



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL



Límites y alcances de un programa estratégico delegacional a nivel de política social. Delegación Coyoacán 2003 - 2006

TESIS

Que para obtener el título de

Licenciado en Trabajo Social

Presenta

Iván Vázquez Hernández

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Pedro Isnardo de la Cruz

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Especialmente a ti, que me formaste y que no estas más conmigo, Papá...

Lynette, mi fuerza y mi felicidad

Elizabeth, gracias por estar solidariamente conmigo, por sostenerme, por alimentar mi alma y sobre todo por caminar conmigo el tramo de vida que nos tocó vivir.

Mamá gracias por todo tu apoyo que incondicionalmente me has dado, te amo, admiro tu fortaleza.

A mis sobrinas Monse y Romi

Agradezco a todas aquellas personas que han participado en construir mi presente...

Mtro. Vite, gracias por todo, al Doctor Pedro Isnardo de la Cruz por su tiempo y paciencia, a todos los profesores que compartieron conmigo sus conocimientos, a mis amigos y amigas... también a todos aquellos que involuntariamente han puesto su granito de arena. Gracias.

La política social se ubica como la prioridad más alta de la acción pública...

Arturo Warman (1994)

La política social es un signo distintivo del Estado mexicano; también es signo de origen, Estado y Gobierno emana de una revolución social. O con mayor precisión de la convergencia de muchos movimientos revolucionarios que conforman una coalición o alianza para gobernar. El pacto de estas fuerzas se sustenta en una plataforma social, que se consagra como mandato constitucional en 1917, la promoción de la justicia social y el bienestar se defienden desde entonces como función especial del estado y el gobierno como su razón de ser.

Arturo Warman (1994)

ÍNDICE

Introducción.....	6
-------------------	---

APARTADO 1

Marco de referencia teórica	8
--	----------

1.1 Política pública y política social	9
1.2 La política pública distributiva, regulatoria y redistributiva	12
1.3 La permeabilidad de los sistemas políticos en los cuales se desarrollan las políticas públicas	13
1.3.1 Sistemas permeables	13
1.3.2 Sistemas impermeables	14
1.4 Los supuestos de democracia y pluralidad en el diseño de las políticas públicas	14
1.5 El ciclo de las desconfianzas entre gobernantes y ciudadanos	16
1.6 La cultura del <i>decisionismo</i> en el diseño de la política pública	16
1.7 Análisis de la implementación y resultados (<i>delivery systems</i>)	17
1.8 La política pública y la intervención del Trabajo Social	18
1.9 La Planeación como acción transformadora de la humanidad	20
1.10 Mexico y el Plan Nacional de Desarrollo	21
1.11 Enfoque metodológico de la planeación (Plan – Programa – proyecto).....	22

Política Social, consideraciones, enfoques y modelos de desarrollo.....	23
--	-----------

1.12 Políticas sociales universales <i>versus</i> políticas sociales focalizadas.....	24
1.13 Referencia a la evolución de la política social en América Latina	25
1.14 Modelos de desarrollo y política social	27
1.15 Los paradigmas de la política social y sus características (dominante y emergente)	30
1.16 Los enfoques y los modelos institucionales de la política social	33
1.17 Referencia a la política social en México	35
1.18 La política social en el Distrito Federal	38
1.19 Aproximación a la política social en la demarcación política de Coyoacán	43

APARTADO 2

Análisis de la política social en la década 2000-2006 ejecutada en el nivel federal, estatal y delegacional desde la perspectiva del Trabajo Social	46
--	-----------

2.1 Oportunidades para el desarrollo humano	47
2.2 El modelo de política social del Distrito Federal; Programa Integrado Territorial...52	
2.3 Programa Integral Social (PISO), delegación Coyoacán	58
2.4 Cuadro comparativo <i>Oportunidades</i> , PIT, PISO	61

APARTADO 3	
Descripción del Programa Integral Social	63
3.1 Datos poblacionales de la delegación Coyoacán (INEGI 2010)	64
3.2 Visión del Programa Integral Social	68
3.2.1 Adscripción administrativa	68
3.2.2 Presupuesto ejercido durante 2004 y 2005	69
3.2.3 Recursos humanos	69
3.3 Fundamento jurídico	69
3.4 Descripción de operación del Programa Integral Social	72
3.4.1 Etapas de operación	73
3.4.2 Subprogramas	74
3.4.3 Descripción de actividades de los ejecutores del programa	79
3.4.4 Operación territorial del programa PISO	79
3.5 Promoción de procesos de participación social y ciudadana (Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana)	80
APARTADO 4	
Programa Integral Social en Coyoacán, ¿Implementación de política social?	82
4.1 Limitaciones de la investigación	83
4.2 Conclusiones preliminares sobre la planeación del programa PISO (Diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación del programa)	84
4.3 Consideraciones finales sobre la promoción de la participación social y ciudadana. Balance de la Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana	89
4.4 Notas sobre 4 factores de influencia del programa PISO	93
4.4.1 Factor político	93
4.4.2 Factor administrativo	94
4.4.3 Factor complementario a la cobertura y amplitud de la política social del gobierno del Distrito Federal	94
4.5 Los gobiernos delegaciones de la Ciudad de México y la participación del Trabajo Social	95
4.6 La experiencia de la intervención del Trabajo Social en el programa PISO en la delegación Coyoacán	96
BIBLIOGRAFÍA	99
HEMEROGRAFÍA	101
OTROS	102

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pone en práctica los conocimientos aprendidos durante la estancia en la carrera de Trabajo Social y en años recientes la experiencia de la práctica profesional, se pretende de manera eficiente emprender una línea de investigación sobre la política social que el autor considera primordial en la licenciatura y en la práctica profesional, para obtener el título de Licenciado en Trabajo Social.

El conocimiento de un profesional en Trabajo Social estaría incompleto si no incluye contenidos sobre política pública. Es menester de este trabajo analizar y entender la participación del Trabajo Social en el proceso de la política pública, desde su diseño hasta la etapa de evaluación.

La investigación versa, sobre una de las primeras experiencias gubernamentales locales en el diseño e implementación de un programa social llamado “Programa Integral Social” PISO en la demarcación política de Coyoacán en el Distrito Federal.

Una primera intención es analizar las políticas públicas dirigidas al rubro social implementadas en los últimos años en México a partir de las transformaciones políticas, sociales y culturales. Un tema indispensable por analizar es el modelo económico adoptado desde los años ochenta y cómo éste, ha repercutido en la concepción y diseño de políticas públicas en el desarrollo social.

De manera particular, se estudiará la política pública en la delegación Coyoacán. El análisis se centra en el Programa Integral Social (PISO) que tuvo como objetivo primordial apoyar a las personas y familias en situación de pobreza y marginación de dicha demarcación. Analizar su diseño, ejecución y evaluación es fundamental para el mejoramiento técnico-administrativo y de implementación de la política pública que se lleva a cabo en los gobiernos locales, además consta la experiencia personal en la intervención del Trabajo Social.

Se divide en 4 apartados, el primero es la referencia teórica donde retomamos algunos autores expertos en la materia de la política social, entender las características elementales del paradigma actual, los modelos de aplicación y sus componentes es lo que se plasma.

En el segundo, se muestra una descripción comparativa de experiencias de política social en los tres niveles de gobierno, desde el federal hasta el local o delegacional en este caso, pasando por el estatal (GDF), sus matices, sus realidades, sus visiones y concepciones tanto teóricas como de implementación y aplicación es lo que se comprende en este capítulo.

La tercera parte de este trabajo se dedica a la descripción del Programa Integral Social desde el fundamento jurídico y normativo, las tapas de operación, su génesis teórica, hasta los procesos de participación ciudadana que se impulsaron desde el gobierno delegacional.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se intenta dar respuesta a algunos cuestionamientos que se generan después de la descripción y estudio de la política social, ¿Llegó a tener características de política social el Programa Integral social? ¿Qué tipo de política social se aplicó en Coyoacán? ¿Cambio en algo la calidad de vida de los beneficiarios del programa PISO? ¿Cómo influye la política económica en la intervención social del Estado?, ¿la ideología u orientación política de los gobiernos influye en la aplicación de la política social?

Cabe destacar, que el autor de este documento, describe y analiza el programa PISO siempre desde la perspectiva del Trabajo Social, para efectos de este trabajo y para recapitular en el cuarto capítulo se escribe “La experiencia de la intervención del Trabajo Social en el programa PISO” (punto 4.6) para soportar y dar la estructura específica a la participación del trabajador social en la implementación de las políticas públicas.

APARTADO 1

Marco de referencia teórica

1.1. Política pública y política social

La política

Hablar de “la política” implica hacer referencia a dos grandes acepciones: por una parte puede ser entendida como la teoría y la práctica que orienta a la conquista, ejercicio y detentación del poder (*politics*). En una segunda acepción, se puede entender como el conjunto de cursos de acción, lineamientos o directrices definidas para el logro de ciertos objetivos y metas (*policys*).

En este análisis se hará uso de la segunda acepción, y en ese sentido se puede deducir que “las políticas” son el conjunto de formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas e integradas, que se diversifican en propósitos (objetivos de corto y mediano plazo), finalidades (objetivos de largo plazo) y en estrategias (camino y mecanismos para llegar al objetivo último) que son indispensables para modificar o transformar una situación o cuestión determinada. Por eso se puede hablar de políticas públicas, institucionales, empresariales, organizacionales, educativas, etc.

Una política es un comportamiento propositivo, intencionado, planeado, no simplemente reactivo o casual, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios. Aguilar (1994) nos dice que “toda *política* implica un conjunto de acciones con sentido, es decir, con fines y medios” (p. 23). Asimismo, la política implica al menos tres elementos: el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta y los hechos reales que esa acción colectiva produce.

Política pública

Un gobierno dirige su sociedad mediante varios actos de autoridad que toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas, las cuales son diferentes en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcances. Un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública del gobierno son las políticas públicas. Aguilar describe 5 acepciones vinculantes de la política pública:

- 1.- Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos estimados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es

considerada un beneficio público; son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema.

2.- Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía.

3.- Un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas.

4.- Un conjunto de acciones que son llevadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales.

5.- Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad. (p 29)

Una política pública no es una acción singular de gobierno ni pasajera en respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento.

Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficios públicos (constitucionales o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlo. La participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública.

El distintivo fundamental de la política pública es el hecho de integrar un “conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar, 2010, p. 30).

En síntesis, lo específico de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones, intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, instrumentos, procedimientos y recursos se producen en el tiempo de manera constante y coherente.

La política pública es esencialmente bidimensional, valorativa y técnica; se orienta a producir la situación social valorativamente deseada y posee la eficacia causal para producirla.

Política social

La acepción de la política social es definida desde varios ángulos y perspectivas, sin embargo, la conceptualización de Ander-Egg (1990) contiene la visión desde la perspectiva del Trabajo Social así como desde el conocimiento de causa de los estados latinoamericanos, su tradición, su cultura y sus acciones de gobierno.

La política social es un conjunto de medidas que el estado pone en práctica con el fin de estructurar a la sociedad en forma más justa, mediante la creación y desarrollo de servicios sociales no inmediatamente rentables (educación, salud, vivienda, seguridad social, atención a grupos especiales, etc.) y también a través de disposiciones que tienden a aliviar o mejorar la situación social de los económicamente débiles y jurídicamente desprotegidos. El alcance de la expresión, en cuanto al contenido y práctica, está estrechamente relacionado a los conceptos de Bienestar Social, Desarrollo Social y últimamente la política social se vincula también a todo lo concerniente con la calidad de vida. (p. 34)

¿Diferencias conceptuales o acepciones de semántica?

Como se definió, los conceptos de política pública y política social están íntimamente relacionados, no solo es relación causal o relación de semántica. De forma poco rigurosa teórica y metodológicamente se utilizan ambos términos para definir el mismo concepto, incluso existen conceptualizaciones como la de Mosco Rodríguez “políticas públicas sociales”. (Arteaga, 2001, p. 54)

Se entiende que la política pública es una estructura imaginaria de dominación y legitimidad de los gobiernos representantes del estado, dicha política pública es el camino diseñado apegado al marco constitucional de los estados. “Es un plan de acción pero desde nuestra cultura gubernamental lo llamamos plan nacional de desarrollo” (Aguilar, 2010, p. 30).

Alrededor de la política pública, se enlazan leyes, poderes públicos, actores políticos y sociales, recursos financieros y procesos administrativos. Así pues, la política pública significa: el conjunto de políticas diseñadas desde un paradigma de acción de gobierno, implica marco político, marco social y marco normativo. El círculo de políticas que integran la política pública de un gobierno va desde la política social, hasta la política económica.

De esta forma, la política social es una vertiente de la política pública de un gobierno, el diseño y la implementación de la política social está íntimamente relacionado con la visión de estado que tiene el gobierno en turno, no es simplemente la forma de gobernar, sino la tendencia política (izquierda, derecha o centro y sus variantes) de la estructura administrativa a cargo de la política social.

La política social más que una modalidad técnica, es un proceso histórico y político para la transformación social, y por ello, adquiere un perfil específico a partir de los siguientes aspectos y circunstancias:

- Situación económica local e internacional
- Situación socio-política local e internacional
- Formas de vinculación con el exterior
- Movilización y participación social
- Identidad comunitaria o local
- Tipo de Estado y régimen de gobierno
- Tipo de gobierno y protagonismo de la sociedad civil
- Formas e identidades culturales y expresiones locales y regionales
- Formas de negociación y concertación entre actores sociales
- Elementos educativos y culturales de la población
- Cuestiones geopolíticas y diferenciación regional
- Legislación nacional

Finalmente, podemos mencionar que la creación de políticas sociales requiere de mecanismos que permitan vincular lo abstracto-diseñado y lo concreto-implementado, es decir, necesita formas y modalidades para operar un marco normativo e institucional y transformarlo en acciones y operaciones concretas y específicas referidas a sectores en desventaja social.

Entonces la política social se diversifica en políticas sociales específicas, en planes generales y en programas sociales específicos, aunque la operación abarca a sectores de la población con diversas características sociales.

1.2 La política pública distributiva, regulatoria y redistributiva

Según el planteamiento de Lowi (1964), que Aguilar retoma, la concepción de la política pública como solución de problemas públicos ha constituido el criterio de la clasificación de las políticas:

- A) Distributivas: si el problema puede ser resuelto mediante distribución o asignación de recursos.
- B) Regulatorias: si el problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones o prescripciones y se generen los incentivos para promover la observancia de la norma.

C) Redistributivas: si el tipo de problemas es de carácter estructural y abarca toda la sociedad, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social, a lo largo y ancho de la sociedad.

1.3. La permeabilidad de los sistemas políticos en los cuales se desarrollan las políticas públicas

Enrique Cabrero (2000) identifica una particular mirada para el análisis de la política pública en México. Indica que el análisis penetra en el reconocimiento de los referentes culturales más comunes: “en este tipo de contextos, las relaciones entre actores que tienden a ser indirectas e intermediadas, casi todos los espacios de relación desde la familia y religión, hasta los espacios de trabajo y con el gobierno, tienden a crear sistemáticamente estructuras de intermediación. La madre frente al padre, el santo frente al creador, el cacique frente al gobierno, son formas de relación, de diálogo indirecto de negociación subterránea (p. 199). También nos dice que:

Este tipo de patrones llevados al ámbito social crean un espacio perfecto para la creación de estructuras clientelares. Las mesas de diálogo, las reuniones de trabajo, los comités de decisión, tienden a ser espacios protocolarios o incluso de ruptura antes que de diálogo directo. Los consensos o acuerdos son casi siempre previstos y realizados en cónclave; el resto, los foros formalmente establecidos, tienden a ser simulación. (p. 199)

1.3.1. Sistemas permeables

Un sistema democrático abierto y plural, con posibilidades de flujos continuos de abajo hacia arriba, requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de permeabilidad.

Se trata de un aparato permeable a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de ampliar redes de actores, y agencias no aparato que en su interior establece relaciones intra-gubernamentales (entre diferentes niveles de gobierno) e intra-poderes (entre los tres poderes) de una forma horizontal más proclive a la construcción de acuerdos y consensos que a la imposición. Evidentemente, en diversos momentos políticos y ante diferente tipo de problema, este grado de permeabilidad será mayor o menor, nunca una función constante. (Cabrero, 2000, p. 199)

En este contexto, la formación de la agenda y la definición de problemas dan lugar a un intenso juego de agentes participantes. La propensión a participar por parte de organismos no gubernamentales, congresistas, ciudadanos, medios, etc., es alta. Ciertamente los participantes se confrontan, se alían, presionan, para satisfacer los intereses y objetivos.

1.3.2. Sistemas impermeables

En el caso de los sistemas impermeables la definición se da básicamente en el papel antagónico contra los sistemas permeables. Se identifican en sistemas con menor apertura democrática, en donde las decisiones son tomadas de manera vertical y su propia naturaleza no permite cuestionamientos ni réplica ante las decisiones asumidas.

En contraposición, un sistema en transición democrática y de vocación estatista tiene una lógica diferente, la tradición del sistema es la impermeabilidad; en parte por insensibilidad gubernamental, pero también en parte porque las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables; es decir, aun cuando en el escenario de la transición un gobernante en turno pretenda ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los actores están orientados hacia esa lógica, por la explicación de las estructuras clientelares que se abordan y el juego que se da a través de dichas estructuras. (Cabrero, 2000, p. 200)

La agenda del gobierno se traduce a un proceso que nace internamente: como la célula que se forma dentro de otra. Los especialistas gubernamentales que se encargan de examinar los problemas sociales, de acuerdo a su área política en la que cada uno se desarrolla, tienen la gran responsabilidad de trasladar los principales dilemas de la sociedad, ya que ellos mismos se encargarán de evaluar las políticas.

Una dificultad que nace tras esta evaluación es tener que hacer pública o no la agenda. Los medios de comunicación entran en la jugada haciéndose partícipes, siempre cautelosos y reservados, en realizar fiel seguimiento a las acciones del gobierno.

1.4. Los supuestos de democracia y pluralidad en el diseño de las políticas públicas

Fundamentalmente el carácter público de las políticas, tienen una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. La política pública presupone la respuesta a problemas de todos los sectores de la sociedad en su conjunto, admite la legitimidad de la representación democrática de un gobierno. Esto es, la política pública se debe construir con la participación social, con la voluntad popular y con los planteamientos necesarios para garantizar la apertura democrática y la pluralidad en la participación de dichas soluciones.

Aunando en la concepción integral de la democracia como principio fundamental de las políticas públicas, se han diseñado mecanismos de participación de diferentes actores que en el supuesto democrático intentan participar en la construcción de las alternativas que

desde el punto de vista del estado deberían brindarse a las problemáticas sociales que se presentan en la sociedad.

Ahora bien, el sistema democrático de participación a través de la democracia representativa como sucede en México recae la responsabilidad de participar en dichas políticas públicas al poder legislativo, haciendo que 500 diputados tengan incidencia en la toma de decisiones del estado y en el gobierno en turno.

La otra opción, la democracia participativa como modelo de organización política no se ha visto favorecida como una herramienta de interés en las políticas públicas, la incidencia de esta organización no ha impactado de fondo en el contexto de la toma de decisiones gubernamentales.

Así mismo, el supuesto del pluralismo está encausado para detonar la lógica de la participación social, ciudadana y el involucramiento de todos los sectores que tengan algo que –decir- de la problemática o de las grandes reformas que se necesiten o que se plantean en alguna coyuntura histórica.

Mouffe (2003) señala que “el reconocimiento al pluralismo implica una profunda transformación del ordenamiento simbólico de las relaciones sociales” y por supuesto que coincide con la gran visión democrática que implica la transformación de la realidad a través del supuesto democrático y de la participación de todos los actores involucrados; así pues Cabrera detalla:

Estamos en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, el Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organización y la sociedad como tejido orgánico y ciudadano. (Cabrero, 2000, p. 208)

En éste contexto se entiende que existen condiciones objetivas para el desarrollo de las políticas públicas de la mejor forma posible con la permeabilidad suficiente y la intervención de diferentes actores sociales y políticos, que tienen el potencial de dar respuesta a demandas históricas en temas de beneficio social, por ejemplo, en educación, salud, empleo, etc.

1.5. El ciclo de las desconfianzas entre gobernantes y ciudadanos

Buena parte de los países latinoamericanos han mantenido una presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de la relación social. Éstos, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores con una muy débil tradición participativa y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva.

El carácter endógeno del proceso hace que, en este escenario, quien define la agenda diseña las políticas y las implementa; es quien decide si fueron o no acertadas. Los agentes externos tienden a ser meros espectadores que intuyen o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas. Esto es así debido a la falta de flujos de información y a la ausencia de credibilidad que genera un sistema de este tipo.

