políticos, no mencionados ni por los programas ni por la norma, son derechos sustantivos en la adecuada construcción del desarrollo social.

Adicionalmente a la larga lista de premisas y postulados establecidos como condición necesaria para lograr el desarrollo social pleno de los habitantes del Distrito Federal, la política social de la

⁷⁹ En mi opinión, los derechos culturales forman parte del entramado constitutivo de los derechos sociales, por lo que no habría razón para enfatizarlos de manera particular, como se establece en la legislación en la materia y en el programa de desarrollo social de la entidad.

entidad también se propone como objetivo principal, abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en un contexto de acumulación de derechos, es decir, lograr todo lo mencionado en los párrafos anteriores, en un plazo no mayor a 20 años.

Lo paradójico de ello es que, cómo se conseguirá este objetivo tan ambicioso no se expresa en el programa de desarrollo social de la entidad, el cual más bien replica pero de manera aún más desagregada la enorme lista de preceptos relativos al *deber ser* en el marco del desarrollo social, pero no abunda en *cómo hacer* para lograr el *deber ser* tan ampliamente descrito en el marco normativo y programático de la entidad.

Más aún, el amplio objetivo antes descrito resulta incluso incoherente al estar establecido en la propia legislación, que los programas tendrán una vigencia igual a la de la administración que los creó, lo que de suyo no limita la posibilidad de que una nueva administración adopte los postulados de la administración saliente, pero sí abre la puerta a la gestación de nuevos programas, especialmente porque su elaboración está instruida también por la ley como una obligación para cada gobierno entrante.⁸⁰

La premisa de una política social como realización de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal -sean ciudadanos de pleno derecho o no- orientada a atender integralmente los derechos humanos (alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social) no encuentra eco en el diseño y menos aún en la instrumentación de los programas de carácter social de las delegaciones.

De hecho, si se tuviera que caracterizar a las políticas y programas sociales instrumentados por las delegaciones e incluso por el Distrito Federal, podríamos decir que, entre otras características, comparten una mínima responsabilidad real del Estado sobre el bienestar de las personas; los servicios prestados por éste, en consecuencia, son mínimos y la población atendida es minoritaria y sujeta a test de elegibilidad,⁸¹ coincidiendo con el modelo residual expuesto por Titmuss,⁸² en el que existen dos medios para la satisfacción de las necesidades de un individuo, el mercado privado y la familia, reservando el papel del gobierno como interventor en caso de que éstas vías no funcionen.

Sin embargo, la postura establecida particularmente en la LDS y en el PDS es altamente coincidente con las premisas planteadas en el esquema socialdemócrata de bienestar, estando en franca contradicción con lo sucedido en la praxis en las delegaciones, en las que la política y los programas sociales no responden a lo antes descrito, pareciéndose más al régimen de bienestar liberal en el que se prioriza y favorece las comprobaciones de los ingresos para averiguar el grado de necesidad, estableciéndose entonces una prueba de medios que restringe a la población beneficiada a una selección previa, contraria al principio de universalidad (igualdad).

Más aún, los programas instrumentados en las delegaciones, a pesar de coincidir con la descripción anterior, en demérito de lo estipulado en el marco normativo y programático en la

⁸⁰ Artículos 25 y 28 de la Ley de Planeación.

⁸¹ Elaine Carey-Bélanger, *op. cit.* p. 4.

⁸² Richard Titmuss, *op. cit.*

materia, no cumplen tampoco con atender en los términos del esquema liberal, a la población que demuestre requerir la asistencia social, primero porque los apoyos ofrecidos no son suficientes y segundo porque se otorgan no a quién lo necesite más, sino a quien los solicite primero de entre aquellos que, con poco rigor, acrediten poder requerirlos, restringiéndose además a la entrega de recursos y no a la satisfacción de servicios o suplencia de necesidades concretas.

Adicionalmente, el beneficio entregado se circunscribe a una transferencia económica periódica, otorgada nunca por más de un año durante la misma inscripción, y normalmente inferior al monto equivalente del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, tal y como se observó en el capítulo 4.

Así, los postulados establecidos en los documentos rectores de la política social en el Distrito Federal y sus delegaciones, en la praxis reflejan únicamente una composición condicional, altamente limitada tanto en los beneficios ofrecidos como en la población beneficiada.

Los programas se caracterizan entonces por la ausencia de mecanismos de control claros – tanto en la selección de la población beneficiada como en los apoyos otorgados- y un esquema central de diseño y selección de programas a instrumentar, que termina por replicarse en la delegaciones sin un sentido claro del respeto de la normatividad aplicable y, más aún, sin una evaluación de los beneficios generados, mismos que desde un sentido empírico, parecen mínimos y evidentemente no corresponden a las expectativas planteadas, tanto en el propio marco normativo como en el programático que regula a las políticas y programas sociales en el Distrito Federal.

Dicho lo anterior, conviene hacer también algunas observaciones respecto de la coherencia y vinculación existente entre los programas sociales instrumentados en las delegaciones y el marco normativo y programático que los regula.

En principio, es necesario señalar que la naturaleza jurídica del Distrito Federal no es una condición que favorezca una adecuada estructura institucional que permita los balances adecuados entre las atribuciones concurrentes en materia social entre los distintos órdenes de gobierno. Responsabilizar tanto a los poderes federales como a los locales del gobierno de la entidad, no parece haber dado un resultado favorable, especialmente tratándose del funcionamiento y desempeño de las delegaciones, ya que ha complejizado el proceso del diseño e instrumentación de programas, entre ellos los sociales.

Una primer contradicción que aunque no atañe al objeto de esta tesis, vale la pena comentar con la finalidad de notar los vacíos existentes también en el marco normativo que sustenta al desarrollo social, es la mención hecha en el artículo 122 constitucional en razón de que las facultades federales en el Distrito Federal recaen en los tres Poderes de la Unión; sin embargo, en el propio artículo sólo se establecen las atribuciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ahora bien, aunque en materia de desarrollo social, el artículo 122 no establece nada explícito sobre el tema, sí faculta al órgano legislativo local para normar sobre salud, asistencia social y previsión social, materias implícitas y fundamentales para el desarrollo social.

De igual manera, en el EG tampoco se alude explícitamente al desarrollo social; sin embargo, sí se establecen algunos referentes relacionados con éste, como los principios mencionados en

las fracciones V y XI del artículo 12, en los que se hace una mención explícita sobre la obligación gubernamental de atender al desarrollo social y prioritariamente a las necesidades sociales en la entidad.

Asimismo, el EG tampoco faculta a la ALDF para normar el tema del desarrollo social, lo que exhibe un vacío notorio dado que la materia está señalada de manera explícita en el artículo 12 de la ley fundamental local. Otra laguna que se advierte en el EG está relacionado con el sustento que debería dar a la LDS; sin embargo, la única referencia que el artículo 42 -que determina las materias sobre las cuales podrá legislar la ALDF- hace sobre el tema, señala a la salud, la asistencia social y la previsión social como materias sujetas a ser normadas por la ALDF, haciendo una réplica clara de lo instruido por la CPEUM en su artículo 122.