El ciclo de las desconfianzas entre gobernantes y gobernados se genera, en él. La ciudadanía da poco crédito a la información oficial y la burocracia gubernamental da poco crédito o valor a la opinión ciudadana; este escenario tiende a agudizarse en la dinámica de transición. El rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales es poco frecuente y cuando existe es para consumo interno en el aparato gubernamental y rara vez se dirige al público. (Cabrero, 2000, p. 209)

En México presenciamos el ciclo de desconfianza que merma la legitimidad del gobierno y del propio Estado, la poca transparencia con la que se conduce la administración pública y sobre todo la falta de resultados objetivos medibles de las políticas públicas generan el temido ciclo de las desconfianzas.

1.6. La cultura del *decisionismo* en el diseño de la política pública.

Como se apuntó en líneas anteriores, en sistemas poco permeables y en sistemas políticos en transición hay más inclinación a tener un marco de institucionalidad con mayor flexibilidad, esto es, en las instituciones locales o federales no existen los planes a largo plazo, son mayormente las personas, los políticos o los técnicos (tecnócratas), en el tiempo que se extiende su permanencia, quienes marcan la pauta de las acciones, involucrando su formación política o su formación académica. A estos elementos Majone (2005) los identifica como la cultura *del decisionismo*.

Se ha llamado *decisionismo* a la imagen que se encuentra detrás de esta metodología, o sea, la visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas. Según esta concepción:

El modelo económico de elección es el paradigma apropiado para todos los problemas de políticas. A fin de decidir racionalmente, el diseñador de políticas debe especificar sus objetivos, establecer los distintos medios por los que pueden alcanzarse, evaluar las consecuencias de cada alternativa y seleccionar la acción que maximice los beneficios netos. Esta receta nos parece familiar porque la estructura lógica de asignación de recursos es la misma así sean los consumidores individuales, los empresarios privados o los administradores y creadores de PP quienes tomen las decisiones. (Majone, 2005, p. 46)

La perspectiva decisionista florece cerca de 1939 –durante la Segunda Guerra Mundial– hasta el comienzo de la década de 1950. Básicamente se traduce a una mezcla de ideas donde se encuentran incluidos componentes de sondeo de operaciones y ciencias administrativas; estudio de economía de una zona, país o grupo de países determinados y la teoría de las decisiones; la inclusión de las ciencias sociales y de la conducta. Los simpatizantes iniciales de este planteamiento creían tener la capacidad de exponer asesoramientos rentables a través del estudio de los datos que se reunían en un procedimiento certero empleando el método científico.

Así se explica el atractivo de una lógica de elección generalizada que los decisionistas encuentran a la mano en la microeconomía y la teoría de decisiones. En efecto, la elaboración de políticas, la toma de decisiones, la solución de problemas y el análisis de políticas se vuelven casi la misma cosa.

1.7. Análisis de la implementación y resultados (*delivery systems*)

Parsons (2007), plantea cuatro mezclas de análisis de implementación y resultados de una política pública, las cuales han llegado a ocupar un lugar protagónico en el sector público moderno. Estos cuatro ejes son:

- Mezcla gubernamental
- Mezcla sectorial
- Mezcla de la observancia
- Mezcla de los valores

En este estudio, interesa profundizar en la primera mezcla, la gubernamental, como hilo conductor de rasgos distintivos del análisis y que permite revisar características de la política social. El primer elemento de análisis es el entorno institucional y organizacional, es decir, las formas gubernamentales y la interacción del sector público y privado, comunitario y del voluntariado.

Describe el autor una fase importante de la mezcla gubernamental la cual consiste en la intervención de las tradiciones y los arreglos políticos entre entes descentralizadas o centralizadas a un poder político y financiero. Aunque los gobiernos pueden compartir metas de políticas públicas, el nivel de gobierno que se considera responsable de la prestación afectiva puede ser:

- Nacional
- Regional/estatal
- Local
- Vecinal

La mezcla de niveles gubernamentales en determinado ámbito de las políticas públicas determinará el contexto en el que estarán enmarcadas las relaciones inter-organizacionales. Cada nivel dependerá de los recursos de otros, el patrón puede ser tal que las nociones (niveles y escalones), podrían resultar insuficientes para describir una relación más evocadora de “esferas” y “redes”. (Parsons, 2007, p. 509)

Por ende, la responsabilidad del cumplimiento de la meta debe ser analizada desde la perspectiva de recursos con los que cuenta dicho nivel de gobierno. Como lo evidencia en el siguiente texto podemos explicar el entramado gubernamental para la resolución y operación de las políticas públicas.

1.8. La política social y la intervención del Trabajo Social

La construcción de la política social no tiene una configuración preestablecida ni tampoco prevé de manera concreta escenarios de planificación que se puedan utilizar en alguna coyuntura específica, la política social busca de manera general la integración de distintos actores y la sumatoria de voluntades que permitan ir trazando una línea de acción.

El Trabajo social como profesión activa y tendiente a participar en la elaboración de la política social, a partir de su definición histórica y coyuntural debe plantearse la incidencia y la participación en la política social, por su puesto, entendiendo que la definición de su propio

“rol” o “función” puede ser determinada por la relación que se plantee con el modelo de desarrollo actual, así pues, Vargas y Mercado (2006) plantean la idea de que existen dos formas de entender la relación del trabajo social con la política social:

Analítico – crítico

Se comprende esta postura como la asumida por el profesional que cuestiona el modelo, haciendo la crítica constructiva a la política social que aplica en función de su perfeccionamiento y/o modificación.

Lo que provoca retroalimentación constante que puede manifestarse tanto en aportes que contribuyan al perfeccionamiento de la política como en tensiones y crisis para asumir los cambios necesarios entrando en confrontación con los diseñadores y financistas de ésta.

Funcional - pragmático

Opera en la implementación de la política social buscando su eficiencia dentro de las expectativas de orden preestablecidos.¹

Dadas las circunstancias de desarrollo de las políticas sociales en nuestro país debemos subrayar que las estructuras burocráticas actúan de manera impermeable y que el trabajador social deberá soslayar estas estructuras y adecuarse a la o las necesidades de la institución desde la cual se pretende incidir en la política social.

Más aún, para comprender la importancia de la intervención del Trabajo Social en el escenario de la política social, debemos partir del análisis y diagnóstico de los problemas sociales que surgen cuando se instala la cuestión social en la esfera pública y es legitimada por la acción social del Estado: “la acción del Trabajo Social se va construyendo sobre la investigación de una realidad, con la complementación de conocimientos, metodologías y técnicas, y no con una intervención aislada y empírica” (Arteaga, 2012, p. 44).

El método y la técnica debe comprender el ejercicio riguroso de la científicidad, desde el escenario del Trabajo Social se debe plantear el diagnóstico y la sistematización como

¹ Vargas, Aguirre M. Mercado, Cabrera E. (2006). Conferencia Políticas Sociales y Trabajo Social, un análisis histórico, desafíos dilemas y propuestas, en el marco del Congreso Internacional de Trabajo Social, Universidad del BioBio, Concepción, Chile.

herramientas primordiales de éste. Así pues, retomando la propuesta de Arteaga (2012), se plantea una sugerencia precisa de intervención:

1. Investigación de la realidad
2. Diagnóstico de la situación
3. Diseño y selección de alternativas
4. Programación
5. Ejecución
6. Evaluación

“Con lo anterior queda manifiesto que la profesión de Trabajo Social debe insertarse perfectamente en el llamado “ciclo de las políticas públicas” el cual se integra con las fases de” (p. 45):

- 1.- Diseño o formulación de políticas públicas
- 2.- Implementación o instrumentación de las políticas públicas
- 3.- Evaluación de las políticas

También indica que “hoy el Trabajo Social requiere afirmarse como una profesión con voluntad de incidir en procesos de generación de políticas públicas que conlleve a la sociedad hacia niveles de un mayor bienestar” (p. 46).

Si en verdad queremos construir un nuevo Trabajo Social, de rupturas de viejos estilos, y de búsqueda de nuevas formas de entendimiento, de cambios en su marco conceptual y metodológico, de reformulación de la intencionalidad de su acción, de un mayor impacto en el diseño, implementación y evaluación de la política pública en el campo de los social, y por ende, de su reconocimiento real como profesión, es premisa fundamental el reorientar su práctica profesional en una perspectiva de complejidad transdisciplinaria. (p. 45)

Si bien es cierto que de origen es el objetivo rector que por muchas generaciones se ha buscado en la profesión, pareciera que aún falta afinar el método desde la formación para acreditar al Trabajo Social como desarrollador de posibilidades de cambio de paradigma, sustentado teórica y metodológicamente en la realidad.

1.9. La Planeación como acción transformadora de la humanidad

Haremos una escala para retomar algunas ideas generales sobre la Planeación que permitan clarificar la importancia del proceso de la planeación y en qué momento se ejecuta un programa.

El proceso de la planeación es intrínseco a los seres humanos, éste, como ser racional tiene la posibilidad de plantear un problema y concebir una o varias ideas para poder resolverlo, así mismo, puede planear las acciones que realizará en el futuro. Podemos afirmar que la planeación ha sido la acción transformadora de la humanidad a lo largo de la historia.

Las sociedades han generado sus propios planes de evolución, y han concebido a la organización social, económica y política dentro de un plan de desarrollo.

Para los estados actuales la planeación es el eje articulador del equilibrio entre la política y la economía que debe dar como resultado el progreso y desarrollo.

1.10. México y el Plan Nacional de Desarrollo

En México por ejemplo, la planeación estatal se rige con el “Plan Nacional de Desarrollo”, sus antecedentes datan del siglo pasado en la década de los 30’s cuando se expidió por primera vez la “Ley Sobre Planeación General de la República”.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento rector que cada periodo presidencial tiene la responsabilidad de elaborar, coordinar y ejecutar en su administración. En dicho documento se deben presentar los programas anuales centralizados y regionales con los cuales se pretende sustentar el desarrollo y el progreso del país en su periodo de gobierno.

De éste Plan Nacional de Desarrollo se desprende el Programa Nacional de Desarrollo Social que en esencia contiene las vertientes de la aplicación de la política social.

Cabe destacar que en el apartado 2 se realiza el análisis a profundidad de los programas de desarrollo social o política social que se implementan en el periodo 2000 – 2006 del gobierno federal, “OPORTUNIDADES”, En el Distrito Federal se implementa el “PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL”, PIT, que conlleva de igual forma los objetivos en materia de desarrollo social. Y por último, en la demarcación política de Coyoacán y objeto de estudio de este trabajo el PROGRAMA INTEGRAL SOCIAL, PISO.

1.11. Enfoque metodológico de la planeación (Plan – Programa – Proyecto)

Goldfeder y Aguilar (1997) plantean 5 tipos de enfoques metodológicos sobre la planeación:

- a) Enfoque centralizado: en este tipo de planeación, el agente planificador centraliza la toma de decisiones de todo el proceso y éste generalmente es el estado.
- b) Enfoque indicativo: en éste enfoque intervienen varios agentes planificadores que de manera consensada definen los elementos que competen a cada participante.
- c) Enfoque normativo: en este enfoque, la forma de planear se apega a las normas establecidas en documentos rectores que definen los pasos a seguir durante el proceso.
- d) Enfoque integral: es una acción integradora de varias acciones y que pretende integrar todas las decisiones, acciones y estructuras de una sociedad.
- e) Enfoque participativo: se trata de un modelo que ha cobrado relevancia en los últimos años, en él, se reconoce el derecho y se materializa la obligación que todo ciudadano posee en el sentido de velar por el desarrollo de su comunidad.

Estos mismos autores, proyectan 6 principios básicos para la elaboración de un plan, *Racionalidad, Realismo, Coherencia, Interdependencia, Flexibilidad, Periodicidad*. Goldfeder y Aguilar (1997).

Por último, la naturaleza de la planeación tiene sus propios factores, por ejemplo, el alcance espacial, se refiere a que el plan puede ser, nacional, regional, estatal, municipal o local.

Su contenido puede ser, económico, social o político, la cobertura del plan puede ser global, sectorial, o empresarial, y su alcance temporal, acorto, mediano o largo plazo.

Con estas características tendremos las herramientas metodológicas para poder indagar si la estructura del programa PISO tiene la hechura o rasgos fundamentales de la metodología de la planificación y si es válida la secuencia lógica con la que se formuló dicho programa.

**Política Social
consideraciones,
enfoques y modelos de
desarrollo**

1.12 Políticas sociales universales *versus* políticas sociales focalizadas

La Fundación CIESO define que: “las políticas sociales universales son aquellas políticas asistenciales que se ejecutan por transferencia de bienes y/o servicios, directas o indirectas con las cuales el Estado beneficia a todos los ciudadanos, sin tomar en cuenta el nivel socio-económico, pobreza, u otros elementos que discriminen en uno o en otro sentido.”

Entre estas políticas, estaría una renta o un ingreso universal que, en un principio, deberían recibir todos, es decir, que se cubran requisitos generales y que se otorgue el bien o el servicio de manera general.

Asimismo, también señala que: “las políticas sociales focalizadas, son prestaciones restringidas a un sub grupo dentro del universo. Y ese subgrupo se establece por alguna o algunas características con una situación de privación.” En otras palabras, para acceder a la prestación, el sujeto tiene que demostrar que lo necesita.

Cabe destacar que durante las décadas de los ochentas y noventas se dio un viraje importante hacia la focalización de la política social, la visión neoliberal sirvió de palanca para esto; destacando así, que la población estaba a merced de la “comprobación” de la necesidad y/o carencias de sí mismo y/o de su familia, además que depende de la evaluación tecnócrata la cual decide el ingreso y la pertenencia a los programas diseñados; se pudo identificar tres niveles de operación de las políticas focalizadas, la planificación, la implementación y la evaluación.

En la planificación se definen los parámetros específicos de la política social, en la implementación se define el perfil del beneficiario y la determinación de los requisitos formales e institucionales; en la fase de la evaluación se determina el proceso completo y se otorga la viabilidad de los beneficiarios y de la institución que lo aplica.

En éste contexto la operación y aplicación de la política focalizada dependió de la eficiencia financiera de los gobiernos, y de la eficacia de la aplicación como ente institucional.

A pesar de reconocer que las políticas focalizadas sirvieron de paliativos para inhibir las inequidades en los elementos básicos de protección social, (salud, educación, alimentación, vivienda, etc.) se crearon polos de clientelismo y capital político, se generó confusión entre el gobierno y los partidos y esto ha determinado una profunda cuarteadura en los estados democráticos.

Cabe señalar que las políticas sociales universales previenen situaciones de privación es decir, son proactivas; mientras que las políticas focalizadas solo actúan una vez que la privación ha sucedido; son reactivas.

1.13 Referencia a la evolución de la política social en América Latina

En las tres primeras décadas del siglo XX “la cuestión social”, como se le denominaba, se asociaba con el termino de subversión.

“Lo ordinario [sería] que esta “cuestión social” no tuviera ningún espacio en cuanto preocupación, de los sectores públicos. La neutralidad del Estado era un requerimiento dentro de esta concepción, su intervención quedaba restringida a la mínima expresión, con el objeto de no restringir las libertades individuales y para no interferir en el funcionamiento de las leyes naturales.” (Ander-Egg, 1986, p. 64)

Durante estas décadas el Estado oligárquico–liberal, además de no tener un aparato administrativo medianamente desarrollado, no consideraba que debería prestar atención a la cuestión social. El tratamiento de los problemas sociales era trasferido al ámbito de algunas instituciones de caridad y beneficencia. Estos problemas eran tratados en términos asistencialistas y de beneficencia por parte de las organizaciones movidas por valores de caridad o filantropía, la limosna era la forma de actuación individual. Según la concepción liberal vigente el Estado no debía utilizar su aparato para atender a los problemas sociales.

Con la Crisis del 29, la depresión económica mundial y su impacto en los países periféricos produjo un cambio de situaciones, el orden social oligárquico experimentó fuertes fracturas estructurales, si bien ya había sido cuestionado por el batllismo en Uruguay; Yrigoyen y los radicales en Argentina; las revueltas tenentistas en Brasil; y el Alessandrismo e ibañismo en Chile, pero de manera más profunda con la Revolución Mexicana de 1910. Estas críticas provenientes de las organizaciones políticas y la acción de los nacientes sindicatos, abonaron los cambios respecto de la función del Estado.

Así, el Estado interviene no solo en la política económica, sino que se perfila también un primer esbozo de intervención en el ámbito de lo social. Esto se expresa inicialmente en un conjunto de leyes que va configurando legislación en el ámbito de lo social. Si bien la mayoría de los casos carecieron de valor real ante las deficiencias de su aplicación, a partir de la Política Laboral se originan las políticas sociales.

Elementos del contexto actual Latinoamericano

Como ya se mencionó, las décadas de los ochentas y noventas resultaron fundamentales para la transición de las políticas sociales del Estado benefactor a las políticas sectorizadas o focalizadas, la implementación de la tecnocracia en las instancias de gobierno y la incursión de la ideología política y económica del “Neoliberalismo”, se diseñaron las políticas públicas de acuerdo a reglas internacionales dictadas desde instancias internacionales como el Banco Mundial y el FMI (Fondo Monetario Internacional) y se generaron debates tales como el “carácter” de gasto y no de inversión que suponía lo social en los modelos anteriores, así mismo, como ya se mencionó en el subtema anterior se presentó la alternativa de las políticas sociales focalizadas y la universalidad de la cobertura.

Debido al bajo crecimiento económico que experimentan las economías latinoamericanas, incluso con la conocida "década perdida" de los ochenta manifiesta por su estancamiento político y deterioro social, la CEPAL (2001) ha definido a los noventa como “una década de luces y sombras”, ya que los indicadores del desarrollo económico, político y social de la región presentan una amplia gama de matices que van desde avances hasta retrocesos, pasando por la paralización en diferentes rubros.

Dichos contrastes son ejemplificados por Franco (2002) “el gasto social por habitante aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 dólares a 540 dólares per cápita en el promedio regional, el aumento fue mayor al del producto por habitante. Por ello, a lo largo de la década se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4% a 13,1% del PIB”²

² Franco, Rolando (2002) Principios e instrumentos para la gestión social, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal Oct del 2002.

Sin embargo, el crecimiento económico de la región se estancó y esto se tradujo en un deterioro notable de los indicadores sociales, en particular aquellos referidos a la pobreza total y la extrema. Por su parte, Cohen y Franco (2005) nos mencionan que:

Sin embargo, aunque se ha acentuado la desigualdad económica en América Latina en todos sus rubros (sociales, sectoriales y espaciales), la lógica gerencial del modelo neoliberal sigue haciendo hincapié en un Estado eficiente, cada vez más reducido, más marginal y desentendido de la justicia económica. Los gobiernos no desean arriesgarse a sufrir de nuevo las experiencias del problema de la deuda por lo que tratan a toda costa de cumplir con los requerimientos de los acuerdos suscritos con las entidades financieras internacionales. Por lo que los programas sociales son subordinados a las grandes cuentas macroeconómicas y el rubro social entonces es visto como un gasto y no como una inversión prioritaria y estratégica. (Cohen, Enrique y Rolando Franco, 2005, p. 56)

En este contexto, la alineación de las estrategias sobre la política social en la mayoría de los países del continente con directrices internacionales, ha limitado la participación de los estados en el desarrollo social. Las deudas externas se han convertido en una especie de contención para la participación de los estados en este rubro, dejando en el rezago temas fundamentales como la educación, la alimentación y la salud en un segundo plano.

1. 14 Modelos de desarrollo y política social

Las etapas de desarrollo de cada país conllevan no solo un viraje de paradigma gubernamental, más bien se plantean las formas en las que se determinarán las condiciones de la sociedad, cada modelo de desarrollo supone diversas tesis. A continuación se describen los modelos de desarrollo y cómo impacta en el progreso social de las distintas sociedades.

Cada modelo de desarrollo tiene, explícita, o implícitamente, una concepción de la cuestión social, así mismo sucede los que han predominado en América Latina. Los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en la historia de cada país, derivadas de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí tuvieron lugar. (Cohen et al., 2005, p. 63)

Crecimiento hacia afuera

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios a cambio de productos manufacturados. “El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos” (Arteaga, Carlos y Silvia Solís, 2001, p. 13).

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. En este sentido, se daban soluciones alternas para la cuestión social, los países que recibieron fuerte inmigración europea generaron políticas “privadas” impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como “mutualismo” orientada principalmente a la protección de la salud.

En cuanto a la educación, se creó el Estado Docente inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente y que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social.

Sustitución de importaciones

En la fase de sustitución de importaciones (1929), el Estado asumió nuevas funciones como interventor, planificador y empresario social, para los efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de desarrollo hacia dentro) cuyo motor era el mercado interno.

En el ejercicio de sus nuevas responsabilidades, el gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa y llevo a cabo actividades que, no siendo rentables para los empresarios privados eran necesarias para otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.) La etapa fácil de la sustitución de importaciones permitió tener una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. La política social se enfocó a la protección de los trabajadores asalariados, derivada de las presiones de las organizaciones sindicales, a la fase de sustitución difícil solo pudieron acceder países con un mercado interno fuerte y estable. Pero las crecientes dificultades del modelo exacerbaron el conflicto distributivo y condujeron al deterioro de la convivencia y la vida política, facilitando la creación de gobiernos autoritarios. (Arteaga et al., 2001, p. 13)

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios.

Se recurrió a excesos de endeudamiento externo, facilitado por la abundancia del ingreso del petróleo en el sistema financiero internacional y en algunos casos nacional como en México, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, la cual se vio reflejada en la cancelación de pagos de México en 1982, que generó un efecto dominó en toda la región.

El nuevo modelo de apertura o el modelo posterior al ajuste

Arteaga y Solís (2001) refieren que durante la llamada “década perdida” comenzó a diseminarse un nuevo modelo cuyos principales criterios económicos son:

- a) Alcanzar y/o respetar los equilibrios macroeconómicos
- b) Reducir la tasa de inflación
- c) Retirar al estado de ciertas áreas, en los que serían más eficientes los actores privados
- d) Aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional
- e) Elevar la competitividad de los productores nacionales incluso eliminando la protección arancelaria
- f) Modernizar el aparato público, para que use de manera más eficiente los recursos sobretodo financieros y sea más eficaz en el logro de sus objetivos (p. 15)

Esta nueva fase de desarrollo presenta cambios radicales respecto a la experiencia anterior en la región latinoamericana en cuanto a la necesidad de incorporar innovaciones tecnológicas, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. La misma CEPAL (1994) indica que “no se puede sustentar una estrategia de abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales [porque] se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad, ello merece una mano de obra educada y flexible, que seguramente se verá obligada a cambiar varias veces a lo largo de su vida laboral”.

En este sentido, la competencia internacional agrupada en bloques económicos regionales, obliga a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos de mercado, Arteaga y Solís (2001) mencionan: “esto implica (entre otras cosas) un Estado austero, que debe renunciar a una parte de sus ingresos forzado por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas” (p. 16).

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social que debe llevar el Estado, a jugar un papel importante en crear los prerrequisitos para el logro de la competitividad sistemática, lo que exige recursos crecientes y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competencia global.

Para el modelo neoliberal, la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población. La ideología económica que fundamenta el modelo neoliberal, sostiene que la política social debe ser algo transitorio, ya que teniendo reactivación y saneamiento de la economía, el mismo mercado se encargará de generar los equilibrios básicos que den paso a no necesitar de políticas sociales y a lo sumo, sólo un segmento reducido de población necesitará de atención pública.

Modelos de desarrollo y política social

	Crecimiento hacia afuera	Sustitución de importaciones	Post-ajuste
Motor	Mercado externo	Mercado interno	Mercado externo
Producto básico	Bienes primarios	Bienes manufacturados	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico, basado en recursos naturales
Tipo de Estado	Liberal clásico	Interventor, empresario social	Regulador "Neoliberal"
Énfasis social	Cuestión de policía, autoprotección privada "crear la nación"	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo), ligar la política social con el mercado de trabajo, crear clase media asegurando la capacidad de compra de bienes producidos localmente	Inversión en capital humano

Fuente: (Arteaga, et al, 2001, p. 18)

1.15 Los paradigmas de la política social y sus características (dominante y emergente)

Investigadores y estudiosos coinciden en que se pueden identificar dos paradigmas dentro de la política social en América Latina, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, y otro "emergente" en el marco de la política "Neoliberal" mundial que sigue vigente en el contexto actual.

A continuación se describen y se comparan estos dos paradigmas en un cuadro que desde nuestro punto de vista es muy claro y didáctico para entender la visión de ambos paradigmas.

Paradigmas de la política social

	DOMINANTE Estado de Bienestar	EMERGENTE (actual)
Objetivo buscado	Universalismo de la oferta: alto costo, bajo impacto. La oferta homogénea favorece a los informados y organizados.	Universalismo de la satisfacción: tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente.
Actores	Monopolio estatal: <ul style="list-style-type: none"> • Financia • Diseña • Implementa • Controla • Función unificada 	Pluralidad de subsectores: <ul style="list-style-type: none"> • Estatal • Privado (comercial) • Filantrópico (ONG'S) • Informal (familia) • Funciones separadas
Organización del Estado	Centralismo	Descentralización de proyectos
Lógica de toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia • Estrategias macro • "El Estado sabe" • Asigna recursos por vía administrativa • Usuario sin elección 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación competitiva • Licitaciones • Usuario propone capacidad de innovación (fondos de inversión social)
Financiamiento fuente de recursos	Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Co-financiación: "lo que no cuesta no vale" • Recuperación de costos: "el que pueda debe pagar"
Financiamiento fuente de recursos	De la oferta, falta de competencia	Subsidio a la demanda (creación de cuasimercados): <ul style="list-style-type: none"> • Competencia • Libertad de elegir • El consumidor tiene información suficiente
Expansión del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación progresiva de arriba hacia abajo • Acceso segmentado 	<ul style="list-style-type: none"> • Primero los más necesitados • Focalización
Población objetivo	<ul style="list-style-type: none"> • Clase media • Grupos organizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos carentes (socialmente vulnerables)
Enfoque	En los medios: <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura social • Gasto corriente 	En los fines: <ul style="list-style-type: none"> • Impacto: magnitud del beneficio que recibe, según los objetivos buscados
Indicadores de éxito	Gasto público social	Relación costo - impacto
Gestión social	Del modelo al producto	Del impacto al modelo

Fuente: (Franco, 1996, p. 12)

Como ya vimos la aparición del “neoliberalismo” en las décadas de los ochentas y noventas marco el inicio de la macroeconomía y con ello cambio la tendencia estatal de las políticas públicas, los países en desarrollo se vieron en la necesidad de alinear los esfuerzos de la estabilidad económica al paradigma de la política económica mundial, ahí es donde se enmarca el paradigma emerge de la política social y sean afinado los mecanismo como vemos en el cuadro anterior sobre la aplicación del paradigma en el cual aún seguimos inmersos.

Es importante puntualizar que en el paradigma dominante los proyectos se insertan en una institución que ya tiene definidos sus modelos de organización y gestión, por lo que estos enmarcan los procesos y actividades a través de los cuales se transforman los recursos asignados al proyecto en los bienes o servicios que debe a la población beneficiaria.

En contrasentido, el modelo emergente apoyado en la observación de lo que sucede en la práctica, afirma que la entrega de productos garantiza maximizar el impacto externo del proyecto y para ello es necesario optimizar la eficacia interna, exigiendo un cambio del modelo que inspira la gestión social. Es decir dar mayor importancia al impacto con los recursos bien administrados y teniendo siempre mecanismo para medir dicho impacto.

Paradigma emergente

En los últimos años se ha intensificado el debate acerca de un tercer paradigma, con sus propias características. De esta manera se amplía el consenso en torno a las limitaciones del paradigma dominante, las que son más conocidas por su largo periodo de aplicación, por ejemplo: se percibe que el Estado se ha convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos para “reinventar el gobierno” e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional.

La política social coadyuva a la formación del capital humano –aparte de colaborar con la gobernabilidad del Estado-, lo cual ocasiona que sea pieza indispensable para levantar, en un plazo mediano, las aptitudes y pericias de estos países.

Ya habremos escuchado alguna vez que el conocimiento da poder, para respaldar esta afirmación podemos tomar como ejemplo a los países que posponen políticas sociales y con esto ocasionan una catástrofe a su sociedad, ya que la despojan de recursos calificados y dúctiles que a su vez impiden la pronta adaptación al progreso técnico y al desarrollo útil.

Como el conocimiento se convierte en un factor productivo primordial, la política social debe convertirse en un prerrequisito porque empuja el progreso de la economía y de la política. Aunque antes de implementar cualquier política social, se deben realizar análisis minuciosos de las reformas, privilegiar las poblaciones limitadas y con recursos escasos, siempre con la mente abierta a inquirir sobre nuevas opciones de política social.

1.16 Los enfoques referenciales y los modelos institucionales de la política social

Antes de continuar el análisis sobre la política social en México, en este apartado se planteará una comparación entre los marcos de referencia y los modelos de la política social.

Para enriquecer la propuesta, retomaremos dos enfoques que se complementan. Por un lado el de Ander-Egg (1990) y por otro el de Martínez (2003), los cuales se sintetizan a continuación en cuadros sinópticos.

Modelos de Política Social (propuesta de Ander-Egg)

	LIBERAL REACCIONARIO	LIBERAL EQUILIBRIO	SOCIALISTA	ALTERNATIVO
Sistema económico	Capitalismo	Capitalismo	Capitalismo vs Socialismo	Mixto
Ideología	Neoliberalista	Liberalismo social	Socialdemocracia	Diversidad
Finalidad	Libertad individual	Democracia pluralista	Distribución igualitaria	Liberación individual y colectiva
Legitimación	Resultados	Modernización	Avance social	Autonomía y placer
Motor económico	Mercado y beneficios privados	Mercado y Estado	Estado	-----
Motor social	Individuos y familia	Individuos colectivos y	Administración pública y ciudadanos	Individuos colectivos y
Papel del Estado	Mínimo	Subsidiario	Intervencionista	Mínimo
Política económica	Monetaria (oferta)	Keynesiana	Keynesiana	-----

Política social	Meritocrática	Selectiva	Igualitaria	-----
Volumen y carácter de los servicios sociales	Disminución Privado/lucrativo	Aumento contenido Juego entre público y privado	Aumento/público	Aumento privado social
Tipo de organización	Empresarial	Empresarial/funcionario	Funcionarial	Social
Tipo de usuarios	Clientes	Clientes/ciudadanos	Ciudadanos	Personas
Relación de usuarios	No participación	Sí participación	Sí participación	Participación autogestiva
Importancia del rol del Trabajo Social	Disminución	Aumento contenido	Aumento	Disminución

Fuente: (Ander-Egg, 1990, p. 43)

Modelos de Política Social (propuesta de Martínez)

	ESTADISTA	SOCIALDEMÓCRATA	NEOLIBERAL	CIVIL
Sujeto	<ul style="list-style-type: none"> • Sujeto tutelado • Sujeto al que se le tiene que dar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos de • Sujetos derechos 	<ul style="list-style-type: none"> • El mercado como actor principal • sujeto consumidor 	Modelo en construcción; experimentación; atención a grupos civiles, los cuales son los actores principales; sujetos sociales.
Estado	Papel monopólico	Estado promotor	Estado regulador	Estado promotor
Pacto social	Pacto social excluyente	Pacto social incluyente, Estado decisorio	Pacto social excluyente	Pacto social incluyente, deciden los grupos sociales
Participación social	Participación social baja inducida	Participación alta	Participación media	Participación alta
Vertientes	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia socioeconómica • Servicios/benefic. 	Socioeconómica, empleo	Servicios, asistencialista	Asistencialista
Finalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Control social • Gobernabilidad • Bienestar social 	Socioeconómica, bienestar social	Gobernabilidad, bienestar social, población	Gobierno-política social
Tipo de subsidio	Subsidio, oferta	Subsidio a la demanda	Subsidio oferta	Subsidio a la oferta y subsidio a la demanda

Fuente: Martínez Evangelista Elí. Cuadro elaborado en la clase de *Política Social II*, ENTS – UNAM, 2003-1.

Como lo podemos apreciar, ambas propuestas contienen un análisis refinado sobre el tipo de paradigma en el cual se puede desarrollar la política social, dicho análisis conlleva un contexto histórico, que finalmente se convierte en el sustento teórico práctico de cada país y cada sociedad en la cual se ejecutan estos modelos.

1.17 Referencia a la política social en México

El objetivo central del Estado mexicano como consecuencia de la Revolución mexicana (1910-1920), fue reducir las desigualdades sociales mediante la instrumentación de políticas distributivas, entre las que destaca la reforma agraria y la garantía de los derechos laborales. Las políticas sociales de esta época se ligaron a la creación de empleos, a la política de ingresos y a la administración de las relaciones laborales. Con ello se respondía a los objetivos plasmados en la Constitución Política (1917), en la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (1927), en la Ley Federal del Trabajo (1931), y en diversas reglamentaciones en las que se trata de normar las relaciones laborales, salariales, de jornadas de trabajo, de seguridad en el trabajo, así como el derecho de asociación y huelga.

El Estado que emergió en México entre los años 40 y 80 del siglo XX, ha sido identificado como uno de bienestar que no logró edificar políticas sociales universales.

Es funcional al patrón de acumulación y reproducción social conocido como de industrialización por sustitución de importaciones (1936-40/1982), así como por el paradigma del Estado de bienestar para el cual el empleo o trabajo remunerado resulta el elemento central para organizar política social.

Los logros más significativos se concentraron en la puesta en marcha de una educación pública básica, una seguridad social encaminada a cubrir a los trabajadores urbanos formales.

El dinamismo del desenvolvimiento económico de esa época 4,5%, tasa de crecimiento media anual del Producto Interno Bruto (PIB), apoyado en la ampliación del mercado interno, (Ramírez, 2011) permitió que las actividades industriales y el incremento del número de trabajadores asalariados fortalecieran el aumento 139 de lo urbano y del sector servicios.

En 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para atender servicios a los trabajadores del sector privado y sus familias; en 1959, aparece el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Fue ese el período de crecimiento de las ciudades, de los sectores medios, de la educación pública, de las

instituciones de seguridad social, así como de los servicios públicos de salud, pensiones, vivienda, guarderías, actividades deportivas y de esparcimiento cultural y social.

Pese a ello, dice Ramírez “no se pudo construir una política social integral de compromiso nacional y visión universalista. La centralidad en la toma de decisiones, la diversidad y dispersión de instituciones creadas sin visión y acción estratégica de conjunto, la asignación de recursos por criterios políticos más que por necesidades sociales, fueron algunas de la causas”. (Ramírez, 2011: 139).

A pesar del discurso postrevolucionario, la política social de los años 50 y 60 dejó fuera a la población rural e indígena y a la no asalariada. A partir de las evidencias en la concentrada distribución del ingreso y de la pobreza, principalmente rural, en la década de los 70, se intensificó la creación de instituciones para atender demandas sociales.

En el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), surgió el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, actualmente denominado Infonacot (1974). En 1973 se inauguró el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER) y se reformó la Ley del Seguro Social.

Enfrentando la primera devaluación del peso mexicano, el gobierno de José López Portillo (1976-1982) intentó dar respuesta al atraso del campo y los evidentes problemas manifiestos de autosuficiencia alimentaria a través de la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Así se llega a la crisis de los años 80. La magnitud de la deuda externa y de los déficit externos e internos, más el contexto internacional de fuerte crítica a las políticas económicas intervencionistas, se conjugaron para que las reformas adoptadas para enfrentar, superar y salir de la crisis, condujeran a un patrón diferente de acumulación y reproducción social apoyado en la libertad de mercado y en la apertura comercial y financiera, en el sector privado y en las reformas a las funciones del Estado. Es el momento de las políticas neoliberales, apuntaladas mediante la puesta en marcha de las denominadas políticas del *Consenso de Washington*.³

³ Véase: Casilda, Ramón. 2004, América Latina y el consenso de Washington, Boletín económico de ICE No. 2803

Entre estas destaca la liberalización comercial, que se inicia mediante la disminución de aranceles (1983) y la incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) (1986). Con estos aspectos se incentiva las exportaciones, se liberalizaron las importaciones, además se flexibiliza la inversión extranjera y se inician los procesos de privatización. La liberalización de la cuenta de capital y la continuación de los procesos de privatización tienen lugar de manera más contundente en los 90. (Casilda, 2004: p.3).

Con estas reformas las directrices del modelo económico mexicano se transforman radicalmente ya que con los procesos de liberalización se estimulan las exportaciones, pero también se ligan más a las cadenas productivas externas con lo que se induce al crecimiento de las importaciones. Esto, vinculado a la crisis de solvencia de la industria nacional y a su falta de competitividad internacional, resultará en la crisis de la industria nacional, el cierre de medianas y pequeñas industrias o, en su defecto, en la compra y/o asociación con las empresas transnacionales.

Tal situación modificó no solo el entorno de la industria, sino también el del empleo, el de carácter público, por una parte, decreció de forma rápida mediante las privatizaciones; el industrial, por otra, tuvo readecuaciones asociadas con la reducción de los costos salariales y la necesidad de ser competitivos aunque fuera por la vía de bajos salarios. Además de disminuir la creación de empleo también lo hizo la relación población ocupada/prestaciones sociales.

Todo ello tuvo como resultado el aumento del desempleo abierto, el notable ascenso del sector informal y la aparición de condiciones muy precarias en el sector laboral.

1.18 La política social en el Distrito Federal (Actualmente Ciudad de México)⁴

El Distrito Federal históricamente ha sido concentrador de los servicios públicos, de las instituciones estatales y de la mejor infraestructura del país. Esta condición generó una situación de migración en las décadas pasadas, pero este fenómeno y el crecimiento demográfico provocaron la desestabilización del crecimiento urbano. A esto se le suman otros dos factores que hacen aún más compleja la atención social de los ciudadanos en el Distrito Federal:

- a) La situación de ser reconocido como un Distrito Federal, es decir, estar sujeto a la situación del ámbito federal en cuestiones administrativas, políticas y de presupuesto. Por ejemplo, antes de 1997 no se contaba con una figura representante del gobierno capitalino, solo se tenía la figura de los regentes de la ciudad; el gobierno no tenía autonomía, era un departamento, es decir, la estructura política administrativa del Distrito Federal era una unidad administrativa del gobierno federal. Esto se reflejaba en los presupuestos destinados al departamento del Distrito Federal, los cuales eran asignados por la presidencia de la república y los aprobaba el Congreso de la Unión.
- b) El crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Esto significa que existe un crecimiento demográfico y una amplitud geográfica del Distrito Federal, es decir, se hace compleja la atención a la población en cuanto la infraestructura de la Ciudad ya que existen millones de personas que se trasladan al Distrito Federal a laborar o a la utilización de algún servicio.

⁴ Actualmente ya no existe la entidad denominada "Distrito Federal"; debido a la reforma política del 2014 se transformó a "Ciudad de México" reconociéndola como la entidad federativa 32, éste proceso de transformación ha dotado a la Ciudad de México de una constitución política que le permite tener una estructura institucional y división de poderes, además de una serie de instrumentos administrativos y políticos con autonomía y soberanía, pero sobre todo, de reconocimiento a los derechos para todas y todos los habitantes de la Ciudad, por ejemplo, el derecho a la ciencia, al deporte, a una vida digna, al medio ambiente sano, incluso el derecho a la recreación; Para efectos de ésta investigación nos referimos al "Distrito Federal" por la acción de temporalidad en la cual se desarrolló el programa (PISO) y su contexto. Se menciona la reforma política de 1996, la cual le dio apertura a la elección mediante voto libre y secreto de los representantes populares en el Distrito Federal sin embargo, fue hasta el 2014, cuando se alcanzó la reforma de la Ciudad de México. Así mismo, las demarcaciones o delegaciones políticas se modificaran a partir del 2018 en Alcaldías y se elegirá a los concejales que equilibran la acción de gobernar.

Sin embargo, el proceso de reforma política del Distrito Federal, iniciado en 1986, dio como resultado la creación de la Asamblea de Representantes, órgano deliberativo que tenía como objeto dotar a la ciudadanía del Distrito Federal de los derechos políticos más elementales. Esta transformación culminó en 1996 cuando el Congreso aprobó las reformas constitucionales que permitieron la elección de un jefe de Gobierno, que encabezaría la nueva administración pública a nivel local y de una Asamblea Legislativa, que crearía el nuevo marco jurídico de la Ciudad de México.

Se trataba de una administración transitoria que “sentaría las bases de un gobierno con responsabilidad social e inauguraría la aplicación de políticas y programas sociales especialmente pensados para los problemas capitalinos” (Consejo de Desarrollo Social, SEDESO, 2006).