Sobre el tema particular del desarrollo social, llama la atención el hecho de que en la propia CPEUM, el tema no fue explícitamente caracterizado como concurrente, sin embargo el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Desarrollo Social que establece la concurrencia entre órdenes de gobierno.

Más aún y consecuentemente con lo establecido en el artículo 73 constitucional, la ALDF no estaría obligada a considerar los postulados de la ley mencionada en la LDS, lo que de suyo sería una contradicción con la propia naturaleza de una ley general.

Un vacío que evidencia la fragilidad de las múltiples alusiones hechas en el marco normativo del desarrollo social sobre la plenitud funcional y operacional de las delegaciones, es el que deriva de la dependencia de los jefes delegacionales al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, establecida explícitamente en el EG y que hace referencia a la obligatoriedad de los titulares de las demarcaciones territoriales de dar cuenta al jefe del Ejecutivo, tanto del gasto como de la ejecución de los programas, sin embargo, en los resultados publicados por Evalúa-DF, no se ratifica el cumplimiento de esta atribución.

Una última mención relevante sobre las ausencias o inconsistencias encontradas en las normas fundacionales en el Distrito Federal es lo enunciado en el artículo 118 del EG, primero y único artículo que alude explícitamente al "desarrollo y bienestar social", instruyendo además, que para su consecución se deberán tomar en cuenta materias diversas como seguridad pública; reservas territoriales, uso de suelo y vivienda; preservación del medio ambiente; infraestructura y servicios de salud y educación; transporte público, y agua potable, entre otros.

Lo paradójico con lo descrito por este artículo es que pareciera estar descontextualizado del resto del EG y del artículo 122 constitucional, en el que no encontramos ningún anclaje estructurado al tema del desarrollo social y menos aún, como un tema fundamental sobre el que deberán ocuparse de manera específica y concreta los diferentes órdenes de gobierno en el Distrito Federal.

Todo lo anterior habla, en opinión del que suscribe esta tesis, de insolvencias en los procesos legislativos federal y del Distrito Federal, que propician la creación de ordenamientos para esta entidad, con vacíos subyacentes que el Ejecutivo -federal o local en su caso- no corrigió previamente al proceso de promulgación de los mismos.

Sobre las atribuciones delegacionales en materia de desarrollo social, establecidas en la LDS, resulta relevante comentar que son amplias, complejas e implican en sí mismas, la existencia

de recursos plenos y suficientes (económicos, humanos, materiales, etc.), para poderse cumplir eficazmente.

Al respecto, en los estudios publicados por Evalúa-DF sobre las cuatro delegaciones presentadas en el capítulo 4 de esta tesis, prácticamente ninguna de las atribuciones expresadas en la LDS se cumple a plenitud.

La principal omisión en común es la de no contar con un programa de desarrollo social, sin embargo, resulta tan lamentable o más, que los programas orientados a la atención de grupos en situación de vulnerabilidad en cada delegación, no sólo no cumplen con los requisitos establecidos por la LDS y las demás aplicables, sino que tampoco logran atender ni siquiera focalizadamente en el territorio a la población a la cual están orientados.⁸³

Otras ausencias relevantes sobre mandatos expresos en el marco normativo en materia de desarrollo social son: no realizar auditorías a los programas; no actualizar ni hacer público el padrón de beneficiarios, no cumplir con la instrucción de focalización territorial cuando un programa no logre la plena universalidad por razones presupuestales, aunque paradójicamente esto no sucede a causa de carencia de recursos; no entregar a la SDS para su publicación en el Sistema de Información del Desarrollo Social, los programas de desarrollo social delegacionales y los lineamientos y mecanismos de operación de los demás programas a su cargo; no entregar en un máximo de 45 días posteriores a cada trimestre un informe sobre el estado que guarda cada programa instrumentado.

En lo que respecta a vacíos en el marco normativo secundario y reglamentario, destaca la nula regulación en el RLDS respecto lo mandatado en la LDS sobre el funcionamiento de las delegaciones, especialmente en lo instruido en su artículo 11 relativo a las atribuciones de las demarcaciones territoriales en materia de desarrollo social.

Otro importante se ubica en la LOAP, en la que se habla de programas delegacionales y parciales sin definir ambos conceptos ni establecer un marco normativo supletorio para tal efecto. Asimismo, y de manera similar a lo sucedido con el RLDS en relación con la LDS, en el RIAP sólo reitera lo mencionado en la LOAP, sin aportar mayores elementos que permitieran mayor precisión, claridad y en consecuencia, mejor probabilidad de cumplimiento. Al respecto, resulta relevante destacar la falta de mecanismos coercitivos en el marco normativo que contribuyan a dar cumplimiento a lo instruido en los ordenamientos que lo componen.

Digno de destacarse es lo sucedido en la LPD, en la que se plantean tanto para el PGD como para el PDS y los programas delegacionales, la elaboración de proyecciones y previsiones para 20 años, no obstante la propia Ley establece que la vigencia de estos instrumentos no excederá el periodo de gestión de la administración que los promulgue. De hecho, la propia LPD instruye que cada nueva administración elabore sus programas, que en el caso de los delegacionales, su vigencia será de tres años, aunque con previsiones para 20 años.

⁸³ Véase la estructura determinada para los programas delegacionales de desarrollo social establecida por el artículo 29 de la LDS y lo instruido por los artículos 32 al 38 de la misma Ley en materia de congruencia para con el PDS y de la obligatoriedad de los programas sociales por contar con lineamientos y mecanismos de operación.

Un tema más en la LPD está relacionado con la ausencia de procedimientos claros y transparentes para llevar a cabo tareas de evaluación. Muy relacionado con ello, está el tema del no acatamiento de lo estipulado por el CF, en lo relativo al contenido de las reglas de operación de los programas y a someter éstas y los propios programas, al escrutinio de una comisión intersectorial y de la ALDF previa a su instrumentación.

Programáticamente se repite en estos instrumentos la inconsistencia normativa detectada en la LPD relativa a los plazos de operación establecidos en ambos programas (20 años). Tampoco es posible constatar que las delegacionales cumplan a cabalidad con atender los principios y premisas del desarrollo social establecidas en el PGD y el PDS.

Un buen corolario a lo hasta ahora descrito sería que el esquema del régimen de bienestar - planteado en el marco legal y programático de la entidad- no responde a la realidad observada en los resultados de las evaluaciones hechas sobre los programas sociales instrumentados en las cuatro delegaciones analizadas por Evalúa-DF.