La reforma política del Distrito Federal ha permitido que a partir de 1997 la ciudadanía elija al jefe de Gobierno y que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga facultades para legislar sobre diversas materias, entre ellas el desarrollo social. No obstante, el estatuto especial del gobierno del Distrito Federal, que sigue contando con menos atribuciones que los gobiernos estatales, establece un conjunto de restricciones que se vienen a sumar a las que impone la problemática política, económica y social del país y de la capital de la República.

El gobierno elegido democráticamente

El primer gobierno del Distrito Federal elegido democráticamente después de la reforma política de 1997 propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales, funcionarios delegacionales y otros actores sociales.

Es en este sentido, se tenía por objeto “la superación del grave deterioro social” a través de una política social integral basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad, para lo cual se proponía construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad Gobierno-sociedad. Mas el reducido tiempo de acción, las restricciones presupuestales aunadas a las “limitaciones de la orientación central de la política económica del país” y la enorme cantidad

de personas atraídas por la gran concentración efectiva de servicios sociales públicos en la ciudad, que no obstante resultaban ya insuficientes para atender a tal demanda, fueron retos que no pudieron enfrentarse en una administración de tres años.

Resulta indispensable señalar que, hasta 1998, la existencia de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentró toda la acción gubernamental para la ciudad en materia de desarrollo social y como resultado del proceso de descentralización iniciado en 1997, esta dependencia adquirió un tamaño administrativamente inmanejable.

Es en este contexto que, en enero de 1999, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de la salud y crearon una Secretaría especializada, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de "las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social. (Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi, 2000, p. 47)

Lo anterior permitió al nuevo gobierno delimitar sus líneas estratégicas de acción en torno a la supuesta construcción de un Estado con responsabilidad social, la responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, la democratización de todos los ámbitos de la gestión pública, la descentralización en todos los niveles y ámbitos de la vida social, la transformación de la gestión gubernamental. Lo anterior se logró mediante la superación del corporativismo y la gobernabilidad sustentada en la democracia; la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración que enmarcaron las cuatro vertientes principales de trabajo en materia social:

a) La construcción de una ciudadanía social entendida como el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de una sociedad compartir en forma equitativa los estándares básicos de vida [al proporcionar] a los individuos autonomía en el ejercicio de sus derechos políticos y el aseguramiento de sus derechos civiles.

b) La equidad e integración social concebida como la igualdad en la diversidad, el reconocimiento del otro y la tolerancia para acabar con las desigualdades y asimetrías entre las personas, favoreciendo situaciones de mayor justicia e igualdad de oportunidades, reconociendo y respetando las diferencias.

c) La creación de un “sistema local de asistencia social” que buscaba prevenir la extensión de los mecanismos y riesgos derivados de la exclusión y la marginación social a través de la promoción, fomento y desarrollo de las capacidades del individuo, la familia y la comunidad.

d) La estrategia de prevención, apoyo familiar y salud mental que busca facilitar la convivencia en núcleos de alta concentración e interacción poblacional; ofrecer oportunidades e información para canalizar los intereses y habilidades de la población; mejorar los niveles de convivencia interpersonal, intrafamiliar e intergeneracional; encontrar solidaridad entre personas afectadas por problemáticas similares; ofrecer oportunidades para aprender técnicas que permitan enfrentar problemas específicos y brindar alternativas para superar la depresión, soledad, falta de afecto y exclusiones.

La política social del gobierno se estructuró alrededor de siete sectores: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social privilegiando la superación de las inequidades que experimentan los grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad) y procurando la atención de seis grupos de mayor vulnerabilidad: niños y niñas de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH-SIDA, trabajadoras y trabajadores sexuales e indigentes.

En este sentido, los objetivos generales del Programa General de Desarrollo 1998-2000 se armonizaron con la política social integral que se propuso implementar acciones en los siguientes ámbitos:

- En salud: se proyectó “mejorar los niveles de salud de la población del Distrito Federal mediante la prestación de servicios de salud, corresponsablemente entre la sociedad y el gobierno”.
- En alimentación: el objetivo era “contribuir a mejorar los hábitos y patrones alimentarios de la población del Distrito Federal, ampliar la cobertura y reorientar los programas de apoyo alimentario que operan en la Ciudad de México, además de mejorar la calidad de la alimentación proporcionada por el gobierno del Distrito Federal a la población que atiende en instituciones”.
- En educación: el propósito se centraba en “desarrollar un moderno sistema de múltiples servicios que satisficieran con eficiencia las necesidades educativas de la población del Distrito Federal”.
- En fomento económico: el gobierno pretendió promover “el crecimiento de la actividad económica, el aumento del empleo y el desarrollo equilibrado del Distrito Federal mediante la acción comprometida y coordinada con los sectores privado, social y público con la participación activa de la ciudadanía. El objetivo central del programa era la preservación y

el incremento de las fuentes permanentes de empleo que inciden directamente en la calidad de vida de la población”.

- En vivienda y desarrollo urbano: “los propósitos fundamentales fueron promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada, así como incrementar la eficiencia en la administración del desarrollo urbano y en la oferta de alternativas de vivienda de interés social”.

- En deporte: la meta fue “promover la práctica del deporte, la educación física y las actividades recreativas para elevar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal”. (SEDESO, 2006).

Para avanzar en la institucionalización de la política social integral y generar un marco normativo adecuado para su diseño, ejecución y evaluación, en mayo de 2000 el gobierno del Distrito Federal promulgó la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de: “promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social” (SEDESO, 2006).

Como puede apreciarse, a pesar de la indudable influencia de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, la legislación federal en la materia no se ha reformado y continúa rigiéndose por principios más acotados. Resalta en particular la ausencia en la legislación federal de la universalidad y de la exigibilidad como principios rectores de la política social, lo que evidencia el principal contraste entre ambos ordenamientos jurídicos.

A pesar de que la legislación federal intenta reglamentar derechos sociales contenidos en la Constitución, debería hacer explícitos el principio de la universalidad en los programas para garantizar el acceso a los mismos, así como contemplar mecanismos institucionales y exigir su cumplimiento. La legislación local en la materia es más avanzada, sin que esto quiera decir que el Distrito Federal haya logrado el cabal cumplimiento de tales principios.

La diferencia de enfoques entre la legislación nacional y la local no es casual, refleja dos percepciones del desarrollo social: una concebida como un conjunto de correctivos a las fallas y deficiencias del mercado, frente a otra que recupera la noción de Estado social de derecho, en la que el éste se compromete a respaldar un conjunto de derechos sociales que garantizan mínimos de bienestar para toda la población, exigibles para todos los ciudadanos.

Detrás de ambas concepciones podemos encontrar diferentes formas de esbozar la responsabilidad social del Estado y el papel que le corresponde en la promoción del

desarrollo social en una economía de mercado. Más aún, en contradicción al espíritu propio de la Ley General de Desarrollo Social, hasta ahora no se aprecia un cambio significativo ni en la orientación general ni en el alcance de la política social de la Federación.

La política social de la administración pública federal 2000-2006 se ha caracterizado por dar continuidad a aquellos programas que tuvieron éxito en la administración anterior, complementándolos con algunas acciones dirigidas a atacar las causas y no sólo las manifestaciones de la pobreza.

Como punto de partida de esta estrategia se intentó construir un diagnóstico más preciso de los determinantes de la pobreza e indicadores objetivos que permitieran evaluar los avances en su erradicación. Está pendiente el diseño e instrumentación de una estrategia integral de superación de la pobreza, por no hablar de aquellos programas que son indispensables para construir un sistema integral y universal de protección social.

La política social del gobierno del Distrito Federal ha tratado de responder a esta problemática que no ha sido adecuadamente atendida por las instancias federales. Para hacerlo, ha puesto en operación programas encaminados a garantizar los derechos a la salud, la alimentación, la educación y la vivienda, y avanzó en la creación de mecanismos de exigibilidad de los derechos sociales.

A partir del año 2000, la política social fortaleció su componente territorial y se dio a la tarea de crear un piso social básico que permitiera avanzar en la exigibilidad de los derechos sociales, reducir la desigualdad y generar condiciones más propicias para el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática de la ciudad, haciéndose cargo de la problemática económica y social especialmente compleja que enfrentaba la Ciudad de México al iniciarse el siglo XXI.

1.19 Aproximación a la política social en la demarcación política de Coyoacán

A nivel local (delegaciones políticas) en el Distrito Federal, no se proyectaban programas propios, elaborados con las necesidades de la población de cada una de las 16 delegaciones políticas, las cuales tenían distintas prioridades sociales; al ser la entidad federativa concentradora de muchos grupos sociales, en donde se generó la población más educada – formalmente-, era necesario tomar en cuenta a estas partes y generar mecanismos de participación y decisión en los asuntos públicos.

La heterogeneidad que presentaban estos sectores y grupos sociales permitió que los movimientos sociales fueran asumiendo una posición mucho más crítica, pero sobre todo de más injerencia en los aparatos de gobierno local.

En 1997 con la elección democrática del primer jefe de Gobierno⁵, se diseñó y se impulsó la creación de la política social en el gobierno del Distrito Federal, la cual se tradujo en programas sociales específicos. Como resultado de dichos programas sociales, se inició con la atención de los adultos mayores de 70 años, las madres jefas de familia o madres solteras, los niños mediante becas y entrega de útiles escolares, y con la creación de una institución educativa de nivel medio y superior en el Distrito Federal para todos los jóvenes con escasos recursos.

El diseño de esta política se realizó con la variable de las unidades territoriales de alta y muy alta marginación, este rango de marginación lo encontraban en la información del INEGI y levantamientos -visitas domiciliarias- en todas las colonias populares.

El debate sobre la actuación del gobierno de izquierda y la aplicación de los programas sociales fue amplio. Los sectores conservadores y algunos grupos de intelectuales, con el argumento de la aplicación de los organismos internacionales de la política social hacían señalamientos fuertes del regreso populista y con ello graves consecuencias en las finanzas públicas. Sin embargo, con la política de “la austeridad republicana” se lograron ahorrar los fondos necesarios para solventar los gastos de los programas sociales. Estos programas y la forma personal de gobernar obtuvieron gran aceptación entre la población del Distrito Federal, y por consecuencia logró repetir en el gobierno.

El fenómeno logró que el partido de izquierda⁶ en el 2000 ganara 13 de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, para el 2003 obtuvo 14 de las 16 y para el trienio 2006 se mantiene con esa cifra, estos datos se le atribuyen enormemente a la política social y a los programas sociales, entre algunas otras características.

⁵ El proceso histórico llevó al partido de izquierda (PRD) al gobierno de la Ciudad de México, esto trajo consigo el diseño de una política social enfocada a la atención de los grupos vulnerables y en situación de pobreza.

⁶ Hablamos del Partido de la Revolución Democrática

En las demarcaciones políticas se siguió la misma política social, se generaron programas sociales en atención a los grupos vulnerables, ocupándose de la población a la que los programas del gobierno del Distrito Federal no lograban dar cobertura.

En la delegación Coyoacán se probaron varias estrategias en la atención a los grupos en desventaja social sin tener resultados favorables. La administración de 1997–2000 pagó el costo de la inexperiencia y de la construcción de una estrategia de política social. Para el periodo 2000–2003 se avanzó en la participación ciudadana pero no se concretó ningún programa de política social.

Para la administración 2003–2006 la demarcación política de Coyoacán se inserta en la configuración del sistema de protección social mediante la creación de un programa social llamado *Programa Integral Social*.

APARTADO 2

Análisis de la Política Social en la década 2000-2010 ejecutada en el nivel federal, estatal y delegacional desde la perspectiva del Trabajo Social

Este apartado se sustenta a partir de dos vertientes: una orientada a la descripción de la ejecución de la política social en los tres niveles de gobierno que existen constitucionalmente en nuestro país; el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal y en este caso, analizaremos la política social en la demarcación política de Coyoacán; la segunda vertiente es un comparativo de dicha descripción, tomando como basamento de nuestro análisis las cuatro etapas básicas de la política social: diagnóstico, planeación, ejecución y evaluación, con las cuales el Trabajador Social puede realizar un análisis de impacto en los beneficiarios. Los programas sociales que revisaremos son:

- a) ***Oportunidades, Programa para el desarrollo humano***, gobierno federal, administración 2000-2006.
- b) ***PIT, Programa Integrado Territorial***, gobierno del Distrito Federal, administración 2000-2006.
- c) ***PISO, Programa Integral Social***, gobierno delegacional en Coyoacán, administración 2003-2006.

2.1 Oportunidades para el desarrollo humano 2000-2006

Después de la revisión teórica-metodológica de la concepción de la política social a través de programas sociales, podemos concluir de manera anticipada, que uno de los factores que determina la variabilidad del impacto y del diseño es la espacialidad (aplicación territorial de los programas), es decir, el programa federal tiene el objetivo de ser amplio y tener un espectro mayor, en ese sentido se agudiza la problemática de identificar y atender las zonas o los grupos poblacionales en desventaja social a lo largo y ancho del país, esto infiere cantidades mayores de recursos, además de un diagnóstico claro y casi preciso para ser eficientes en la ejecución de dicho programa, siendo las zonas rurales en donde se concentra el mayor número de desventaja social.

Podríamos afirmar que estos niveles federales tienen todas las posibilidades de aplicar un programa exitoso, ya que se cuenta con infraestructura más recurso material y humano para lograrlo, sin embargo, los recursos disponibles para el ámbito social y específicamente para la aplicación directa a los grupos con desventaja social es limitada de acuerdo a la visión de la política social aplicada a partir de 1982, denominada como *Neoliberal*, es decir, contradictoriamente se genera más desigualdad y pobreza, y se diseñan programas sociales

paliativos o de “combate a la pobreza” para disminuir el impacto negativo en la población, en este sentido el programa oportunidades es un ejemplo.

En cuanto al diseño metodológico podemos decir que es un programa bien definido, ya que cubre las etapas básicas del diseño de la programación social, parte de un diagnóstico real, sus objetivos y metas son coherentes, su ejecución al parecer es el proceso más complicado ya que depende de instancias y entes gubernamentales que no logran fácilmente coordinar esfuerzo, y cuya evaluación es igual de complicada pues a pesar de que se parte de la necesidad de implementar una “cultura de la evaluación”, ésta está dirigida a la relación costo-efectividad que genera el programa, es decir, evaluar la inversión económica que se realiza, no el impacto social que genera aún y cuando las metas tienen relación directa a los grupos sociales en desventaja.

Cabe destacar que la administración federal creó una instancia especializada (coordinación del programa *Oportunidades*) para que fungiera justamente como el área de diseño y operación del programa, cuando se supone que esto es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Cuadro descriptivo del programa *Oportunidades*

<p>Diagnóstico</p>	<p>El Programa <i>Oportunidades</i> se concibe como un programa de combate a la pobreza, se cruza información del INEGI, CONAPO y se cuenta con instrumentos de medición de la pobreza por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública. Se identifica a las zonas donde se localizan los pobres debajo de la línea de pobreza y de ahí se parte para obtener a los posibles beneficiarios.</p> <p><i>Oportunidades</i> fija su población objetivo en todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades para focalizar sus apoyos y coordinar acciones adecuadas a los requerimientos de este sector de la población.</p>	
<p>Planeación</p>	<p>Presupuesto</p>	
<p>Planeación</p>	<p>Objetivos</p>	<p><i>Oportunidades</i> establece como su fin último, potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa. Así, en el marco de la estrategia de desarrollo social y humano, <i>Oportunidades</i> contribuye al logro de los objetivos rectores del <i>Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006</i>.</p> <p>En la medida en que la pobreza tiene causas multidimensionales y que su superación requiere de acciones integrales, <i>Oportunidades</i> también responde a los objetivos del <i>Programa Nacional de Educación</i>, del <i>Programa Nacional de Salud</i> y del <i>Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001-2006</i>. De esta manera, <i>Oportunidades</i> se ha concebido como un programa coordinador de</p>

<p>Planeación</p>	<p>Objetivos</p>	<p>acciones institucionales conjuntas y complementarias, cuyos objetivos y metas se presentan a continuación.</p> <p>Objetivo 1</p> <p>Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno.</p> <p>Objetivo 2</p> <p>Ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo, fomentando la Seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.</p>
<p>Planeación</p>	<p>Metas</p>	<p>Las metas para el año 2006 en el primer objetivo son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> •1 Alcanzar la cobertura total de acciones de desarrollo de capacidades básicas para apoyar hasta 5.5 millones de familias. •2 Otorgar 5.4 millones de becas educativas para promover la continuidad de los estudios entre primaria, secundaria y educación media superior, de los niños y jóvenes de hogares en condición de pobreza de capacidades. •3 Incrementar en 10% la asistencia de los jóvenes a la educación secundaria y educación media superior. •4 Incrementar la equidad en la asistencia a la secundaria y la educación media superior de los niños, niñas y jóvenes de los hogares en condición de pobreza de capacidades, disminuyendo la brecha en 20%. •5 Apoyar con servicios y educación para la salud y así contribuir con la disminución a un 12% en la incidencia de la morbilidad debida a enfermedades infecciosas en los primeros años de vida de los niños de los hogares en pobreza de capacidades. •6 Atender al 90% de las localidades altamente marginadas del país. •7 Incrementar a un 16% el crecimiento de los niños menores de cinco años.
<p>Planeación</p>	<p>Metas</p>	<p>Las metas para el año 2006 en el segundo objetivo son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> •1 Vincular a un millón de beneficiarios de <i>Oportunidades</i> con los programas del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) y el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT). •2 Lograr que 1.1 millones de jóvenes de secundaria y de educación media superior tengan acceso al componente <i>Jóvenes con Oportunidades</i>. •3 Contribuir a que 60,000 Comités de Promoción Comunitaria ejerzan un liderazgo responsable para el desarrollo de sus comunidades. •4 Lograr que un millón de familias beneficiarias tengan acceso a instrumentos de ahorro y crédito popular.

		<ul style="list-style-type: none"> •5 Impulsar la vinculación de las familias beneficiarias con programas sociales para el mejoramiento de la vivienda. •6 Mejorar las probabilidades de ingreso y de empleo de los beneficiarios de <i>Oportunidades</i> y sus comunidades, mediante su participación en iniciativas desarrolladas al nivel local y micro regional. •7 Impulsar la creación de fondos comunitarios en las localidades beneficiarias del Programa, especialmente en las ubicadas en las microrregiones de la Sedesol.
Planeación	Ejes rectores	<p><i>Oportunidades</i> constituye uno de los principales esfuerzos de la estrategia de desarrollo social y humano del actual gobierno federal. En la tarea de potenciar las capacidades básicas de las familias en pobreza de capacidades, el Programa cimienta sus acciones sobre cinco ejes rectores:</p> <ul style="list-style-type: none"> •1 Equidad •2 Integralidad •3 Transparencia •4 Cohesión social •5 Corresponsabilidad
Ejecución	Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> •1 Otorgar becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares en los grados de mayor deserción escolar. •2 Fomentar la participación corresponsable de los estudiantes y padres de familia. •3 Promover acciones para mejorar el acceso a los servicios educativos con calidad. •4 Fomentar la salud preventiva mediante la acción corresponsable de las familias. •5 Brindar comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene. •6 Promover acciones para mejorar el acceso a los servicios de salud con calidad. •7 Brindar apoyos directos para mejorar la alimentación. •8 Otorgar suplementos alimenticios a los grupos más vulnerables. •9 Entregar a los jóvenes un capital inicial para que cuenten con opciones de desarrollo al iniciar su vida adulta. •10 Fomentar el acceso de las familias a proyectos productivos y mecanismos de crédito. •11 Impulsar la creación de fondos comunitarios y el acceso a instrumentos de ahorro. •12 Promover la vinculación de los adultos con los programas de educación para la vida y el trabajo. •13 Promover la articulación con esquemas de seguridad. •14 Impulsar la vinculación con programas de mejoramiento o acceso a vivienda. •15 Establecer el modelo de calidad INTRAGOB. •16 Establecer un proceso de mejora permanente del padrón de familias beneficiarias. •17 Mejorar la eficiencia y calidad del proceso de entrega de transferencias. •18 Fortalecer la estrategia de difusión e información.
Ejecución	Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> •15 Establecer el modelo de calidad INTRAGOB. •16 Establecer un proceso de mejora permanente del padrón de familias beneficiarias. •17 Mejorar la eficiencia y calidad del proceso de entrega de transferencias. •18 Fortalecer la estrategia de difusión e información.
		<p>El Programa cuenta con una coordinación nacional dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social como órgano desconcentrado. El titular de la coordinación es nombrado por el Presidente de la República y, para su dirección y seguimiento, cuenta con un consejo formado por los titulares de las secretarías involucradas en su operación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este consejo está apoyado por un comité técnico integrado por los subsecretarios de las mismas y de la Secretaría de Contraloría y</p>

<p>Ejecución</p>	<p>Estructura y mecanismos de acción</p>	<p>Desarrollo Administrativo, así como por representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación Nacional.</p> <p>Asimismo, <i>Oportunidades</i> contribuye a la concertación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales mediante la integración de Comités Técnicos Estatales, a través de los cuales se logra el establecimiento de mecanismos conjuntos de planeación para la atención de las familias, así como del crecimiento de la cobertura de servicios de salud y educación en los estados para atender la demanda de la población.</p> <p>En la medida que <i>Oportunidades</i> busca insertar a las familias en un círculo virtuoso en el que converjan la acumulación de capacidades básicas y la generación de oportunidades de desarrollo, ha sido necesario intensificar su esfuerzo coordinador propiciando la complementariedad de sus acciones mediante el establecimiento de vínculos de colaboración con otros programas de desarrollo social dirigidos a la promoción de la autosuficiencia, a la provisión de seguridad y al fortalecimiento del patrimonio de las familias que viven en condición de pobreza.</p>
<p>Ejecución</p>	<p>Estructura y mecanismos de acción</p>	<p>El personal de las unidades de la Secretaría de Salud y del IMSS, así como el personal directivo y docente de las escuelas primarias, secundarias y de educación media superior, juegan un papel imprescindible para el funcionamiento efectivo del Programa, al ser quienes participan directamente en la prestación de los servicios y dan seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades de la población beneficiaria.</p> <p>Las dependencias y entidades que participan en la operación del Programa, conjuntamente con la Coordinación Nacional de <i>Oportunidades</i>, trabajan con estricto apego a sus reglas de operación, manteniendo de esta forma total transparencia mediante el seguimiento de normas establecidas a nivel federal que consideran las diferencias regionales y garantizan la aplicación de criterios uniformes en todo el territorio nacional. De esta forma, <i>Oportunidades</i> consolida el eje rector de integralidad de sus acciones mediante la convergencia de distintas secretarías e instituciones del gobierno federal, en los ámbitos de educación, salud, alimentación y desarrollo comunitario de los tres órdenes de gobierno e incorporando la participación activa de la ciudadanía, en particular de la población beneficiaria, corresponsable de las acciones que impulsa el Programa para mejorar sus condiciones de vida.</p>
<p>Evaluación</p>	<p>Evaluación</p>	<p>El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 señala la necesidad de construir una “cultura de la evaluación”, con el objeto de lograr un mejor desempeño de las políticas públicas, buscar el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento de las metas y compromisos establecidos, especialmente tratándose de acciones dirigidas a la población más pobre del país: “la evaluación de la gestión, de los resultados e impactos de las políticas públicas debe tener una concepción integral que permita valorar correctamente lo que se está haciendo, cómo se está haciendo, para quién se está haciendo, qué resultados se están obteniendo y cuál es el impacto real en las condiciones de vida de la población beneficiaria”.</p> <p>En esta visión, la evaluación de <i>Oportunidades</i> es una práctica sistemática que se concibe como una pieza fundamental de su accionar; definiéndola como un proceso continuo orientado al análisis de los resultados de impactos, de la operación y del costo efectividad del Programa; constituyendo la base de un sistema integral de valoración que permite instrumentar ajustes en su diseño y operación, contribuir al cumplimiento de sus objetivos y metas y, en general, aumentar la eficiencia y efectividad de sus acciones.</p> <p>La evaluación es una de las acciones para garantizar la absoluta transparencia, objetividad e imparcialidad y calidad de los resultados obtenidos. Por ello, intervienen en la evaluación instituciones académicas y de investigación, así como organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que son externos e independientes del Programa.</p> <p>La evaluación externa de <i>Oportunidades</i>, con su capacidad para medir los impactos en el corto, mediano y largo plazo, constituye un símbolo de excelencia tanto a nivel nacional como a internacional,</p>

	<p>reconocida por su seriedad y su alcance, siendo utilizada como ejemplo y modelo de evaluación de programas sociales entre organismos internacionales y en diversos países del mundo. El proceso de evaluación se basa en la utilización de diversas aproximaciones metodológicas, cuantitativas y cualitativas que se complementan para lograr un enfoque integral. En este sentido, la evaluación incorpora el análisis de diferentes temas prioritarios como: el desarrollo cognitivo y la educación de las niñas, niños y jóvenes y la salud y nutrición de las personas. Asimismo, incorpora el estudio de otras áreas temáticas asociadas a la condición de pobreza como: la condición de la mujer; la dinámica gasto y consumo de las familias; el mercado laboral y la inserción de los jóvenes en él; la distribución del ingreso y ahorro de las familias; los cambios en variables demográficas y la eficiencia en la focalización. La evaluación de <i>Oportunidades</i> incluye el análisis de temas relacionados con el entorno en el que se desenvuelven las familias, tales como: la participación comunitaria, el estado de las redes sociales, la calidad de los servicios educativos y de salud, y los efectos económicos en las zonas de intervención del Programa. En el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas de sus acciones a la sociedad como una práctica democrática de gobierno, la evaluación busca proporcionar información con regularidad y oportunidad sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos, metas y los resultados de impacto del Programa.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Programa *Oportunidades* año 2000.

2.2 El modelo de política social del Distrito Federal; Programa Integrado Territorial 2000-2006

En el Distrito Federal a partir del año 2000, queda consolidado el gobierno de izquierda y la implementación de programas novedosos que se mostraron exitosos ante la ciudadanía, la cual percibió los efectos inmediatos con los programas sociales, como la pensión universal de adultos mayores, que llegaron a tener gran aceptación hasta convertirse en una ley de trascendencia federal.

Un espectro nuevo que incorpora este tipo de programas es la participación social, no sólo como ciudadanos receptores de programas de apoyo económico, sino como entes participantes y con poder de decisión.

Sobre el Programa Integrado Territorial podemos decir que al hacer una división en unidades territoriales, se contó con un conocimiento mayor de las zonas específicas en las cuales se encontraban los cinturones de miseria, de esta manera se localizaron los posibles beneficiarios de los programas. Cabe destacar que la evaluación es uno de los aspectos que en los documentos consultados no indica resultados, y en este caso recordemos el principio básico de la evaluación: “no se puede corregir los que no se puede medir”. Una de las causas de esto es que el proceso administrativo se hace complicado para mantener los padrones actualizados, expedientes completos y en orden, hacer visitas domiciliarias para actualizar datos de los beneficiarios, etc., además de que no se cuenta con un proceso de evaluación.

La visión del nuevo gobierno capitalino fue retomar los aspectos sociales como ejes de su gestión pública, el desarrollo social a partir de la participación social y ciudadana, fue la

máxima discusión que se planteó en la transición política e ideológica de la Ciudad de México. Se tenía claro que la característica de la política social era que planteaba aspectos multifactoriales y multisectoriales, además, hablar de participación ciudadana como agente generador del desarrollo social abarcaba campos muy amplios de la vida social, política e ideológica de la sociedad capitalina.

El Programa Integrado Territorial conjuntó la mayor parte de estos principios, contempló el desarrollo social como responsabilidad del gobierno, integró la participación ciudadana en un marco normativo, se articularon distintos programas y se trató de dar complementariedad, finalmente se cuidaron las finanzas para evitar el endeudamiento a gran escala y en los años posteriores, con la implementación del “gobierno austero”, se planeó ahorrar lo necesario para subsidiar los programas sociales. De este modo el recibimiento y la percepción de la ciudadanía capitalina fue de aceptación, la gente en situación de riesgo, los grupos marginados e incluso la clase media apreció cambios positivos con la representación gubernamental.

Para lograr una operación coherente con los objetivos generales de la política social, fue necesario desplegar un intenso trabajo de diagnóstico que permitiera identificar la magnitud de la pobreza, definir los perfiles de pobreza de los habitantes de la ciudad; ubicar las zonas de mayor marginación y precisar, de manera diferenciada, las condiciones reales que los grupos tenían para acceder al ejercicio de sus derechos sociales.

La resultante principal de este ejercicio de identificación de las condiciones sociales de la población, fue que, no obstante la Ciudad de México se había reconocido tradicionalmente como un centro de gran crecimiento económico y bienestar social, las condiciones de vida de la población habían sufrido un deterioro permanente, la pobreza apenas había disminuido y la desigualdad y la iniquidad social se habían agudizado de manera generalizada a la gran mayoría de la población.

El diagnóstico que elaboró el comité de aplicación de política social, se hizo territorialmente a partir de la detección de las unidades territoriales con alto nivel de marginación, siendo este el trabajo más importante de diagnóstico.

El espacio de la planeación fueron las 1,352 unidades territoriales que integran el Distrito Federal y conforman las 16 demarcaciones políticas. Una unidad territorial se conforma por

colonias, pueblos o unidades habitacionales, cada una se convertirá en la unidad básica de planeación y recibirá los programas sociales que serán diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias.

La organización específica del PIT se desarrolló bajo tres lineamientos básicos en los cuales estaba sustentada: los programas sociales, la planeación y la distribución territorial del presupuesto y la participación social y ciudadana en la Ciudad de México.

Se llegó a considerar la activación de comités vecinales para la administración y vigilancia de los recursos que se asignaban a las unidades territoriales, se contempló también el rescate a unidades habitacionales y el mayor éxito que logró la administración pasada fue la conversión a ley de la “pensión universal a adultos mayores de 70 años”. En el programa se incluyeron a todas las personas mayores de 70 años, el cual tiene carácter de “universal”, y se entregó a todas las personas que cubrieron con los requisitos, no sólo a los más necesitados.

La crítica a dicho programa tiene que ver con la “universalidad”. Es una crítica de diseño mismo del programa, sin embargo, se esbozó lo más congruente que se pudo, ya que se pretendía dar cobertura a todos los adultos mayores y brindarles protección social por parte del gobierno, el cual había olvidado a este grupo social.

En cuanto a la participación ciudadana, a diferencia de la aplicación del programa *Oportunidades*, en diciembre de 2000 se creó la Dirección General de Participación Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de garantizar la construcción de una ciudadanía autónoma y el ejercicio de una actitud corresponsable en la relación gobierno-sociedad. El propósito no era controlar la participación y su desarrollo, sino promover el interés ciudadano en las acciones públicas.

Para 2004 se estableció el Programa de Acciones Comunitarias –hoy Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC) –, con el cual se fortaleció el proceso de participación vecinal al establecer acciones conjuntas con la gente para la obtención de mayores beneficios sociales. Para garantizar el éxito de las nuevas acciones emprendidas fue necesario reducir de 970 a 850 las unidades territoriales atendidas considerando, además de su grado de marginación social, el número de habitantes con que contaban y el nivel organizativo que presentaban los ciudadanos.

Es importante mencionar que para garantizar la adecuada ejecución del Programa Integrado Territorial (PIT), el cumplimiento de sus objetivos y la promoción de la participación ciudadana, se requería de un instrumento de planeación que además de precisar la población residente en cada espacio territorial y sus principales características económicas, sociales y de dotación de infraestructura básica, diera cuenta de las condiciones de rezago y marginación social que presentaban sus habitantes, al tomar en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda, el ingreso y la dotación de bienes patrimoniales básicos para el adecuado funcionamiento familiar en el ámbito ciudadano.

Ante este escenario, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (COPLADET), adscrita a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, se dispuso a diseñar una metodología precisa para determinar la magnitud e intensidad de las carencias sociales que enfrentaban los habitantes de la ciudad; determinó el procedimiento a seguir para la integración y territorialización del presupuesto de las distintas vertientes participantes; promovió la participación vecinal en la aplicación de los recursos públicos, y priorizó aquellas unidades territoriales con mayores niveles de marginación.

Desde un principio, se decidió que la unidad de planeación y de ejecución del PIT fueran las unidades territoriales, misma que estableció la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 28 de diciembre de 1998, en la cual se crearon los Comités Vecinales que son los órganos de representación ciudadana encargados de relacionar a los habitantes del entorno en que fueron electos, con el gobierno delegacional.

Definidas espacialmente las unidades territoriales y una vez obtenida la información sociodemográfica y económica para cada una de ellas, la COPLADET desarrolló un estudio para diferenciar las condiciones de marginación social de las unidades territoriales, en donde se tomó como base la metodología del Consejo Nacional de Población (Conapo), la cual se refiere básicamente a condiciones de déficit y carencias sociales en aspectos de educación, salud, patrimonio familiar, vivienda e ingreso. Este modelo permite captar y describir dimensiones de marginación social y su intensidad a partir del porcentaje de población o viviendas que no tienen acceso a bienes y servicios esenciales.

Cuadro de Programa Integrado Territorial

<p>Diagnóstico</p>	<p>Para lograr una operación coherente con los objetivos generales de la política social, fue necesario desplegar previamente un intenso trabajo de diagnóstico que permitiera identificar la magnitud de la pobreza; definir los perfiles de pobreza de los habitantes de la ciudad; ubicar las zonas de mayor marginación y precisar, de manera diferenciada, las condiciones reales que los grupos tenían para acceder al ejercicio de sus derechos sociales.</p> <p>La resultante principal de este ejercicio de identificación de las condiciones sociales de la población, fue que no obstante, la Ciudad de México se había reconocido tradicionalmente como un centro de gran crecimiento económico y bienestar social, las condiciones de vida de la población habían sufrido un deterioro permanente, la pobreza apenas había disminuido y la desigualdad e inequidad social se habían agudizado afectando de manera generalizada a la gran mayoría de la población.</p> <p>El diagnóstico que elaboró el comité de aplicación de política social, se hizo territorialmente a partir de la detección de las unidades territoriales con alto nivel de marginación, siendo este el trabajo más importante de diagnóstico.</p> <p>El espacio de la planeación son las 1,352 unidades territoriales que integran el Distrito Federal y conforman las 16 demarcaciones políticas. Una unidad territorial se conforma por colonias, pueblos o unidades habitacionales, cada una se convertirá en la unidad básica de planeación y recibirá los programas sociales que serán diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias.</p>	
<p>Planeación</p>	<p>Presupuesto</p>	<p>Durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PIT ha ejercido 31 mil millones de pesos entre las distintas vertientes que lo han conformado.</p>
<p>Planeación</p>	<p>Objetivo</p>	<p>El Programa Integrado Territorial (PIT) es el instrumento central de la política social del gobierno del Distrito Federal, ya que a través de él se busca atender a todas las personas que se encuentren en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad, además de que busca impulsar la universalidad de los programas que lo conforman.</p>
<p>Planeación</p>	<p>Componentes del programa</p>	<p>En el contenido del PIT destacan diversos componentes que le dan un carácter distintivo de otras experiencias conocidas y lo reafirmaron como un sólido instrumento de gobierno para impulsar el desarrollo social, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El trabajo ordenado y coordinado de las dependencias y organismos de gobierno. • La integración y complementariedad de las acciones y programas y su asignación con mayor prioridad a las unidades territoriales de más alta marginación. • Una cobertura amplia y sostenida de las acciones en beneficio de la población en condiciones de pobreza. • Una asignación presupuestal específica con carácter intransferible. • La distribución territorial del presupuesto y la participación ciudadana. • La identificación clara y en campo de los grupos objetivo. • El reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités; los sujetos de la planeación y de la unidad territorial; el espacio local de planeación.
<p>Planeación</p>	<p>Ejes rectores</p>	<p>El Programa se apoya en tres líneas de acción: I) los programas sociales, II) la planeación territorial y III) la participación ciudadana.</p>

Planeación	Principios	<ul style="list-style-type: none"> • Justicia: ya que es necesaria la intervención gubernamental para impedir el deterioro de las condiciones de vida de la población y reducir el rezago en la atención de las necesidades básicas de ésta misma en condiciones de pobreza. • Articulación: coordinación entre las dependencias participantes según su área de competencia y respeto a la participación ciudadana, ya que es el eje fundamental para llevar a cabo la estrategia. • Integralidad: complementariedad para lograr eficiencia en las acciones de gobierno, y evitar con ello el desperdicio de recursos, atendiendo con orden y eficacia a las demandas ciudadanas. • Permanencia: continuidad que permita consolidar las acciones de gobierno en el mediano plazo. • Corresponsabilidad: inclusión social con la cual se da sentido a una gestión pública socialmente comprometida, dando cauce a todas las opiniones con la que se reconozcan las desigualdades, se promueva un desarrollo equitativo y fortalezca la solidaridad social. • Eficiencia: jerarquización donde se priorizan y ordenan las acciones de gobierno hacia los más pobres y marginados. • Planeación democrática: participación y corresponsabilidad ciudadana genuina, reconociendo, expresando y ordenando sus demandas, que se habrán de ejecutar y evaluar en su ámbito territorial. • Sustentabilidad: responsabilidad en las acciones de gobierno, para que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el disfrute de los recursos naturales de su entorno. • Intransferibilidad: obedece al principio de compromiso institucional de dar suficiencia presupuestal a las acciones prioritarias y cumplirlas en un marco programático integral.
Planeación	Principios	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación democrática: participación y corresponsabilidad ciudadana genuina, reconociendo, expresando y ordenando sus demandas, que se habrán de ejecutar y evaluar en su ámbito territorial. • Sustentabilidad: responsabilidad en las acciones de gobierno, para que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el disfrute de los recursos naturales de su entorno. • Intransferibilidad: obedece al principio de compromiso institucional de dar suficiencia presupuestal a las acciones prioritarias y cumplirlas en un marco programático integral.
Planeación	Vertientes	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Prevención del delito 2.- Apoyo a adultos mayores 3.- Apoyo a personas con discapacidad 4.- Apoyo a niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad 5.- Ampliación y rehabilitación de la vivienda 6.- Rescate de unidades habitacionales 7.- Estancias infantiles 8.- Crédito a microempresarios 9.- Desayunos escolares 10.- Construcción y mantenimiento de escuelas 11.- Apoyo a mercados públicos 12.- Becas para trabajadores desempleados
Planeación	Definición programática	<p>En diciembre de 2000 se creó la Dirección General de Participación Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de garantizar la construcción de una ciudadanía autónoma y el ejercicio de una actitud corresponsable en la relación gobierno-sociedad. El propósito no era controlar la participación y su desarrollo, sino promover el interés ciudadano en las acciones públicas.</p>
Planeación	Aspectos de participación ciudadana	<p>Para 2004 se estableció el Programa de Acciones Comunitarias –hoy Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC) –, con el cual se fortaleció el proceso de participación vecinal al establecer acciones conjuntas con la gente para la obtención de mayores beneficios sociales. Para garantizar el éxito de las nuevas labores emprendidas fue necesario reducir de 970 a 850 las unidades territoriales atendidas, a partir de considerar, además de su grado de marginación social, el número de habitantes con que contaban y nivel organizativo que presentaban los ciudadanos.</p>

<p>Ejecución</p> <p>Ejecución</p>	<p>Estructura y mecanismos de ejecución</p> <p>Estructura y mecanismos de ejecución</p>	<p>Para garantizar la adecuada ejecución del Programa Integrado Territorial (PIT), el cumplimiento de sus objetivos y la promoción de la participación ciudadana, se requería de un instrumento de planeación que, además de precisar la población residente en cada espacio territorial y sus principales características económicas, sociales y de dotación de infraestructura básica, diera cuenta de las condiciones de rezago y marginación social que presentaban sus habitantes al tomar en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda, el ingreso y la dotación de bienes patrimoniales básicos para el adecuado funcionamiento familiar en el ámbito citadino.</p> <p>Ante este escenario, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (Copladet), adscrita a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, se dispuso a diseñar una metodología precisa para determinar la magnitud e intensidad de las carencias sociales que enfrentaban los habitantes de la ciudad; determinó el procedimiento a seguir para la integración y territorialización del presupuesto de las distintas vertientes participantes; promovió la participación vecinal en la aplicación de los recursos públicos, y priorizó aquellas unidades territoriales con mayores niveles de marginación.</p> <p>Desde un principio, se decidió que la unidad de planeación y de ejecución del PIT fueran las unidades territoriales, misma que estableció la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 28 de diciembre de 1998, en la cual se crearon los Comités Vecinales que son los órganos de representación ciudadana encargados de relacionar a los habitantes del entorno en que fueron electos con el gobierno delegacional.</p> <p>Definidas espacialmente las unidades territoriales, y una vez obtenida la información sociodemográfica y económica para cada una de ellas, la Copladet desarrolló un estudio para diferenciar las condiciones de marginación social de las unidades territoriales, en donde se tomó como base la metodología del Consejo Nacional de Población (Conapo) 27, la cual se refiere básicamente a condiciones de déficit y carencias sociales en aspectos de educación, salud, patrimonio familiar, vivienda e ingreso. Este modelo permite captar y describir dimensiones de marginación social y su intensidad a partir del porcentaje de población o viviendas que no tienen acceso a bienes y servicios esenciales.</p>
<p>Evaluación</p>	<p>La evaluación no estaba indicada en la descripción del programa, sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, realizó una evaluación con los resultados de la aplicación del presupuesto invertido y en la cobertura de las unidades territoriales que se atendieron, además, se generó la evaluación con las reuniones que se realizaron por unidad territorial y en donde participaron los ciudadanos.</p>	

Fuente: Elaboración propia, con material del Programa Integrado Territorial del año 2000

2.3 Programa Integral Social “PISO” delegación Coyoacán 2000-2003

En las delegaciones políticas se definieron los programas sociales con el estigma de dos definiciones prácticas, que ya habían dado resultado electoralmente hablando. Por un lado, el *boom* de los programas sociales con sentido social, con la visión de una izquierda que debía marcar dicho rumbo de la política social delegacional. Por otra parte, las nulas reglas

de operación formal de dichos programas donde no se sustentaban bajo ningún principio regulatorio, utilizando así las decisiones de los administradores públicos o los tecnócratas en turno.