Los resultados de las evaluaciones que se comparan en este trabajo -producto del análisis del grado de congruencia entre el diseño del programa de desarrollo social de las delegaciones Álvaro Obregón, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac- con los principios de la política de desarrollo social establecidos en la LDS,⁸⁴ permite aportar elementos para observar que los gobiernos de tales demarcaciones territoriales no cumplen cabalmente con las facultades normativas en materia de desarrollo social.

De hecho, se recomienda en los cuatro casos, elaborar y publicar el Programa Delegacional de Desarrollo Social, cumpliendo los requerimientos que señala el artículo 29 de la LDS, así como el procedimiento para su elaboración, establecido en el artículo 41 de su reglamento. También se sugiere constituir y asegurar el funcionamiento sustantivo del Consejo Delegacional de Desarrollo Social, referido a las características y modalidades que establecen los artículos 18 y 19 de la Ley mencionada.

Asimismo, se recomienda definir una política social que articule el desarrollo social y el urbano, de manera que alcance una cobertura e impacto relevantes mediante la aplicación del criterio de focalización territorial, promoviendo una estrategia de desarrollo social territorial con equidad, inclusión social y perspectiva de proyecto urbano, en congruencia con lo contenido en la LDS, específicamente en la fracción XII del artículo primero y fracción VIII del artículo cuarto.

En las evaluaciones se recomienda elaborar las Reglas de Operación de los diversos programas, incorporando los aspectos ordenados para tal efecto por la LDS, en particular el artículo 29 que instruye sobre el contenido que deberán tener los programas delegacionales.

Con base en este análisis, se tienen elementos para sostener que las políticas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales no cumplen con el marco normativo relativo al diseño de tales políticas, específicamente las obligaciones establecidas en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

⁸⁴ Estos resultados se encuentran en las evaluaciones externas publicadas en la página del Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal, Evalúa-DF, <http://evaluadf.df.gob.mx>.

No obstante, cabe señalar que esta subutilización del marco normativo para diseñar programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales no significa omitir otro tema relativo a las capacidades institucionales de tales gobiernos, es decir, su limitado margen de acción a causa principalmente de carecer de atribuciones específicas y suficientes en materia de desarrollo social, más allá de tener la obligación de elaborar un programa trianual para tal efecto, lo que nos obliga a mencionar la reforma política inacabada, relativa a las facultades institucionales de las instancias y ámbitos de gobierno del Distrito Federal.

Esto también deriva de las múltiples inconsistencias existentes en el marco normativo y programático en la materia, al que nos hemos referido con amplitud a lo largo de este documento, por ello, a continuación describiré algunas acciones que en opinión personal pero también derivadas de los resultados publicados por Evalúa-DF, deberían llevarse a cabo por las administraciones delegacionales en general y de manera permanente, salvo que la situación particular del Distrito Federal se transformará tomando en cuenta en el modelo resultante, prever las omisiones y vacíos institucionales (normativos, programáticos y de instrumentación) mencionados en esta tesis.

En primer lugar, las delegaciones deben acatar e instrumentar lo instruido por el artículo 29 de la LDS, en cada una de sus fracciones, lo cual implica atender también lo estipulado en el artículo 31 de la LPD.

Esta recomendación está orientada a dar cumplimiento a la principal obligación de la Delegación en materia de desarrollo social, contar con un programa delegacional de desarrollo social (artículo 11 fracción II de la LDS), adicionalmente contribuirá a establecer un sustento sólido de planeación para el desarrollo en las demarcaciones territoriales, en el entendido de que al cumplir adecuadamente con esta obligación legal, habrá menor posibilidad de vacíos procedimentales, instrumentación de programas con utilidad marginal o ineficiente instrumentación de programas relevantes; que son algunas de las conclusiones de mayor relevancia obtenidas de las evaluaciones de los programas de desarrollo social solicitados por el Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal.

Asimismo, lo antes descrito coadyuvaría a institucionalizar en las delegaciones un proceso eficiente de planeación programático-presupuestal para sus programas de desarrollo social, sin el cual ninguna recomendación que pudiera hacerse mejoraría de manera muy importante la aplicación de los programas, sobre la base de que las delegaciones más que instrumentar programas -entendidos por la descripción que sobre éstos hace el marco normativo aplicable en el Distrito Federal- distribuyen transferencias, que de suyo y en las condiciones en las que se hace, difícilmente contribuirán al desarrollo social en el Distrito Federal.

Lo anterior es evidente ya que en la mayoría de los programas sociales instrumentados al menos en las cuatro delegaciones analizadas en esta tesis, los objetivos planteados en los lineamientos y reglas de operación de dichos programas son imposibles de lograr con la sola entrega de los recursos económicos que constituyen dichas transferencias.

Ésta sería una manera de lograr que los programas de desarrollo social delegacionales fuesen más congruentes con una política de desarrollo social ante todo universal y definida a partir de los principios de integralidad, transversalidad, territorialidad y participación, como lo estipulan el marco normativo y programático en la materia.



Cumplir con lo estipulado en las normas y programas que sustentan las atribuciones de las delegaciones en materia social es entonces una necesidad apremiante en las delegaciones, particularmente aquella que instruye la obligatoriedad de diseñar, instrumentar y evaluar programas de desarrollo social, pero que, además, describen con detalle la estructura, funcionamiento y objetivos de los mismos, posibilitando con ello que aun las transferencias brinden el mayor beneficio posible a sus habitantes.

Asimismo, permitirá a las demarcaciones territoriales contar con más y mejores elementos de análisis y toma de decisiones, previos al diseño y elaboración de los programas sociales, mediante el uso del análisis territorial, considerado en el marco institucional en materia de desarrollo social, que identifique entre otras cosas, la ubicación de las poblaciones objetivo y las zonas de aplicación focalizada de los programas.

Adicionalmente a lo ya mencionado y derivado también del análisis de las recomendaciones hechas a cada una de las cuatro delegaciones y publicadas por Evalúa-DF, señalaremos algunas que a nuestro juicio resultan de gran relevancia:

- ✓ Elaborar un análisis programático-presupuestal, que complemente lo estipulado en los artículos 30 y 33, inciso e de la LDS, mediante el cual se pueda estructurar la solicitud y asignación de recursos requeridos (económicos, humanos, materiales), referenciados a las actividades programadas y al cumplimiento preciso de objetivos, metas, estrategias y acciones.
- ✓ Establecer claramente y de conformidad con el artículo 30 de la LDS, los criterios de ejecución de los programas de desarrollo social.
- ✓ Elaborar los lineamientos y reglas de operación de los programas en estricto apego a lo instruido en el artículo 33 de la LDS, con particular énfasis en la elaboración de los padrones de beneficiarios de conformidad con los artículos 34 a 36 de dicho ordenamiento.
- ✓ Incluir indicadores de desempeño en los mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos por los programas -instruidos por el inciso g del artículo 33 de la LDS y en el artículo 30 de la LOAP- que al menos puedan medir el nivel de satisfacción de la población beneficiaria y el impacto en la solución de los problemas sobre los que se pretende incidir.
- ✓ Reorganizar programática y presupuestalmente las unidades administrativas y montos destinados a atender en específico las acciones establecidas en los programas de desarrollo social, con lo que entre otras cosas, se podrá heredar una experiencia de planeación formalmente institucionalizada y con una mejor elaboración técnica.
- ✓ Mejorar la coordinación y concurrencia de la operación de los programas de desarrollo social tanto en el interior de las delegaciones como con el gobierno de la entidad y cualquier otro actor involucrado.