Dichos programas prácticamente se dictaban desde el gobierno del Distrito Federal y en los presupuestos anuales ya se tenía el presupuesto para operarlos, así los administradores echaban a andar una serie de programas, que en el caso de Coyoacán se llamaron subprogramas de atención y que se orientaban a complementar los programas operados desde el gobierno del Distrito Federal.

Con la implementación de dichos subprogramas se presentó la posibilidad de vincular a la ciudadanía y primordialmente a los beneficiarios la presentación de una estrategia integral de política social de manera eficiente y eficaz que permitiera un desarrollo integral de los beneficiarios con mayor grado de desventaja social.

La impermeabilidad del sistema político delegacional no permitió que se operaran de manera transparente los padrones y estos fueron convertidos en “botines” políticos los cuales dieron resultados eficientes en la conformación de una estructura corporativa.

La pirámide de contención y dominación resultó un éxito en la conformación de esta estructura, pues los administradores controlaban el primer nivel de la operación pero dependieron de una segunda estructura de operación: los liderazgos territoriales, los cuales otorgaban directamente el beneficio de integrar un subprograma. Éstos fueron en gran medida los artífices en la creación de la estructura de control corporativa, los “apoyos” se otorgaban y se quitaban a juicio y decisión de estos liderazgos. Por estas características de operación, se hizo compleja la incursión de una evaluación con algún parámetro técnico o especializado, por lo cual el programa se hizo opaco, sin información de la operación y sin resultados de impacto y beneficio social.

Cuadro PISO Coyoacán

Diagnóstico	Este programa surge como complemento del Programa Integrado Territorial, es decir, adjunta la atención a los grupos en situación de riesgo que no contemplaba la cobertura del PIT, así, el diagnóstico se basa en la información disponible del INEGI para identificar las zonas con alto y muy alto índice de marginalidad, además a partir del apoyo directo a estos grupos, se trata de configurar una política social de apoyo a los grupos vulnerables, y esto consecuentemente con la intención de generar y establecer los lineamientos básicos de la participación corresponsable.
-------------	---

Diseño	Presupuesto	
Diseño	Objetivo	Promover procesos de participación social y ciudadana corresponsable, informada, autónoma y organizada, atendiendo a sectores vulnerables de la población con subprogramas específicos.
Diseño	Visión	Ningún programa dirigido a mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables podrá resultar realmente eficiente sin procesos de <i>organización y participación corresponsable</i> de la comunidad. Impulsar procesos de organización y participación social y ciudadana corresponsable, amplia, democrática, informada y organizada, que garantice el éxito de las acciones que se emprendan en los diversos proyectos de la delegación Coyoacán.
Diseño	Ejes rectores	No existen.
Diseño	Principios	Participación, equidad social.
Diseño	Aspectos de participación ciudadana	La participación juega un papel preponderante en el Programa Integral Social, ya que a partir de dicha actividad, se desprende la corresponsabilidad ciudadana con el gobierno, se revolucionan las características de paternalismo y corporativismo como están contemplados los programas federales.
Diseño	Estructura y mecanismos de ejecución	I. Detección de beneficiarios Un equipo de <i>promotores sociales</i> aplica un censo en los domicilios de las colonias y zonas con altos niveles de marginalidad, para identificar a <i>posibles beneficiarios</i> del Programa, a través de indicadores generales de calidad de vida. II. Diagnóstico situacional y estudios socioeconómicos <i>Corroboración de datos e información</i> generada por el diagnóstico situacional y estudio socioeconómico para determinar a los beneficiarios de cada programa. La información es procesada por el área técnica en una nueva <i>base de datos</i> , en la que se registra a los beneficiarios de cada subprograma III. Asignación y entrega de apoyos El equipo de <i>promotores sociales</i> asiste a los domicilios de los <i>beneficiarios seleccionados</i> a recabar la documentación requerida para <i>integrar los expedientes</i> de cada uno y el equipo técnico se encarga de sistematizar y archivar la información recabada.

Diseño	Estructura y mecanismos de ejecución	<p>Los apoyos se entregan acompañados de un <i>reglamento</i> que también especifica las situaciones consideradas como mal uso, susceptibles de penalizarse con la cancelación del apoyo. Una vez integrado el expediente, los beneficiarios seleccionados son notificados por escrito en sus domicilios, invitándolos a asistir a un <i>acto de entrega de apoyos</i> del subprograma correspondiente, en el que participan diversas instituciones que brindan <i>información dirigida al sector beneficiado</i>.</p> <p>IV. Implementación de políticas de participación social y ciudadana</p> <p>La Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana está integrada por un equipo multidisciplinario que busca promover procesos de participación social y ciudadana informada, democrática autónoma y corresponsable, a través de actividades dirigidas a los beneficiarios del Programa Integral Social. La cuarta etapa del PISO busca promover procesos de participación social corresponsable, informada, democrática y autónoma, a través de actividades dirigidas a la comunidad.</p>
Evaluación	No existe o no hay documento público.	

Fuente: Elaboración propia, con información recabada del Programa Integral Social, año 2003

2.4 Cuadro comparativo entre los programas: Oportunidades, PIT, PISO

	OPORTUNIDADES	PIT	PISO
DIAGNÓSTICO	Surge como programa de combate a la pobreza. Tiene como fuente de información de datos al INEGI y CONAPO, además de contar con instrumentos propios de medición de la pobreza.	-----	Complemento del PITS. Visión de microprograma a nivel local. Información disponible INEGI y CONAPO. Se trató de generar los propios instrumentos de información, sin obtener información con la veracidad necesitada.
PLANEACIÓN	Focalización. Apoyo de acción, salud, educación y alimentación. Se identifica con un programa de desarrollo.	Mixto, universalidad y focalización en ciertos programas.	La planeación es endeble, se manejan conceptos de participación y política social sin tener claridad. Focalización.
EJECUCIÓN	Le apuesta a la coordinación entre las distintas instancias. Se crea una coordinación nacional Coordinación entre estados.	Mediante las unidades territoriales y con promotores asignados en cada una de ellas coordinando los esfuerzos desde el gobierno del Distrito Federal.	La ejecución se realizó sin tener la coordinación y planeación. Por ejemplo, no se contó con algún manual de operación entre la administración y el equipo operativo (territorial).
EVALUACIÓN	Se crea la cultura de la evaluación con el objeto de lograr un mejor desempeño de las políticas públicas.	-----	No tiene un esquema de evaluación, y básicamente no hubo espacio para generar evaluaciones ni cuantitativas ni cualitativas sobre los impactos del programa, solo se cuenta con las entregas de los apoyos en cantidades de dinero.
		La aplicación de los programas sobre todo sociales, generaron una relación distinta sobre la administración, finalmente se	Al hecho de haber aplicado por primera vez un programa social con entrega directa de recurso

PERCEPCIÓN CIUDADANA	<hr/>	logró la congruencia entre el discurso y la práctica gubernamental, es decir, anteponer los intereses de los ciudadanos más pobres de la ciudad y demostrarlo con un apoyo económico a los grupos desprotegidos como a los adultos mayores o las madres solteras. Ha generado una percepción de un gobierno con visión social.	económico, específicamente para los habitantes de la delegación Coyoacán y dirigido a las familias más pauperizadas, se contó -en general- con una percepción aceptable entre los habitantes.
-----------------------------	-------	--	---

Fuente: Elaboración propia

Lo que primordialmente debemos comprender dada la comparación de los programas en los distintos orbes de gobierno, es que la política pública aplicada siempre es pensando en el “beneficio” de la población, dadas las dotaciones de recursos locales o federales para la operación de los programas, dichos programas son emanados para detonar el desarrollo social del cual son responsables las instancias de gobierno.

Por otro lado, la definición del paradigma que se asume en cada uno de ellos, se refiere precisamente a la posición política de los “decisionistas” y en sí mismo, se asume el paradigma o enfoque, y de esto, podríamos configurar la legitimidad que puede brindársele a dichos programas desde la perspectiva ciudadana.

APARTADO 3

Descripción del Programa Integral Social

3.1 Datos poblacionales de la delegación Coyoacán (INEGI 2010)

El Distrito Federal por su extensión territorial se divide en 16 demarcaciones políticas, éstas son unidades administrativas. Hasta antes de 1997 el Distrito Federal era el Departamento del Distrito Federal, el cual equivalía a una unidad administrativa dependiente del gobierno federal, sin embargo, después de la fecha citada, cuando se instauró el primer gobierno democrático en la ciudad se dio autonomía a dicho gobierno.

Para ese momento, las demarcaciones políticas se convirtieron en responsables del espacio local en las colonias, los barrios, los pueblos. De igual forma se dotó de cierta autonomía para que los gobiernos locales atendieran la demanda de los ciudadanos que habitaban esas 16 delegaciones.

Cabe mencionar, que en la actualidad, aun no se han definido los lineamientos para poder generar una reforma constitucional y brindar al Distrito Federal de una Constitución propia que permita tener los mismos derechos y las mismas obligaciones que los demás estados de la república.

Una de estas demarcaciones administrativas es la delegación Coyoacán, la cual se localiza a 2,240 metros de altitud, tiene una superficie de 53.67km². Existen tres espacios geográficos conocidos como Pedregales, Culhuacanes y la zona centro, la demarcación está dividida en 123 colonias. Según datos del INEGI (2010): “Coyoacán cuenta con 640, 423 habitantes, el 53.09% eran mujeres y el 46.91% hombre, de los cuales destacan las edades de 18 años y más con 70.77%”. Como podemos ver, en Coyoacán existe población adulta con características y necesidades específicas.

En cuanto a salud, la demarcación cuenta con:

SALUD		
Población derechohabiente a servicio de salud	356,487	55.66%
Población sin derechohabencia a servicio de salud	261,360	40.81%
Población derechohabiente al IMSS	246,083	38.43%
Población con discapacidad	13,182	2.06%

Fuente: INEGI XXII Censo General de población y vivienda, México 2010.

En educación:

EDUCACION		
Población de 6 a 14 años	87,296	100.00%
Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela	84,492	96.79%
Población de 6 a 14 años que sabe leer y escribir	81,819	93.73%
Población de 15 años y más	486,736	100.00%
Población de 15 años y más sin instrucción	13,017	2.67%
Población de 15 años y más alfabeta	474,609	97.51%
Población de 15 años y más con primaria completa	55,833	11.47%
Población de 15 años y más con secundaria completa	80,097	16.46%
Población de 18 años y más	453,228	100.00%
Población de 18 años y más con instrucción media superior	115,203	25.42%
Población de 18 años y más con instrucción superior	147,332	32.51%
Grado promedio de escolaridad	9.38	-

Fuente: INEGI XXII Censo General de población y vivienda, México 2010.

En cuanto a vivienda:

VIVIENDA		
Total de viviendas habitadas	164,990	-
Viviendas particulares habitadas (V.P.)	164,920	100.00%
V.P. propias	125,439	76.06%
V.P. propias pagadas	104,349	63.27%
V.P. rentadas	25,140	15.24%
Promedio de ocupantes en viviendas particulares	3.87	-

VIVIENDA - SERVICIOS		
V.P. con drenaje conectado a la calle	152,046	92.19%
V.P. con drenaje conectado a fosa séptica, barranca o grieta, río, lago y mar	9,294	5.64%
V.P. sin drenaje	964	0.58%
V.P. que disponen de energía eléctrica	162,588	98.59%
V.P. con agua entubada en la vivienda	140,071	84.93%
V.P. con agua entubada en el predio	21,113	12.80%
V.P. que no disponen de agua entubada, drenaje ni energía eléctrica	0	0.00%

Fuente: INEGI XXII Censo General de población y vivienda, México 2010.

En cuanto al empleo:

EMPLEO		
Población económicamente activa	287,911	100.00%
Población ocupada (P.O.)	282,523	98.13%
Población desocupada	5,388	1.87%
Población de 12 años y más económicamente inactiva que se dedica al hogar	84,811	-
P.O. en el sector secundario	50,569	17.90% *
P.O. en el sector terciario	222,069	78.60% *
P.O. como empleado u obrero	209,676	74.22% *
P.O. como jornalero o peón	1,060	0.38% *
Población trabajadora por cuenta propia	51,485	-
P.O. que trabajó hasta 32 horas en la semana de referencia	48,011	16.99% *
P.O. que no recibe ingreso por trabajo	5,495	1.94% *
P.O. que recibe menos de un salario mínimo mensual de ingreso por trabajo	18,498	6.55% *
P.O. que recibe 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	70,376	24.91% *
P.O. con más de 2 y hasta 5 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	90,736	32.12% *
P.O. que recibe más de 5 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	77,773	27.53% *

INEGI XXII Censo General de población y vivienda, México 2010.

Y por último en cuanto a la infraestructura social y al equipamiento urbano:

INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO URBANO	
ESCUELAS DE NIVEL PREESCOLAR	72
ESCUELAS DE NIVEL PRIMARIA	88
ESCUELAS DE NIVEL SECUNDARIA	34
HOSPITALES Y CENTROS DE SALUD	12
CENTROS DEL DIF	6
CENTROS DEPORTIVOS Y DE RECREACIÓN	0
CENTROS CULTURALES Y BIBLIOTECAS	0
MERCADOS	19
COLONIAS	123
UNIDADES HABITACIONALES	26

Fuente: INEGI XXII Censo General de población y vivienda, México 2010.

Composición de las Unidades Territoriales en la delegación Coyoacán

El diagnóstico del PISO se basó en la división de Unidades Territoriales que diseñó el Instituto Nacional Electoral del Distrito Federal, dicha división muestra las unidades territoriales con muy alto y alto grado de marginación. En Coyoacán existen 116 unidades territoriales, de las cuales 3 están catalogadas con muy alto grado de marginación, 13 con alta marginalidad, 7 con media, 21 con baja y 72 con muy baja marginalidad.

GRADO DE MARGINACION	UT'S	POBLACION
MUY ALTA	3	69,194
ALTA	13	151,395
MEDIA	7	48,533
BAJA	21	77,925
MUY BAJA	72	293,376
TOTALES	116	640,423

Fuente: INEGI XXII Censo General de población y vivienda, México 2010.

Las unidades territoriales con alta y muy alta marginalidad en Coyoacán son:

UNIDAD TERRITORIAL	POBLACION 2010	GRADO DE MARGINACION
PEDREGAL DE STO. DOMINGO CENTRO	33,537	1. Muy Alto
PEDREGAL DE STO. DOMINGO SUR	24,506	1. Muy Alto
SAN FRANCISCO CULHUACAN	11,151	1. Muy Alto
PEDREGAL STA. URSULA COAPA	35,261	2. Alto
PEDREGAL DE STO. DOMINGO NORTE	22,756	2. Alto
AJUSCO NORTE	17,237	2. Alto

ADOLFO RUIZ CORTINEZ	14,890	2. Alto
AJUSCO SUR	14,107	2. Alto
COPILCO EL ALTO	6,214	2. Alto
PEDREGAL DE MONSERRAT	6,123	2. Alto
BOSQUES DE TLAMEYA	1,135	2. Alto
BARRIO MAGDALENA CULHUACAN	10,482	2. Alto
VIEJO EJIDO DE SANTA URSULA COAPA	7,809	2. Alto
CARMEN SERDAN	7,469	2. Alto
UNIDAD E. ZAPATA	6,365	2. Alto
U H TORRES COYÓACAN	1,547	2. Alto

Fuente: INEGI XXII Censo General de población y vivienda, México 2010.

Cabe destacar que la población de las 16 unidades territoriales que tienen muy alta y alta marginalidad es de 220, 589 habitantes, casi una cuarta parte de la población total de Coyoacán.

3.2 Visión del Programa Integral Social

El Programa Integral Social responde a las necesidades de la población con mayor desventaja social y económica que vive en zonas con niveles de muy alta y alta marginalidad e incidencia delictiva. Las soluciones que propone se refieren a impulsar el proceso de organización y participación social y ciudadana corresponsable, amplia, democrática, informada y organizada. Que pueda garantizar el éxito de las acciones que se lleven a cabo en los diferentes proyectos de la delegación Coyoacán.

Considerando que los recursos presupuestales son limitados y que una parte de los habitantes que residen en esta ciudad no obtiene los ingresos suficientes, el Gobierno del Distrito Federal ha incrementado los recursos asignados a las delegaciones, con la finalidad de aplicar acciones de mayor impacto social, para construir, brindar y mantener a la infraestructura urbana, hidráulica y educativa de nivel básico, así como la relacionada con la protección social.

3.2.1 Adscripción administrativa

El Programa Integral Social se ejecuta en el Órgano Político Administrativo de Coyoacán y son responsables de su instrumentación en el periodo 2004 y en el 2006 la Dirección General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana a través de su Dirección de Participación Ciudadana y Prevención del Delito.

3.2.2 Presupuesto ejercido durante 2004 y 2005

El programa PISO contó con un presupuesto total de \$27, 467,337 durante el ejercicio fiscal del año 2004 y se ejerció de la siguiente manera:

Presupuesto anual 2004	
Concepto	Distribución del presupuesto
Tarjetas de vale electrónico	\$20,367,337
Despensas para personas con discapacidad	\$1,411,200
Predios multifamiliares y unidades habitacionales	\$5,688,600

En el año 2005 contó con un presupuesto total de \$51, 121,480 los cuales se aplicaron de la siguiente forma:

Tarjetas de vale electrónico:\$47, 121,480

Predios multifamiliares y unidades habitacionales:\$4, 000,000

El presupuesto ejercido hasta septiembre de 2006 fue:

Tarjetas de vale electrónico:\$31, 736,520

Predios multifamiliares y unidades habitacionales.....\$ (pendiente)

3.2.3 Recursos humanos

- Director de participación ciudadana
- Subdirector de promoción ciudadana
- Jefe de unidad departamental de políticas de participación ciudadana
- Jefe de unidad departamental de programas complementarios
- Subdirector de programas de prevención del delito
- 4 Comisiones de estrategias de participación ciudadana
- 22 Coordinadores territoriales
- 120 Promotores sociales

Cabe hacer mención que estos recursos humanos son los que de manera directa estaban involucrados en la operación del programa PISO y que contaban con un sueldo asignado para ello.

3.3 Fundamento Jurídico

El Programa Integral Social está fundamentado jurídicamente bajo la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos (2000-2006) que prevé la asignación de recursos, con la finalidad de asegurar las condiciones económicas y sociales de los habitantes y grupos sociales

organizados de esta ciudad, a través de una mayor participación de la sociedad en las acciones de gobierno, basada en el principio de la democracia. El fundamento jurídico y la normatividad que regulan el Programa son:

Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

Artículo 12. “La Organización Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los principios estratégicos, de acuerdo a las fracciones, III, IV, VI, XII, XIII, XIV Y XV”.

Artículo 22. Sobre la participación ciudadana y su desarrollo.

Artículo 87. Párrafo tercero. Órganos político-administrativos en cada una de las delegaciones

De la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

Artículo 2. La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal. **Párrafo tercero.** La Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, subordinados al propio jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Artículo 6. Conducirán sus actividades en forma programada, con base en objetivos y prioridades.

Artículo 10. El Distrito Federal se divide en 16 demarcaciones territoriales denominadas delegaciones; fracción IV: Coyoacán.

Artículo 36. Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos, se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

Artículo 37. Contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, llamados delegaciones del Distrito Federal y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de esta Ley.

Artículo 39. Corresponde a los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial. Fracciones:

XIII. Formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de la mujer.

XLIV. Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad.

LVI. Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente.

LXXVI. Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito.

LXXVII. Promover, coordinar y fomentar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la fármacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal:

Artículo 5. La política de Desarrollo Social como acción pública y con base en los principios que la guían deberá ser impulsada con la participación de todos aquellos que se interesen y puedan contribuir con este proceso; por lo que, deberá fomentar la acción coordinada y complementaria entre el Gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones.

Artículo 6. La aplicación de la presente ley corresponde a los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal en el ámbito de su competencia.

Artículo 7. Está prohibida toda práctica discriminatoria en el otorgamiento de subsidios y beneficios que se otorguen como parte de los programas sociales.

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a beneficiarse de las políticas y programas de desarrollo social, siempre que cumpla con la normativa aplicable.

Artículo 11. Correspondiente a las obligaciones de las Delegaciones.

Artículo 18. El Consejo delegacional de Desarrollo Social es un órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre la Delegación y la sociedad.

Artículo 19. De la integración del Consejo delegacional.

Artículo 25. La planeación es el proceso a través del cual deberán fijarse las prioridades, los objetivos, las previsiones básicas y los resultados que se pretenden alcanzar por el Programa de Desarrollo Social.

Artículo 50. Para efecto de velar por el cumplimiento honesto, transparente y eficiente en la aplicación de la política de desarrollo social, la Asamblea Legislativa, en uso de sus facultades, solicitará la realización de las auditorías a los programas sociales que considere convenientes.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal:

Artículo 17. Del manual de organización general de la Administración Pública.

Artículo 18. De la elaboración y aprobación de los manuales administrativos.

Artículo 62. Corresponde a la Dirección General de Participación Ciudadana:

Fracción IX. Promover, formular y ejecutar programas de desarrollo social en el Distrito Federal, en coordinación con los órganos político-administrativos y con las demás dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública.

Artículo 121. De los órganos político-administrativos en el ejercicio de sus atribuciones, deberán observar las normas y disposiciones generales que en el ámbito de sus atribuciones dicten las dependencias.

Artículo 122. Del despacho de los asuntos de su competencia los órganos político-administrativos, auxiliados por diferentes Direcciones Generales de carácter.

Artículo 122 Bis. Para el despacho de los asuntos que competen a los órganos político-administrativos, se les anexan unidades administrativas.

Artículo 144 Bis. De la correspondencia de la Dirección General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana fracción: XIII, XXI, XXII, XXIV. Y las disposiciones relativas a la Dirección General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana del manual administrativo de la delegación del Distrito Federal en Coyoacán.

3.4 Descripción de operación del Programa Integral Social

El Programa Integral Social (PISO), fue implementado por la Dirección General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana como una política para la participación social corresponsable, informada, autónoma y organizada; dirigido a mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables con niveles altos y muy altos de marginación e incidencia delictiva, con subprogramas específicos.

El programa PISO tuvo dos vertientes: uno es para grupos vulnerables -discapacitados, mujeres jefas de familia, adultos mayores, niños y jóvenes- y el otro es para apoyo a predios multifamiliares -mantenimiento preventivo y correctivo mediante convenios de corresponsabilidad para obras de mejora en áreas comunes-. Ambos programas se dividieron en seis subprogramas de los cuales cinco son por medio de tarjetas electrónicas y los dos restantes para predios.

Los beneficiarios fueron elegidos mediante un censo por promotores sociales en las colonias y zonas con altos niveles de marginación, cuando la información y los datos son corroborados, se procesan al área técnica para generar una base de datos y designar a los beneficiarios al subprograma correspondiente. Los promotores sociales asisten a los domicilios seleccionados como beneficiarios para recabar la documentación, completar los expedientes y que un equipo técnico sistematice y archive la información recabada.

Para promover el proceso de participación ciudadana y social de manera corresponsable, se llevaron a cabo actividades en la comunidad de los beneficiarios del programa PISO, dividido en cuatro ejes: “Educación y promoción ciudadana; Cultura Popular; Economía Solidaria; Deporte y recreación”. Vinculada con más de 20 instituciones de gobierno, organizaciones civiles, organismos autónomos, instituciones académicas, etc., esto resulta vital para el funcionamiento de programa.

3.4.1 Etapas de operación

La estrategia de operación consistió de cuatro etapas:

Primera etapa. Detección de beneficiarios: permite identificar posibles beneficiarios del programa mediante indicadores generales de calidad de vida, así como ubicar situaciones de riesgo en las comunidades candidatas a ser beneficiarias de cada subprograma, mediante un equipo de promotores sociales quienes aplican un censo.

Segunda etapa. Diagnóstico situacional y estudios socioeconómicos: consiste en la corroboración de datos e información generada por el diagnóstico situacional y estudio socioeconómico para determinar a los posibles beneficiarios.

Tercera etapa. Asignación y entrega de apoyos: el equipo de promotores sociales asiste a los domicilios de los beneficiarios seleccionados a recabar la documentación requerida para integrar los expedientes de cada beneficiario. Una vez integrado el expediente, los beneficiarios seleccionados son notificados por escrito en sus domicilios y se les invita a asistir a un acto de entrega de apoyos.

Cuarta etapa. Implementación de estrategias de participación social y ciudadana: busca promover procesos de participación social corresponsable, informada, democrática, y autónoma, a través de actividades dirigidas a la comunidad. Asimismo conformar redes de participación ciudadana y prevención del delito, las cuales intervendrán en el desarrollo de alternativas de solución a la problemática en su comunidad. En esta etapa, se creó un equipo multidisciplinario que formó la llamada Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana, más adelante –en el apartado 3.5- abundaremos en la descripción de dicha comisión, sus objetivos y sus acciones. Por el momento, sólo la mencionaremos como ejecutora de la cuarta etapa.

3.4.2 Subprogramas

El Programa Integral Social se dividió en seis subprogramas:

Mujeres jefas de familia	Jóvenes estudiantes de 15 a 18 años
Adultos mayores de 63 a 69 años	Personas con capacidades diferentes
Niños estudiantes de 6 a 14 años	Atención a predios multifamiliares y unidades habitacionales

Mujeres jefas de familia

En la demarcación se tienen 225,438 personas catalogadas dentro de la Población Económicamente Inactiva (PEI), de las cuales el 69.7% son mujeres. (INEGI, 2005).

Éste proyecto específico surge en respuesta a las demandas de las mujeres pertenecientes a la delegación Coyoacán, en materia de corresponsabilidad social y atención prioritaria a aquellas jefas de familia que por sus condiciones de marginalidad y vulnerabilidad social y económica requieren de una pronta atención por parte de las instituciones que desde siempre las han tenido olvidadas o al margen de la vida social y comunitaria.

La meta fue brindar un apoyo económico a mujeres jefas de familia mediante una tarjeta de débito. El objetivo del programa fue promover el desarrollo político, social e integral de la mujer a través de su participación en procesos de corresponsabilidad entre éste sector y el gobierno, así como fomentar el crecimiento individual, familiar y comunitario de éstas dentro de la demarcación de la delegación Coyoacán.

Asimismo se pretendió generar cambios en la sociedad a través de talleres tales como: autoestima, género, violencia familia, equidad en la familia, derechos humanos, mujer y ciudad, enfermedades de transmisión sexual, resolución no violenta de conflictos, entre otros.

Adultos mayores entre 63 a 69 años

La delegación Coyoacán diseñó un proyecto social que trató de resarcir -de alguna manera- la pérdida de poder adquisitivo de los adultos mayores de entre 63 a 69 años, destinando recursos económicos de una tarjeta electrónica a beneficiarios directos con residencia mínima de tres años en Coyoacán, lo que representó atender al 5.66% del total de población adulta mayor de la demarcación la cual actualmente suma 33,537 individuos.

Este programa pretendió generar condiciones para que el adulto mayor encontrara formas de organización y desarrollo de sus capacidades y habilidades productivas, físicas y manuales, así como su integración o reincorporación a la sociedad a través de la instalación de talleres productivos, culturales, recreativos y de capacitación, que pretendieron brindar una atención integral basada en una visión gerontológica de su situación y de las posibilidades de desarrollo que deben tener, restableciendo su carácter participativo y decisivo en torno a su comunidad.

Niños estudiantes de 6 a 14 años

El proyecto de apoyo a niños estudiantes pretendió atender a 3,000 niños, de entre 6 y 14 años, cifra que representaba el 3.43% de los 87,296 niños que encontramos en dicho rango. Los apoyos fueron claramente orientados hacia aquellos que por sus condiciones socioeconómicas desfavorables más lo necesitaban.

Una de las preocupaciones fundamentales de la delegación fue propiciar un desarrollo integral en la niñez a través de la educación no formal, por lo que se implementaron talleres de apoyo a tareas para niños de 6 a 14 años de edad, lo cual implica orientación a quienes cursan la educación básica. Se incluye también el aspecto lúdico que fomenta la creatividad, el aprendizaje y el desarrollo físico y mental de los niños.

Jóvenes estudiantes de 15 a 18 años

De la población total de la delegación Coyoacán en 2003 -640,423 habitantes-, el 7.2 % corresponde a la población juvenil en el rango de edad de 15 a 18 años, lo cual se traduce en 46,127 jóvenes. En dicho marco el subprograma de Equidad y Participación Social, a través del proyecto Jóvenes estudiantes de 15 a 18 años, pretendió atender al 4.33% de jóvenes en dicho rango, lo cual representó 2,000 beneficiarios directos.

El programa fue diseñado para atender a los jóvenes estudiantes de 15 a 18 años en situación de alta y muy alta marginalidad en la delegación Coyoacán, con el fin de alentarlos en la continuidad de sus estudios al proporcionarles un apoyo económico para la compra de sus útiles escolares y solventar su transporte, cuyo efecto se traduzca en la reducción de la tasa de deserción escolar en la demarcación.

Adicionalmente, dentro del proyecto de apoyo para jóvenes estudiantes se les ofreció una alternativa a la educación formal y un uso productivo del tiempo libre, a través de talleres educativos, formativos y recreativos que se imparten en casas de cultura, deportivos, centros comunitarios y otros espacios de la delegación. El propósito fue que conocieran sus derechos, tuvieran la información necesaria sobre salud, sexualidad, prevención de adicciones, participación social y ciudadana, sumándose también actividades recreativas como la música, la pintura, el teatro, el ajedrez, entre otras que contribuyeran al sano esparcimiento.

Todo esto pretendió representar la base para que los jóvenes beneficiarios del proyecto se convirtieran además en multiplicadores de la orientación recibida, así como en ejecutores de acciones para el mejoramiento y recuperación del entorno urbano, como medida indispensable para ganarle el territorio a las actividades ilícitas. Con ello se propició un contexto donde las y los jóvenes se reconozcan como actores sociales estratégicos para la transformación y mejoramiento de la ciudad, como lo establece la ley de las y los jóvenes del Distrito Federal en su artículo 2°.

Personas con capacidades diferentes

Una de las preocupaciones del subprograma de Equidad y Participación Social, fue la atención a personas con discapacidad. Con relación a este programa cabe mencionar que en México existían en 2003 2.2 millones de personas con alguna discapacidad. En el Distrito Federal la delegación Coyoacán contaba con 14,120 personas con algún tipo de discapacidad.

El diagnóstico arrojó que la mayoría de la población con discapacidad tenía ingresos menores al salario mínimo, no teniendo empleos estables vivían del apoyo familiar o -en el mejor de los casos- se encontraban subempleados.

Por tanto, la delegación tenía la meta de atender directamente a 1,400 personas que vivieran en la demarcación y presentaran algún tipo de discapacidad, a través del otorgamiento de una despensa alimentaria, de forma quincenal el primer año y a partir del 2005 apoyo económico a cada uno de ellos, todo esto con la pretensión de reducir o resarcir el impacto económico y social que les representa el no contar con un empleo, o en el mejor de los casos, con estabilidad laboral. Lo que significa apoyar directa y constantemente alrededor del 10% de dicho sector.

Subprograma de corresponsabilidad y atención condominal y vecinal (atención a predios multifamiliares y unidades habitacionales)

Tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de los habitantes que viven en unidades habitacionales y predios multifamiliares caracterizados por sus condiciones de desventaja socioeconómica a lo largo y ancho de toda la demarcación.

La delegación Coyoacán cuenta con amplios conjuntos habitacionales, como lo son: Villa Panamericana, las CTM Culhuacán, Copilco Universidad, Integración Latinoamericana, entre otras. Así como con múltiples unidades habitacionales en toda la demarcación. Para darnos cuenta de la magnitud de lo anterior basta destacar que, alrededor del 40% de la población coyoacanense vive en unidades o conjuntos habitacionales, muchas de las cuales se encuentran en claro estado de deterioro o carentes de mantenimiento preventivo o correctivo.

Se puso en marcha un programa de rescate y atención a unidades habitacionales relativamente pequeñas y a predios multifamiliares, el cual permitió llevar a cabo acciones u obras de mejoramiento y conservación de los mismos. Todo esto en un marco de corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno, y sobre las bases del presupuesto participativo, dada su trascendencia por el número de viviendas que comprenden en su conjunto y no sólo por la magnitud de cada una de ellas por separado.

Atención a unidades habitacionales con 20 a 119 viviendas

Este proyecto de Atención a unidades habitacionales tiene carácter democrático, autogestivo y Corresponsable, cuyo eje rector descansó sobre las bases de la participación social y el presupuesto participativo, es decir, la delegación Coyoacán puso los recursos y los vecinos se organizaron, coordinaron, propusieron, administraron y supervisaron el beneficio dado,

aplicado en obras de mejoramiento y mantenimiento de áreas comunes en sus unidades habitacionales.

Los condóminos realizaron obras de mejora en áreas comunes, tales como: impermeabilización, pintura, reparación de sistemas de bombeo o sustitución de tinacos, reparación o construcción de puerta de entrada o enrejado, instalación eléctrica, mantenimiento a áreas verdes o jardines etc., es decir, cualquier obra que tienda al mejoramiento o conservación de sus áreas de uso común.

Atención a predios multifamiliares de 4 a 19 viviendas

La meta fue atender 600 predios multifamiliares, lo que se traducía en un estimado de 4,200 viviendas, principalmente en aquellas zonas con mayor grado de marginación, y que por sus condiciones físicas calificaran como aquellas que más lo necesitan. Los predios multifamiliares debieron tener de 4 a 19 viviendas y presentar claros signos de falta de atención o mantenimiento debido a la escasez de recursos de sus habitantes.

Se pretendía que los vecinos decidieran, en asamblea general, qué acción o acciones de conservación y mejoramiento deberían de realizarse en las áreas comunes. Con base en sus necesidades y prioridades determinarían cuál o cuáles de las propuestas, presentadas por ellos mismos, sería(n) la(s) que se lleve(n) a cabo.

Los vecinos realizaron obras de mejora en las áreas comunes, tales como: pintura, impermeabilización, sustitución de tinacos, reparación o construcción de puerta de entrada o enrejado, instalación eléctrica, etc., es decir, cualquier obra que tendiera al mejoramiento o conservación de sus áreas de uso común.

Los montos de los apoyos económicos mensuales a los seis subprogramas se asignaron de la siguiente manera:

Mujeres jefas de familia	370.00	Jóvenes estudiantes de 15 a 18 años	370.00
Adultos mayores de 63 a 69 años	370.00	Personas con capacidades diferentes	370.00
Niños estudiantes de 6 a 14 años	370.00	Atención a predios multifamiliares y unidades habitacionales	420 pesos por departamento o vivienda en el predio

3.4.3 Descripción de actividades de los ejecutores del programa

CARGO	ACTIVIDAD ESPECIFICA "PISO"
Director de participación ciudadana	
Subdirector de promoción ciudadana	Supervisión del desarrollo administrativo y territorial del programa PISO.
Subdirector de programas de prevención del delito	Diseñar las estrategias de prevención del delito con el programa PISO como lo es la recuperación de espacios.
Jefe de unidad departamental de programas complementarios	Administrar, diseñar las bases de datos, corroborar los expedientes de los subprogramas de tarjeta de vale electrónico, supervisar el funcionamiento territorial del programa.
Jefe de unidad departamental de políticas de participación ciudadana	Aplicar el subprograma de atención a unidades habitacionales y predios multifamiliares.
Comisión de estrategias de participación ciudadana	Diseño, ejecución y evaluación de acciones que generen corresponsabilidad ciudadana con los beneficiarios del programa.
Coordinadores territoriales	Coordinación de actividades en territorio; visitas domiciliarias; solicitar documentos para expedientes y entregarlos a las áreas correspondientes; supervisión y coordinación con los promotores sociales.
Promotores sociales	Visitas domiciliarias, solicitar documentos para expedientes y entregarlos a las áreas correspondientes.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recabados en la etapa de ejecución del programa.

3.4.4 Operación territorial del programa PISO

La operación territorial del programa PISO consistió en la división en 22 zonas (rutas) a las unidades territoriales con muy alto y alto grado de marginación, se asignó a cada una de las rutas un coordinador y un equipo de 2 a 5 promotores sociales.

Este coordinador junto con su equipo de promotores tenían a su cargo realizar las visitas domiciliarias a los posibles beneficiarios del programa. Asimismo se encargaban de realizar el expediente de cada uno cuando ya ingresaban a alguno de los subprogramas. Este equipo era supervisado por el subdirector de Promoción Ciudadana y por los dos jefes de unidad departamental encargados de la aplicación del programa.

Mediante visitas domiciliarias tanto el coordinador de ruta como los promotores mantenían relación con los beneficiarios del programa sobre algún tipo de información que requerían, también se convertían en “gestores ciudadanos” brindando atención a las problemáticas comunitarias y no solamente se enfocaban a la operación del programa. Igualmente el coordinador y los promotores sociales buscaban enlazar las actividades de la Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana con los beneficiarios y en su caso con la población en general. Es decir, la estrategia de la entrega del apoyo económico con la tarjeta electrónica era el 50% del programa, el otro 50% era el impulso del proceso de participación ciudadana en territorio, con el contacto con la gente.

3.5 Promoción de procesos de participación social y ciudadana (Comisión de estrategias de participación ciudadana)

Para la promoción de procesos de participación social y ciudadana de manera corresponsable, en el año 2005 se creó la Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana, integrada por un equipo multidisciplinario, el cual tenía como objetivo promover procesos de participación social y ciudadana informada, democrática autónoma y corresponsable, a través de actividades dirigidas a los beneficiarios del Programa Integral Social divididas en cuatro ejes temáticos:

1. Educación y promoción ciudadana

Promover información a través de la capacitación a los ciudadanos en torno a la prevención del delito con los siguientes ejes temáticos:

- Desarrollo humano
- Seguridad pública
- Formación cívica

2. Cultura popular

Valorar la cotidianeidad y los espacios locales como elementos de manifestación cultural, estimulando la capacidad de expresión creativa y generando formas de organización para difundir y comunicar la diversidad cultural que conforma Coyoacán.

3. Economía solidaria

Convocar a los ciudadanos subempleados y desempleados para que se capaciten en la formación de empresas cooperativas y acompañarlos en el desarrollo de los proyectos productivos. Así como establecer acuerdos con instituciones de enseñanza superior para que brinden asesoría y capacitación a las empresas cooperativas.

4. Deporte y recreación

Fomentar en la población las actividades físicas, recreativas y deportivas que fortalezcan su desarrollo social y humano, que impulsen la integración de una cultura física consistente.

Dicha Comisión se vinculó con más de 20 instituciones de gobierno, organizaciones civiles, organismos autónomos e instituciones académicas para obtener información, material de difusión o incluso implementar actividades en las colonias de las zonas marginales a las que se dirigió el programa.

Para iniciar con los procesos de participación ciudadana la Comisión implementó mecanismos de promoción hacia la participación y organización de los vecinos, para sensibilizar, informar y convocar mediante redes sociales de participación ciudadana y prevención del delito, educativas, culturales, recreativas y de fomento a la economía solidaria, dirigidas a la comunidad en general pero principalmente a las familias que reciben los apoyos.

Una vez que se tienen captados a los beneficiados -esta parte del programa no sólo es dirigida a los beneficiarios, también es invitada la comunidad en general- se promueven las actividades a través de los coordinadores y promotores sociales, a los cuales previamente se les brinda la información y se les capacita, estos a su vez, realizan la promoción y la difusión de las distintas labores invitando a los receptores a informarse y participar en las diferentes actividades.

APARTADO 4

Programa Integral Social en Coyoacán, ¿implementación de política social?

Este apartado se diseñó con 6 sub-apartados a manera de conclusión, con los resultados obtenidos de la investigación documental del Programa Integral Social (PISO). Se exponen las consideraciones finales de las vertientes de diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación del programa.