Finalmente es oportuno indicar que una parte muy importante de las acciones, para corregir los vacíos institucionales señalados en esta tesis, se circunscribe también a la necesidad de llevar a cabo modificaciones normativas al marco regulatorio en materia de desarrollo social, particularmente para corregir las inconsistencias e incongruencias existentes entre ordenamientos complementarios y supletorios como es el caso de las LDS y la LPD.

Asimismo, intentar adecuar e institucionalizar con plenitud en el marco normativo del Distrito Federal, el tema del desarrollo social, haciéndolo explícito y consistente desde el EG y hasta la última norma relacionada con el tema, disipar la heterogeneidad de su trato a lo largo de los distintos ordenamientos que lo tocan y fortalecer lo instruido en su ley marco, la LDS.

Finalmente, pero no menos importante, resulta construir en este marco normativo, una estructura que obligue al cumplimiento laxo de lo por él instruido, anexando para tal efecto y de ser necesario, apartados coercitivos en los ordenamientos a los que haya lugar para tal efecto.

El bienestar presente y futuro de la sociedad del Distrito Federal, demanda de acciones contundentes, claras y precisas de las autoridades responsables de llevarlas a cabo y de la sociedad cuya participación cívica es fundamental para tener autoridades con la entereza de actuar con tal prestancia.

Bibliografía

- Adelantado, José, "Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica", en Arteaga, C. y Solís, S. *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- y Eduardo Calderón, "Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2.
- Aguilar, Luis, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Boltvinik, Julio, "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/ Oportunidades, en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y Desafíos*, México, Gobierno del Estado de Tamaulipas, Siglo XXI, 2004.
- Bustelo, Eduardo, "¿Retornará lo social?", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el Mundo, Realidades y Desafíos*, México, Gobierno del Estado de Tamaulipas, Siglo XXI, 2004.
- Carey-Bélanger, Elaine, "¿Qué porvenir para la política social?", en *Revista de Servicio Social*, vol. 1, núm. 2, diciembre-junio de 1999, Quebec, UDEC, pp. 1-16.
- Castles, Francis, "On the Political Economy of Recent Public Sector Development", *Journal European Social Policy*, vol. II, núm. 3, 2001.
- Comisión de Distrito Federal, *Reforma política del Distrito Federal. Análisis y perspectivas*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, diciembre de 2007.
- Cornia, Giovanni y Stewart, Frances, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", en *Comercio exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 563-573.
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford, Polity, 1990.
- . *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel Sociología.
- Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1988.
- Gutiérrez del Olmo, José Félix, "De la caridad a la asistencia. Un enfoque de la pobreza y de la marginación en México", *La atención materno-infantil: apuntes para su historia*. SSA, 1993.
- Herrera, Manuel y Pablo Castón, *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel. 2003,
- Kersbergen, K. "The declining resistance of welfare state to change?", en Kuhnle (ed.) *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge, 2000.
- Kuhnle (ed.) *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge, 2000.
- Marshall, Thomas, *Social Policy*, Londres, Penguin, 1975.
- Mishra, A, "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá", en Rafael Muñoz de Bustillo, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1992.

- Montagut, Teresa, *Política Social, Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Moreno, Pedro, "Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México", en Manuel Canto y Víctor Durand (coords.), *Política y gobierno en la transición mexicana*, México, UAM Xochimilco, 1990.
- Moyado, Francisco, "La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación", *Revista Estudios Políticos*, FCPYS-UNAM, núm. 12, julio-septiembre de 1996.
- La política social en la ciudad de México durante el periodo 1997-2000, un enfoque de construcción de ciudadanía social*, Inédito, México, 2001.
- Ocampo, José, "Recasting the international financial agenda", en John Eatwell y Lance Taylor. *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.
- Pierson, Paul, *The new politics of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general*. Consejo de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Social, Editores Provencio, Enrique y Yanes, Pablo, México, noviembre de 2006.
- Sen, Amartya, "La economía política de la focalización", *Comercio exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 555-562.
- Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP, 1989.
- Sykes, Rob y Alcock, Peter, *Developments in European Social Policy: convergence and diversity*. Bristol, The Polity Press, 1998.
- Titmuss, Richard, *Essays on the Welfare State*, London, Routledge, 1969.
- Van Evera, Stephen, *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*, Barcelona, Gedisa, 2002.

Fuentes electrónicas

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF. "Evaluaciones y Recomendaciones 2008-2009",
<http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/recomendaciones.html>

Cámara de Diputados, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos",
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal",
<http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=13>

"Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal",
<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000010.pdf>

"Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal",
<http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000033.pdf>

"Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal",
<http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000061.pdf>

Gobierno del Distrito Federal, "Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal", <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r138101.pdf>

"Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal",
<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/rd21045.pdf>

"Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2007-2012",
<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1662.pdf>

"Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012",
<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1695.pdf>

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, "Código Financiero del Distrito Federal 2008", www.finanzas.df.gob.mx/codigo/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, "XII Censo General de Población y Vivienda 2000", <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx>

"II Censo de Población y Vivienda 2005",
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx>

"Cuadernos estadísticos delegacionales, Álvaro Obregón",
<http://www.inegi.org.mx/lib/buscador/busqueda.aspx?s=inegi&textoBus=cuadernos%20estadisticos%20delegacionales&e=09&seccionBus=docit>

Consejo Nacional de Población, "Proyecciones de población, México 2005-2050",
www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf

Delegación Álvaro Obregón, "Breviario Estadístico de Álvaro Obregón",
www.aobregon.df.gob.mx/.../presentacion.html

Anexos

Anexo 1. Programas sociales instrumentados en las delegaciones evaluadas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF

Álvaro Obregón		
Programa	Objetivo	Descripción del apoyo
1. Comunidades Sanas y Seguras	Proyecto integral para la prevención, seguridad, salud, desarrollo social y desarrollo comunitario en zonas destinadas a la recuperación y rescate integral: colonias, escuelas, centros sociales, espacios públicos, parques y zonas verdes rescatadas y rehabilitadas de las colonias clasificadas con muy alta y alta marginación.	Servicios prestados por la Delegación en temas específicos como salud, prevención de las adicciones –tema que se trata separadamente del tema de la salud-, atención a adultos mayores y personas con discapacidad. Dentro de estas acciones se relacionan indistintamente, equipamientos como: clínicas, ludotecas, bibliotecas, centros deportivos y centros comunitarios; servicios como: consulta externa en centros de salud, atención médica y odontológica en unidades móviles o campañas de sanidad animal; pláticas, eventos, cursos y talleres; visitas guiadas y recorridos turísticos; convenios con otras instituciones públicas o privadas para atención en salud, educación o seguridad pública, y apoyos económicos a diferentes grupos de población.
2. Apoyo a la población vulnerable "Madres solteras".	Impulsar el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo social de las madres solteras, con escasa capacidad económica que viven en la delegación Álvaro Obregón, por medio de estímulos económicos, en apoyo a su situación de vulnerabilidad, para fomentar la integración a su entorno social, contribuir a mejorar sus niveles de bienestar y vincularlos con los servicios y programas de desarrollo social con los que cuenta esta delegación política.	Las metas del programa consiste en otorgar 335 apoyos a madres solteras de la Delegación, consistentes en \$1,000.00 (un mil pesos 00/100 M.N.) bimestrales.
3. Apoyo a personas con discapacidad	Impulsar el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo social de las personas con discapacidad, y escasos recursos, por medio de estímulos económicos en apoyo a su situación de vulnerabilidad, para fomentar la integración a su entorno social, contribuir a mejorar sus niveles de bienestar y vincularlos con los servicios y programas de desarrollo social con los que cuenta esta Delegación Política.	Proporcionar 335 apoyos económicos bimestrales de (un mil pesos 00/100 M.N.).
4. "Club sesentas". Adultos mayores	Favorecer que los Adultos mayores de 60 a 69 años de edad, que viven en la Delegación Álvaro Obregón, y que cuenten con escasa capacidad económica, reciban estímulos económicos.	El programa consiste en otorgar 335 apoyos económicos de \$1,000.00 (un mil pesos 00/100 M.N.).
5. "Festividades y Tradiciones Populares". Entrega de juguetes	Fortalecer el tejido social y la sana convivencia familiar por medio de la preservación de las festividades y tradiciones culturales que dan identidad a las comunidades de la Delegación y brindar estímulos a las y los niños de la Delegación mediante la entrega de juguetes que favorezcan sus habilidades y desarrollen su creatividad mediante el juego.	Para el ejercicio fiscal 2008, en los lineamientos y mecanismos de operación del Programa se estipuló la entrega de cuando menos 8,709 juguetes para el día de Reyes, de cuando menos 7,720 juguetes para las jornadas de Derechos de las niñas y los niños y de, cuando menos, 5,000 juguetes para el día del niño.
6. "Rehilete". Becas a estudiantes de primaria	Coadyuvar a las familias que viven en la Delegación, y que cuenten con escasa capacidad económica, con el propósito de contribuir a mejorar sus niveles de bienestar y por lo tanto bajar los riesgos de la deserción escolar mediante el otorgamiento de becas a los alumnos.	El programa consiste en proporcionar a 619 estudiantes de primaria \$300.00 M.N., de forma bimestral, los cuales se recogen una vez que el derechohabiente compruebe por medio por medio de su carnet –firmado por el doctor– que realizó una revisión de su estado de salud.
7. "Apoyo a estudiantes de nivel secundaria".	Impulsar el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo social educativo de las y los jóvenes estudiantes de secundaria, con escasa capacidad económica, que viven en la Delegación Álvaro Obregón, por medio de estímulos económicos para que continúen sus estudios y así contribuir a evitar la deserción escolar y estimular su avance académico.	Tiene la finalidad de entregar 335 apoyos de \$1,000.00 (un mil pesos 00/100 M.N.) bimestrales a alumnos que estudien en planteles públicos a nivel secundaria, que sean alumnos regulares, habitantes de la Delegación, que no cuenten con ningún otro tipo de apoyo y tengan una condición socioeconómica precaria.
8. "Convive". Programa de coinversión social para la rehabilitación de unidades habitacionales (Acciones de mantenimiento de vivienda)	Apoyar con recursos económicos para el mejoramiento de la imagen y los servicios generales, a las unidades habitacionales ubicadas en la Delegación Álvaro Obregón, generando con ello, una corresponsabilidad social entre los habitantes de cada unidad habitacional y este Órgano Político Administrativo contribuyendo al incremento del nivel de calidad de las viviendas.	El programa consiste en realizar acciones de mantenimiento de vivienda, la Delegación coinvierte con la Unidad Habitacional, en una proporción 90% - 10%.
9. Programa de Fomento y Desarrollo Empresarial en Álvaro Obregón	Propiciar el desarrollo económico en la Delegación Álvaro Obregón, mediante el fomento a la inversión productiva en micro, pequeñas empresas, así como en la actividad artesanal, con la finalidad de promover el autoempleo y la generación de nuevos empleos, así como la derrama de más y mejores ingresos en el beneficio de la población obregonense, principalmente en aquellos sectores con un alto nivel de marginalidad.	El programa está dirigido a apoyar empresas de nueva creación y a todos aquellos residentes de la demarcación que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad para así propiciar el desarrollo económico en la Delegación, mediante el fomento a la inversión productiva en micro, pequeñas empresas, así como en la actividad artesanal. Cada proyecto productivo se podrá apoyar en un monto de recursos, cuyo rango esté comprendido entre los \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) y los \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.)

ANEXO 1
PROGRAMAS SOCIALES DE LAS CUATRO DEMARCACIONES EVALUADAS

Iztapalapa

Programa	Objetivo	Descripción del apoyo
1. Apoyo escolar	Alentar la permanencia en la primaria a los estudiantes que viven en zonas de media, alta y muy alta marginación para evitar su deserción escolar, con la finalidad de mejorar su condición de vida y contribuir a la superación del rezago educativo.	La manera de hacerlo es apoyando a las familias mediante el otorgamiento de una despensa trimestral y dos estímulos económicos anuales de \$1,200.00 (un mil doscientos pesos 00/100 M.N.) cada uno.
2. Programa de jóvenes	Promover, coordinar e integrar políticas y acciones a favor del desarrollo integral de las y los jóvenes.	La manera de lograrlo es mediante el desarrollo de actividades en todas las unidades territoriales, primordialmente en espacios públicos respetando su vocación natural; la promoción de la participación juvenil mediante actividades que funcionen como detonantes de desarrollo personal, como talleres, cursos, conferencias, y el reconocimiento y la promoción de la organización de grupos y organizaciones juveniles.
3. Programa de deportes	Promover campañas integrales de inducción dirigidas a toda la comunidad, para incentivar su incorporación en la práctica deportiva, como un medio eficaz a favor de la salud y una mejor integración familiar, vincular con las Direcciones Territoriales todas las actividades deportivas, recreativas y de esparcimiento, en beneficio de la comunidad, y utilizar de forma eficaz los 14 Centros Deportivos y los 195 Módulos Deportivos ubicados en la Delegación Iztapalapa.	
4. Programa de Centros de Desarrollo Infantil (Cendis)	Regular la operación y prestación del servicio educativo asistencial que se ofrece en los Centros de Desarrollo Infantil (Cendis) dependientes de la Delegación Iztapalapa.	Se atiende a niños y niñas desde los 45 días de nacidos hasta los años 11 meses de edad. Con ello, aparte de a los menores, se beneficia a sus padres, ya que se da prioridad a los hijos de madre que trabajan.
5. Programa de dotación de uniforme deportivo escolar en escuelas primarias públicas	Dotar de uniforme deportivo escolar a niñas y niños de 1° a 6° grado de primaria en escuelas públicas de la demarcación, con la finalidad de fortalecer las áreas de oportunidades logrando la continuidad en el desarrollo escolar, coadyuvando a la economía familiar.	Favorece con la dotación de pants a niños que habitan en zonas de alta y muy alta marginación que padecen de graves limitaciones económicas que ponen en riesgo su permanencia en la escuela.
6. Programa 10 Perfecto	Incentivar a los niños y niñas de escuelas primarias, secundarias diurnas y técnicas públicas, por su dedicación y esfuerzo, con la finalidad de coadyuvar en el desarrollo tecnológico, educativo y pedagógico de los estudiantes de Iztapalapa, así como mejorar su calidad de vida.	En el caso de los estudiantes de primaria, apoya a quienes cursan 6° grado, y en el de secundarias, a quienes están inscritos en el 2° año. Las reglas no especifican el por qué de la selección de estos grados escolares. En cualquiera de los casos los niños deberán tener un promedio de 10.
7. Maestros Jubilados	Fortalecer círculos de lectura, estudio, valores éticos, cívicos y morales, así como promover la alfabetización y el desarrollo humano de los habitantes que acuden a las bibliotecas públicas, coadyuvando a la asesoría en tareas de los niños que acuden a las bibliotecas.	Reconoce el valor acumulado por quienes han dedicado sus años productivos a la educación, reconociéndoles su saber y sus estrategias de transmisión de conocimientos. Relaciona, mediante instrumentación en 40 bibliotecas públicas, a dos poblaciones que considera vulnerables.
8. Programa de Rincones Interactivos en las Escuelas públicas de educación preescolar y Cendis delegacionales	Instalar rincones interactivos en 20 inmuebles de educación preescolar pública, bajo la supervisión de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, a fin de coadyuvar en el desarrollo de habilidades y destrezas a los menores que cursan la educación preescolar, en beneficio de su formación escolar.	La instalación de computadoras se realiza en los salones de preescolar III.
9. Eventos cívicos	Fomentar la Cultura Cívica y el respeto a los símbolos patrios, mediante la celebración y conmemoración de las fechas históricas, establecidas en el calendario cívico.	Se promueven los valores cívicos y se conmemoran las fechas emblemáticas en la historia nacional, además de organizar los Honores a la bandera. Los programas relacionados con este son: 1) Promoción de eventos cívicos, Bibliotecas cibernéticas y Curso de Verano, que no se desarrollan a nivel delegacional.
10. Cibercafé con Bachillerato a Distancia	Acercar el Programa de Bachillerato a Distancia a la población en general que no haya concluido su educación media superior, con el propósito de que pueda terminarla o cursarla en esta modalidad.	Para lo que se instalarán dos centros denominados Cibercafé con Bachillerato a Distancia.
11. Programa de Atención a Personas Adultas Mayores	Promover una cultura de la vejez que dignifique a las personas Adultas Mayores, difundir sus derechos y obligaciones, facilitar el acceso a los servicios de salud, alimentación, empleo, cultura, recreación, deporte participación social, etc., favorecer su incorporación a los programas delegacionales, para contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida y salud.	Tiene cinco componentes, todos dirigidos a la población de entre 60 y 69 años: 1) Programa de Apoyo Alimenticio "Comamos bien para envejecer mejor"; 2) Programa de Paseos Recreativos; 3) Programa de Eventos Recreativos; 4) Programa de Vestuario Deportivo; y 5) Programa de material logístico.
12. Programa de Atención a Personas con Discapacidad	Promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en condiciones de pobreza, de riesgo o desamparo; difundir sus derechos y obligaciones; facilitar el acceso a los servicios de salud, empleo, cultura, recreación, deporte, participación social, con especial atención en el apoyo nutricional y favorecer su incorporación a los programas delegacionales, para contribuir a su desarrollo integral.	El Programa se divide en dos vertientes: 1) Apoyo alimentario, que mediante la entrega de despensas coadyuva a elevar su nivel nutricional, y 2) Apoyo de sillas de ruedas, andaderas y aparatos auditivos, que atiende las necesidades de salud de esta población.
13. Programa de Atención a Familias con bajos Recursos	Apoyar a las familias en condiciones de alta vulnerabilidad, que viven en zonas de alta y muy alta marginación, a través de acciones y servicios en materia de salud, alimentación y asistencia social, para contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida.	Se compone de: 1) Apoyo alimentario; 2) Servicio Funerario Gratuito y 3) Apoyo en caso de desastres naturales.
14. Programa de ambulancias	Mejorar la atención a los pacientes que requieren un tratamiento médico de urgencias e incrementar la capacidad de respuesta en tiempo de los Servicios de Urgencias Médicas Delegacionales.	Atienden a la población víctima de lesiones, coordinan la atención médica de urgencias a través de Base Plata y el Centro Regulado de Emergencias (CRUM).
15. Programa de Detección Oportuna de Cáncer Cérvico Uterino y Mamario	Mejorar el nivel de salud de las mujeres de Iztapalapa.	Lo anterior, a través de una atención médica integral que incluye acciones preventivas, curativas y de rehabilitación.

ANEXO 1
PROGRAMAS SOCIALES DE LAS CUATRO DEMARCACIONES EVALUADAS

Iztapalapa

Programa	Objetivo	Descripción del apoyo
16. Programa de Sanidad Animal	Realizar acciones que permitan el control de enfermedades zoonóticas (enfermedades que pueden ser transferibles de animales a los seres humanos), reduzcan la proliferación de fauna nociva y disminuyan agresiones caninas a transeúntes, en beneficio de la salud pública de la población.	Se llevan a cabo redadas caninas y actividades de sanidad animal. Se organizan pláticas sobre cuidado de mascotas, vacunación antirrábica o consulta veterinaria.
17. Programa festival del Día de Reyes y Día del Niño y la Niña	Celebrar el Día de Reyes y el Día del Niño y la Niña con eventos artístico-culturales en cada una de las Direcciones Territoriales, que permitan fortalecer los lazos de convivencia y recreación de las familias iztapalapenses como parte de los trabajos de reconstrucción del tejido social.	Dirigido a niños entre 0 y 12 años de edad.
18. Programa de Obra de Electrificación en Comunidades Urbanas	Otorgar ayudas a la ciudadanía para que se les dote de energía eléctrica domiciliar, en colonias que no cuenten con este servicio, o que lo tienen de manera irregular. Dar impulso al desarrollo urbano en zonas de la Delegación Iztapalapa que presenten rezago en términos de energía eléctrica domiciliar. Impulsar el desarrollo social y urbano en las colonias de alto y muy alto nivel de marginación, apoyándolos para que por conducto de Luz y Fuerza del Centro se instale una infraestructura que les permita contar con el servicio de energía.	El servicio va dirigido a la población que vive en colonias de alta y muy alta marginación que no cuentan con energía eléctrica. La ciudadanía que pretenda entrar al programa deberá ingresar su solicitud a través del Centro de Servicio y Atención Ciudadano (CESAC).
19. Programa Concurso Señorita Fiestas Patrias Iztapalapa	Promover la convivencia entre la población iztapalapense, resaltando los valores cívicos y el rescate de las tradiciones. Fomentar la participación del sector joven en actividades culturales y de recreación. Impulsar el desarrollo turístico en la Delegación Iztapalapa.	
20. Programa Canje de Armas por Despensas	Reducir la existencia de armas de fuego en los hogares para inhibir tanto los riesgos que supone la existencia de un arma en un hogar, así como su uso en actos delincuenciales, impulsando la participación ciudadana a través del intercambio voluntario de armas por despensas.	
21. Programa de Impartición de Talleres Gratuitos	Promover la convivencia entre la población iztapalapense, resaltando los valores artístico-culturales y el rescate de las tradiciones, mediante el fomento de la participación ciudadana en actividades socioculturales.	De acuerdo con sus Reglas de Operación, el Programa impartirá 36 talleres culturales y pretende atender a 500 participantes.

Miguel Hidalgo

Programa	Objetivo	Descripción del apoyo
1. Igualdad de género	Promover el desarrollo de las capacidades físicas, afectivo-sociales y cognitivas (niños de 1 año 7 meses a 5 años 11 meses). Que los niños adquieran autonomía y confianza en sí mismos para integrarse a la sociedad.	Proporcionar atención a niños y niñas en los Centros de Desarrollo Infantil.
2. Desarrollo y asistencia social	Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores. Contar con personas más sanas, física y mentalmente.	Otorgar servicios de apoyo social a personas adultas mayores.
3. Desarrollo y asistencia social	Impulsar el desarrollo educativo de aquellos educandos con vulnerabilidad social y escasa capacidad económica.	Otorgar apoyos sociales a jóvenes.
4. Desarrollo y asistencia social	Aumentar la cantidad de niños nutridos adecuadamente.	Distribuir despensas a niños de escuelas públicas del D.F.
5. Cultura, esparcimiento y deporte	Promover y difundir entre la población de la DMH las distintas manifestaciones artísticas y culturales.	Impulsar el desarrollo artístico de los residentes de la demarcación. Realizar acciones de difusión cultural.
6. Fomento y apoyo a los asentamientos humanos	Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que habitan vivienda precaria, vivienda de alto riesgo y vivienda deteriorada.	
7. Participación ciudadana	Fomentar la participación ciudadana y apoyar las iniciativas en beneficio de las comunidades.	Proporcionar a los habitantes de la DMH una herramienta de acercamiento directo con la jefatura delegacional que permita la atención a sus necesidades y quejas.
8. Cultura, esparcimiento y deporte	Impulsar la práctica del deporte en los deportivos de la delegación. Brindar apoyo a los deportistas con desempeño sobresaliente y promover el deporte.	Mantener la infraestructura deportiva.
9. Salud	Crear una cultura del cuidado de la salud. Promover la prevención de enfermedades.	Ampliar y construir infraestructura en salud.
10. Recomendados turísticos	Fomentar el turismo social.	

ANEXO 1
PROGRAMAS SOCIALES DE LAS CUATRO DEMARCACIONES EVALUADAS
Tlahuac

Programa	Objetivo	Descripción del apoyo
1. Otorgar servicios de apoyos sociales a personas adultas mayores	La promoción del desarrollo integral de los adultos mayores de Tlahuac, por medio de acciones que fortalezcan su posición dentro de la sociedad, como un sector capaz de aportar conocimiento así como de compartir sus experiencias.	El otorgamiento de servicios se plantea en base a los Grupos de Adultos Mayores, cautivos y organizados, de la demarcación. Y población de Adultos Mayores en general en eventos masivos (el "Día del Adulto Mayor")
2. Otorgar becas a alumnos de la olimpiada de habilidades académicas infantiles y juveniles Tlahuac por la educación	Otorgar becas a alumnos de la olimpiada de habilidades académicas infantiles y juveniles Tlahuac por la educación (BECAS). Motivar a los alumnos de nivel básico, evitar la deserción escolar y apoyar la economía familiar entregando una beca económica mensual a alumnos de escasos recursos de las escuelas oficiales de nivel básico.	Se propuso a las olimpiadas de habilidades académicas como para asignar las becas, con objeto de extender este beneficio a población en general, por ello la cobertura pasó de 750 a 3,000
3. Realizar acciones de difusión cultural	Apoyar a estudiantes de música que participan dentro de alguno de los proyectos musicales de esta Delegación, y asimismo, puedan continuar sus estudios y participar en jornadas culturales delegacionales.	Becas a agrupaciones musicales juveniles e infantiles de la demarcación. Son 166 beneficiarios que reciben un pago trimestral \$750.00 (setecientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) El monto es \$3,000.00 (tres mil pesos 00/100 M.N.) anuales por cada uno.
4. Realizar acciones de difusión cultural	Rescatar, promover y difundir la cultura y la recreación, por medio de eventos, talleres en casa y centros culturales y ceremonias cívicas.	Las metas publicadas en la GODF son 835 eventos.
5. Fomento deportivo a población abierta	Motivar y apoyar el deporte a la población abierta y el de recreación, entre los deportistas de Tlahuac.	De acuerdo a la GODF se establecieron 134 acciones o eventos anuales (2008).
6. Realizar acciones de fomento al deporte competitivo	Motivar y apoyar al deporte, competitivo y de recreación entre los deportistas de Tlahuac.	Solo se atiende a 10 deportistas actualmente, a quienes se les entregado apoyos específicos para costear su intervención en competencias.
7. Distribuir despensas a niños de escuelas públicas del DF	Otorgar despensas, a personas y familias con un grado de marginación y vulnerabilidad a fin de contribuir al mejoramiento de su economía familiar y personal.	Se han entregado 2,800 despensas en total hasta el mes de septiembre, sin embargo de ese total, no se deduce la cantidad entregada a niños de escuelas públicas, pese al título de esa ac
8. Realizar acciones para electrificar colonias populares	Realizar las gestiones necesarias y correspondientes para dotar de energía eléctrica a las colonias populares.	Se establecieron 15 predios como meta anual, pero debido al ca de concepto por catálogo programático, la unidad de medida actual son postes de luz.

Anexo 2. Coincidencias en recomendaciones por delegaciones

Recomendación	Álvaro Obregón	Iztapalapa	Miguel Hidalgo	Tláhuac
DAO/1/09 y DT/1/09: Definir una política social para la demarcación territorial que articule el desarrollo social y el urbano, complementando los aspectos no cubiertos por la desarrollada a nivel central del Gobierno del Distrito Federal. Dicha política deberá compactar el conjunto de programas específicos que actualmente se desarrolla en función de las necesidades sociales prioritarias de la Delegación, a manera de alcanzar una cobertura e impacto relevantes mediante la aplicación del criterio de focalización territorial. De no alcanzarse una cobertura e impacto significativo deberán eliminarse los programas de transferencias y canalizar dichos recursos hacia la ampliación de la inversión en equipamiento e infraestructura social promoviendo una estrategia de desarrollo social territorial con equidad, inclusión social y perspectiva de proyecto urbano.	DAO/1/09	No Aplica	No Aplica	DT/1/09
DAO/2/09 y DT/2/09: Elaborar un diagnóstico explícito y sistemático de los principales problemas sociales de la Delegación de conformidad con la Ley de Desarrollo Social para el DF (LDS).	DAO/2/09			DT/2/09
DAO/3/09, DI/1/09 y DT/3/09: Elaborar y publicar el Programa Delegacional de Desarrollo Social (PDSS), mismo que deberá cumplir con todos los requerimientos que señala el art. 29 de la LDS, así como con el procedimiento para su elaboración referido en el art. 41 y 39 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el DF (RLDS).	DAO/3/09	DI/1/09		DT/3/09
DMH/1/09: Elaborar y publicar el PDSS, mismo que deberá cumplir con todos los requerimientos que señala el artículo 29 de la LDS. Así como con el procedimiento para su elaboración establecido en el art. 41 del RLDS. Se deberá poner especial atención a: 1.1 La vinculación real del PDSS con el Programa de Desarrollo Social del DF. 1.2 Los objetivos y las líneas de acción que propicien la continuidad en los programas específicos que se definan a fin de incrementar su eficiencia y su eficacia. 1.3 La dimensión socioterritorial de desarrollo social, que permita la articulación de los programas en la gestión del territorio. 1.4 Evitar tanto la dispersión de recursos y nivel irrelevante de cobertura como la denominación con distintos nombres de programas a las mismas acciones.			DMH/1/09	
DAO/4/09 y DT/5/09: Una vez realizada la evaluación, compactación y depuración de los programas rediseñarlos y formular sus nuevas Reglas de Operación de acuerdo con lo establecido en la normatividad aplicable y en función de las necesidades prioritarias detectadas, mediante un conjunto de acciones consistentes y articuladas para mejorar en forma efectiva las condiciones de vida de la población	DAO/4/09			DT/5/09
DI/3/09: Elaborar, una vez realizada la depuración y compactación de los programas en curso, las Reglas de Operación de los diversos programas específicos, incorporando todos los aspectos del artículo 33 de la LDS, en particular: 3.1. Los mecanismos de participación social. 3.2. Los de evaluación y sus indicadores. 3.3. Los de rendición de cuentas. 3.4. Que establezcan la prohibición explícita de pedir credenciales o participación en agrupamientos como condición para obtener los beneficios de cualquiera de los programas, como es el caso del programa de adultos mayores.		DI/3/09		

Anexo 2. Coincidencias en recomendaciones por delegaciones

(Continuación)

Recomendación	Álvaro Obregón	Iztapalapa	Miguel Hidalgo	Tláhu
DAO/5/09 y DT/4/09: Garantizar el funcionamiento efectivo del Consejo Delegacional de Desarrollo Social (CDDS) y demás Consejos Delegacionales. DI/4/09: Constituir y asegurar el funcionamiento sustantivo del CDDS, de acuerdo a las características y modalidades que establecen los artículos 18 y 19 de la LDS. DMH/6/09: Conformer y garantizar el funcionamiento sustantivo del CDDS de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la LDS.	DAO/5/09	DI/4/09	DMH/6/09	DT/4/09
DAO/6/09: Desarrollar procesos de capacitación del personal y diseñar mecanismos de comunicación y coordinación entre las distintas unidades administrativas que coordinan programas de desarrollo social al interior de la Delegación y con la Jefatura de la misma. DMH/5/09: Elaborar y desarrollar un programa de capacitación para el personal que participa en la planeación y el diseño de los programas de desarrollo social.	DAO/6/09		DMH/5/09	
DAO/7/09 y DT/6/09: Diseñar y poner en práctica sistemas de indicadores y de información y realizar el seguimiento y evaluación interna de los programas sociales. DI/5/09: Elaborar un sistema de información suficiente para el seguimiento de la operación y evaluación de resultados e impacto de los programas. DMH/4/09: Elaborar un sistema de información para el seguimiento de la operación y evaluación de resultados e impacto de los programas. Así como la adecuación de los padrones de beneficiarios a lo que señalan los artículos 34 de la LDSF y 57 y 58 del RLDS.	DAO/7/09	DI/5/09	DMH/4/09	DT/6/09
DMH/3/09: Compactar y cancelar baja cobertura e impacto a fin de cumplir con lo señalado en el artículo 27 de la LDS. Para ello la instancia recomendada deberá evaluar la cobertura y montos de las transferencias actuales a fin de establecer en específico qué programas se compactarán y cuáles se cancelarán, estableciendo la debida articulación entre los programas resultantes. DI/2/09: Compactar y cancelar los programas específicos en curso que tengan transferencias irrelevantes, de muy baja cobertura e impacto a fin de cumplir con lo señalado en el artículo 27 de la LDS. Cuando se trate de actividades específicas, deberán ser consideradas como tales y no tener denominación de programa social, para ello la instancia recomendada deberá evaluar la cobertura y montos de las transferencias actuales a fin de establecer en específico qué programas se compactarán y cuáles se cancelarán, estableciendo la debida articulación entre los programas resultantes, a fin de: 2.1. Integrar y potenciar los programas que sean más eficaces para que guarden mayor coherencia entre sí. 2.2. Priorizar la utilización de recursos, otorgando mayores apoyos a los más eficaces, reagrupando programas para su mejor control de gestión. 2.3. Proceder a su adecuada reformulación, que revise la eficacia de los programas en cuanto a su cobertura e impacto. 2.4. Integrar y generar apoyos mutuos entre las áreas operativas que realizan acciones de desarrollo social en la Delegación. 2.5. Propiciar la complementariedad o articulación con los programas específicos derivados del Programa de Desarrollo Social del DF. 2.6. En esta perspectiva la evaluación que realizará el órgano recomendado deberá revisar y corregir los planteamientos que dan origen a programas como el de día de reyes y del niño, señorita fiestas patrias. Consideramos que los dos primeros deben desaparecer como programas y constituirse en actividades del gobierno delegacional.		DI/2/09	DMH/3/09	