Se plantean notas concluyentes sobre tres factores de influencia del programa PISO (político, administrativo y estratégico a la cobertura de los programas del gobierno del Distrito Federal).

Además, se presentan las conclusiones de la participación del Trabajador Social en la ejecución de programas sociales y la intervención en la aplicación de las políticas sociales a nivel local.

4.1 Limitaciones de la investigación

Es importante aclarar que el proyecto de investigación apuntaba a la evaluación del programa PISO a través de la aplicación de instrumentos estratificados por cada subprograma, y por entrevistas a los encargados de la administración y operación del programa, se modificó a consecuencia de factores no contemplados y coyunturales.

Por ejemplo, una vez que concluyó el periodo administrativo 2003–2006 el programa no tuvo continuidad con la administración del periodo 2006–2009, esto a causa de la llegada de un grupo político contrario (del mismo partido) y que de manera deliberada desapareció toda acción del gobierno anterior, dejando a la deriva a los beneficiarios del programa PISO.

La nueva administración (2006-2009) creó el programa *Presea* (Programa para la educación, la salud y el empleo autogestivo), el cual planteaba la integración de los beneficiarios del programa PISO sin ningún tipo de evaluación ni seguimiento, decidiendo desde el plano estrictamente político de la administración pública -sin tomar en cuenta la experiencia que dejaba el programa PISO-, incluso realizando una evaluación interna o externa se pudieron obtener mejores resultados para la aplicación de programas subsecuentes.

Este cambio implicó que el personal que estaba encargado de la administración y ejecución del programa PISO en puestos claves de toma de decisiones salieran de la administración; hasta un 90% de promotores adscritos a la Dirección de Participación fueron

datos de baja, esto generó un sentimiento de descontento y por lo tanto no se pudieron llevar a cabo las entrevistas a los funcionarios, a los coordinadores y promotores sociales para obtener información.

Por otro lado, la gente simplemente no aceptaba que se aplicara el nuevo programa, el descontento por parte de los beneficiarios era muy alto por la cancelación del programa PISO.

4.2 Conclusiones preliminares sobre la planeación del programa PISO (diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación del programa)

Antes de profundizar sobre el análisis de la planeación, es necesario revisar algunas características para entender mejor la concepción del Programa PISO. Como ya se reseñó, la década de los 00's sirve para "ajustar" la perspectiva del paradigma emergente de la política neoliberal impulsada en las décadas anteriores.

En éste contexto, la política social en América Latina y en México, se diseñó con parámetros estandarizados y lineamientos de los organismos internacionales, se trazó desde la visión tecnócrata en la cual -como ya estudiamos- se focaliza y se hace distributiva, esto germina en un sistema político poco permeable donde las decisiones de la hechura de las políticas públicas las toman unos cuantos en las esferas del gobierno.

Los programas descritos en el capítulo 3, contienen las características de "programas sociales de transferencias condicionadas", (Cano, 2015) el Programa Integral Social PISO también encuadra ahí.

Su origen es intentar corregir esencialmente lo que las fuerzas del mercado no integran, es decir, se corrige la desigualdad pero no se genera equidad en la distribución de la riqueza, por ello, éste tipo de programas se ven como meros paliativos gubernamentales, cifrados en grandes estadísticas, que si en el primer trimestre del año disminuyo "X" porcentaje el desempleo, que sí disminuyo el grado de desnutrición, etc.

Encontramos que la orientación política o la ideología política (llámese de izquierda o de derecha), no influye en los conceptos y reglas básicas de los programas de transferencia condicionada, esto es básicamente subsidios o entregas directas de apoyos a los más desfavorecidos social y económicamente.

Se pretende cerrar la brecha de la desigualdad con base a programas focalizados (sectorizados) madres jefas de familia, niños en situación de calle, adultos mayores etc.

El discurso sin embargo, se puede matizar y ahí se encuentra la distinción respecto a los otros programas. En los programas aquí revisados nos encontramos que el programa denominado OPORTUNIDADES y ejecutado por el gobierno federal (panista) matizo el discurso buscando la generación de “capital social”, fortaleciendo el seguro popular por ejemplo, pero que de fondo respondía a la necesidad de cerrar la brecha de la desigualdad en materia de salud.

En la Ciudad de México, se construía el discurso de la “equidad social”, respondiendo a demandas de segmentos de la población específicas, cabe hacer mención que el único ejemplo que tenemos de romper con el paradigma es el programa de “pensión universal de los adultos mayores” instaurado en la Ciudad de México y su característica principal es la universalidad de su padrón, es decir, cualquier mexicano que cumple cierta edad tiene el derecho irrenunciable a pertenecer al programa.

El programa PISO, cumple con los requisitos mínimos para denominarlo “política social” ya que es esencialmente una respuesta (política pública) de un gobierno, ante sus gobernados, ya mencionamos que focaliza las entregas directas de los apoyos, sectoriza a la población y elige a través de diferentes herramientas a los posibles beneficiarios.

Sin embargo, la característica fundamental que hace distinto a éste programa radica en su propio origen LOCAL (llámese delegación política o municipio), es decir, la agenda del gobierno delegacional –en este caso Coyoacán- toma en cuenta la aplicación del gasto social como parte primordial en su programa de gobierno, aún sin estar contemplado en ninguna disposición legal que mandate a los gobiernos locales del distrito federal a asumir dichos programas sociales.

Es decir, en ningún otro municipio de la federación se tiene contemplado en la agenda de gobierno el “gasto social” a través de algún programa de transferencia condicionada, y ahí radica la importancia del programa PISO.

Veamos a continuación el análisis de los componentes de la planeación del programa PISO:

Diagnóstico. Contó con una valoración basada en la delimitación de las unidades territoriales con muy alta y alta marginalidad. Dicho diagnóstico se apoyó en datos del INEGI, de esta manera se tuvo una evaluación concreta en cuanto a la problemática de la marginalidad de la población.

Se acertó en la ubicación de los grupos vulnerables y fue congruente con los lineamientos de la política social del gobierno del Distrito Federal en cuanto a la cobertura de los subprogramas complementarios de la delegación Coyoacán.

Los perfiles académicos de los funcionarios, incluidos tres Trabajadores Sociales, un Sociólogo y un Historiador, ayudaron a generar un diagnóstico confiable y consistente para la siguiente fase del diseño del programa.

Diseño del Programa. El diseño del programa es una parte fundamental, pues indica las estrategias generales de aplicación, es decir, es la columna vertebral de la planeación y de este punto depende el éxito de los programas.

Uno de los ejes centrales del programa PISO fue la generación de procesos de participación ciudadana corresponsable; era lo que ideológicamente quería fomentar el programa.

Los beneficiarios vistos no sólo para recibir apoyos económicos, sino como un ente transformador de su entorno y de su situación individual, familiar y comunitario. Esto pretendió que fuera el punto de quiebre del paternalismo o programas asistencialistas.

La innovación del programa lo convertía en un reto nunca antes visto, la construcción de ciudadanía desde el espacio de la administración pública local, sin embargo, no se impulsó ni se definieron los criterios para llegar a ese objetivo. Esto no sólo ocasionó una problemática de diseño, fue el origen de la contradicción. Mientras los administradores o responsables directos del programa deseaban implementar la participación ciudadana corresponsable, las esferas de poder (jefe delegacional y actores cercanos) percibían que la línea era muy delgada entre generar un programa de participación ciudadana corresponsable o generar un programa que pudiera atravesar el umbral de la utilización para otros fines.

Un problema de origen fue la falta de controles administrativos del programa, por ejemplo, en principio no se integraron los expedientes con la documentación adecuada porque no se sabía qué documentos solicitar.

No se implementó ningún sistema de cómputo para realizar las bases de datos de los beneficiarios, dichas bases se realizaron de manera informal y con el transcurso del tiempo se fueron detallando y perfeccionando. No se diseñaron mecanismos de supervisión de los coordinadores y los promotores sociales. No se diseñó ni se tomó en cuenta una fase de evaluación en ninguna instancia y no se tuvo manera de descubrir dónde habría que corregir. No se creó ningún tipo de protección ni de blindaje hacia la utilización del programa de manera personal, parcial, indiscriminada e incluso electoral, esto dejó en malas condiciones a la institución ejecutora.

Ejecución. Uno de los aspectos más graves fue que no se cumplieron los parámetros de integración administrativa de los beneficiarios a los subprogramas, a consecuencia de que no se implementó un manual administrativo o un manual de operación del programa, esto aunado a la falta de recurso humano capacitado para la administración del programa. Por ejemplo, la selección y el filtro para poder integrarse a los diferentes subprogramas no contaba con método de selección, no se definió ningún instrumento para saber qué ciudadano cubría el perfil para ser beneficiario, los padrones se integraron desde la lógica de las cuotas clientelares para los coordinadores territoriales del programa. También el primer año en la colonia Pedregal de Santo Domingo se permitió que los propios liderazgos sociales o políticos (coordinadores del programa) establecieran sus metas de integración, sólo llegaban los expedientes a los escritorios de los responsables y sin saber si esa persona requería o no el apoyo se tenía que integrar.

Esto implicó un manejo sin criterios administrativos, parciales e incluso caciquiles de los distintos programas por parte de coordinadores y promotores, que al ver que no se tenían mecanismos de supervisión territorial, definieron sus propios métodos de aplicación del programa, lo que provocó que la estructura administrativa fuera rebasada por la estructura territorial.

A dichos coordinadores y promotores se les asignó la coordinación de las rutas por ser “líderes”, luchadores sociales o líderes carismáticos, es decir, se auto-percibían como los únicos que podían hacer bien ese trabajo por su conocimiento que tenían de la colonia y de los lazos afectivos que establecían con la comunidad.

Es importante señalar que no todos los coordinadores y promotores realizaron este tipo de manejo del programa, se dieron casos en los cuales se mantuvieron al margen de hacer mal uso de los subprogramas y que hicieron su mejor esfuerzo para obtener buenos resultados con la ruta que se les asignó.

La falta de personal capacitado provocó que de alguna manera se cubrieran dichos espacios. Algunos promotores, en su mayoría jóvenes de entre 20 y 34 años, se integraban a la estructura administrativa por su formación académica o simplemente porque en algún momento aprendieron o se formaron en alguna de esas áreas, esto provocó que la estructura territorial se descompletara y no se contrataba a más gente.

Cabe resaltar que los contratos de los promotores fueron eventuales y los de los coordinadores fueron por honorarios, esto implicaba que los sueldos fueran de los más bajos de toda la administración, por ello, acceder a algún nivel de operación administrativa del programa se convertía en una pugna constante entre ellos y el problema se agudizaba más porque los responsables de las áreas administrativas manejaban estos accesos de manera selectiva.

Por último, las pugnas y desacuerdos de las áreas administrativas tuvieron impacto en la ejecución del programa a falta, como ya se señaló, de una ejecución clara y consistente donde se fueron mezclando iniciativas de todos los mandos y esto generaba desconcierto al interior de todo el equipo.

Evaluación del programa. No se planeó realizar una evaluación intermedia ni post-evaluación del programa, además de que no se tenían los recursos humanos para realizar dicho proceso.

El elemento de evaluación es imprescindible en cualquier programa o proyecto social para poder tomar decisiones y corregir lo que no se está apegando al proceso de diseño.

En marzo de 2006 se convino la intervención del “Centro de Estudios de la Ciudad” de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, a través de un grupo de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana, dentro del seminario *Planeación con Participación en la Ciudad*, el cual realizó una evaluación externa como parte de la actividad curricular de dicho seminario.

La evaluación mostró algunas características del programa, pero los resultados de la experiencia de evaluación se entregaron al final de la administración y ya no se realizaron los ajustes al programa.

4.3 Consideraciones finales sobre la promoción de la participación social y ciudadana. Balance de la Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana

En febrero de 2005 se creó una estructura alterna para la implementación de las estrategias de la promoción de la participación ciudadana y social, que se denominó Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana.

La creación de la Comisión fue la última carta que el programa tenía para no romper con su ideario principal, era la esperanza de salvaguardar la plataforma de la corresponsabilidad ciudadana y de la participación comunitaria.

En este sentido la Comisión creó su plan de trabajo y de intervención comunitaria, la cual estaba conformada por dos Trabajadores Sociales, una Pedagoga y un Economista: un equipo multidisciplinario.

Dicha comisión inició la operación en abril del 2005 con una serie de actividades. La expectativa que se tenía era de incertidumbre, ya que no se sabía con claridad los alcances de dicha estructura y la presión de los resultados se hacía cada vez más intensa por parte de los mandos de la Dirección de Participación Ciudadana, sin embargo, la comisión sabía que los resultados tardarían ya que los procesos de organización y de participación ciudadana no se darían de la noche a la mañana.

La experiencia adquirida por la Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana abrió una brecha para explorar posibilidades de innovación en la promoción de proyectos de intervención social.

La táctica desplegada por la Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana, consistió en hacer promoción en redes sociales con acentos autogestivos, establecer enlaces con instituciones, organizaciones ciudadanas, periodistas e intelectuales, además de gestionar recursos para promover los proyectos y organizar talleres, ferias, jornadas y encuentros que den visibilidad, continuidad y soporte al esfuerzo de la construcción de redes.

Las líneas de acción que se orientaron las actividades fueron tres: Educación y promoción ciudadana; Turismo popular con *El Sendero del Coyote* y Cultura urbana con los reporteros comunitarios que editaron una publicación llamada *El Coyote Itinerante*.⁷

Los resultados que se alcanzaron fueron: siete grupos organizados con una población de 100 personas que incluyen a jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas de la diversidad sexual. Su ubicación territorial abarca San Francisco Culhuacán, Culhuacán CTM VIII, Santo Domingo, Santa Úrsula y Ajusco. A continuación un breve perfil de los grupos promovidos.

GRUPO DE DIVERSIDAD SEXUAL DE COYOACÁN

El grupo de diversidad sexual se integró por 10 personas de la comunidad lésbico-gay provenientes de algunas colonias de los Pedregales. El tema que los unió es la necesidad de respetar y ser respetado a partir de la elección de vida diversa.

Recibieron capacitación sobre homofobia, masculinidad, género y prevención de la violencia; prevención de VIH-SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual; autoestima, discriminación, adicciones y ciudadanía. Las organizaciones e instituciones que se fueron sumando fueron el CONAPRED, INMUJER Coyoacán, Programa de VIH/SIDA del gobierno del Distrito Federal y los Centros de Integración Juvenil.

El 16 de julio de 2006, se realizó el *Primer Festival de Diversidad Sexual en Coyoacán*, con el objetivo de sensibilizar a la comunidad coyoacanense sobre el respeto a la diversidad sexual como opción de vida, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y de adicciones. Se realizó una caravana que recorrió vialidades de los Pedregales y llegó al

⁷ “Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana, una experiencia en Trabajo Comunitario” (2006) en el cual dan los resultados de su intervención en Coyoacán, D. F. Antonia Benítez López, Teresa Rodríguez Martín, Iván Vázquez Hernández, Héctor Bautista Alvarado, Jesús Flores, Mtro. Paco Vite.

Parque Hauyamilpas, donde se realizaron exámenes gratuitos de VIH-SIDA, expresión gráfica a través del graffiti, expresión corporal con un *performance* temático y show travesti. Se contó con una asistencia aproximada de 370 participantes.

MUJERES EN ACCIÓN BUSCANDO SOLUCIÓN (MUJAC)

Este grupo conformado por 18 mujeres jefas de familia, vecinas de San Francisco Culhuacán, unidas por el tema de la no violencia y contra la discriminación a la mujer fue capacitado por diversas Instituciones tales como: INMUJERES Coyoacán, CONAPRED (Discriminación a la mujer), Programa de VIH/SIDA del gobierno del Distrito Federal (VIH-SIDA) y Hombres por la Equidad (Igualdad de oportunidades de trabajo).

En Mayo de 2006 se llevó a cabo el *1er. Encuentro de Mujeres de Coyoacán en Contra de la Violencia* actividad en la cual participaron las mujeres de MUJAC.

GRUPO DE ADULTOS MAYORES (NUEVA VIDA)

El grupo se integró por 15 adultos mayores de la Colonia Santo Domingo. El tema que los unió es la no discriminación y el combate contra la exclusión social por pertenecer a la tercera edad.

Recibieron capacitación por parte de INMUJERES Coyoacán, con temas como equidad en las familias, resolución de conflictos, género y autoestima.

Asimismo colaboraron en el *Primer Festival de Diversidad Sexual en Coyoacán*, con arreglos para los carros alegóricos que desfilaron en la caravana.

GRUPO DE JÓVENES (CTM SECC. VIII)

Lo conforman doce adolescentes provenientes de las colonias aledañas al Centro Comunitario Carmen Serdán. Un aspecto que los unió es participar en talleres informativos para obtener herramientas útiles en su formación como individuos en vías de madurar y ser responsables.

Recibieron capacitación de la Asociación Civil *Hombres por la Equidad*, con temas de género, relaciones de pareja, uso del condón, derechos sexuales y reproductivos, paternidad, entre otros.

Los jóvenes colaboraron con el grupo de diversidad sexual en el *Primer Festival de Diversidad Sexual en Coyoacán*, con arreglos para los carros alegóricos que desfilaron en la caravana.

Cabe anotar aquí que un aspecto muy importante del *Festival de Diversidad Sexual* fue la integración comunitaria que implicó a los otros grupos y a sus familias. Este aspecto aparentemente simple representa todo un hito en la manera de concebir e intervenir en el tema de la diversidad. Destaca justamente las posibilidades de *integración* como combate a la discriminación y la exclusión.

REPORTEROS COMUNITARIOS

Equipo de diez jóvenes que en su momento editaron la revista mural comunitaria *El Coyote Itinerante* y que establecieron una relación con la comunidad que les permitió promover la Red Vecinal de Cultura y los Libro Clubes. Su capacidad de acción se vio en la edición y distribución de siete números de la revista y tres carteles *Cuenta Historias*, con un tiraje total de 21 mil ejemplares, así como en la organización de jornadas culturales callejeras.

ENLACES CON INSTITUCIONES Y PERSONALIDADES

Para la capacitación y la promoción de los grupos, la Comisión logró en aquel entonces, establecer relaciones de trabajo con 24 instituciones, asociaciones civiles y organizaciones ciudadanas de Coyoacán, que permitieron atender la formación de los grupos y realizar actividades públicas relacionadas con temas de equidad y género, violencia doméstica, adicciones, VIH y enfermedades de transmisión sexual, derechos humanos, gestión ciudadana, formación política, participación ciudadana, así como de la identidad comunitaria y la cultura urbana.

Una mención aparte merece la relación que se mantuvo con los diez periodistas e intelectuales, los cuales son: Carlos Montemayor, Guillermo Samperio, Pablo Boullosa, Marco Lara (Premio Nacional de Periodismo), Beatriz Zalce (articulista de *El Financiero*), Olimpia Velasco (coordinadora de *El Universal Radio*), Dulce Lis Moreno (editora de *Excelsior*), Patricia Flores (editora de *Reforma*), Rodolfo Zárate (reportero de la revista *EMEEQUIS*), Concepción Alemán (conductor del programa *Encuentra Coyoacán*, 660 A. M. del IMER). Estas personalidades conocen los resultados y las formas de realizar trabajo comunitario que ha desarrollado La Comisión.

Los talleres y las actividades públicas organizadas de marzo a noviembre de 2005 fueron 106, logrando beneficiar a una población de 18,690 personas.

POTENCIAL DE DESARROLLO

Las estrategias de trabajo seguidas por la Comisión se apoyaron en la comunidad, considerando sus problemas, sus inquietudes, su identidad cultural y proponiéndoles formas participativas y frescas para su auto organización.

Esto es un proceso de un equipo que contribuyó a la construcción de organización social autónoma, con una imagen de alto impacto ante la comunidad y la opinión pública.

La experiencia que se obtuvo pudo permitir incidir en la consolidación de los grupos existentes, fomentar su acción conjunta y ampliar nuevos frentes de organización que sustenten proyectos de gobierno perfectamente aplicables e iniciativas legislativas concretas. Sin embargo, todo el programa PISO fue cancelado sin poder hacer una evaluación objetiva de los resultados que en su momento pudo ofrecer la Comisión.

4.4 Notas sobre 4 factores de influencia del programa PISO

Los factores de influencia son los ejes de operación y de toma de decisiones con los cuales contó el programa, el análisis de cada uno de ellos implica el entendimiento objetivo y la descripción operativa de los andamios que le dieron sustento a su ejecución.

4.4.1 Factor político

Lo podemos describir como un elemento de legitimidad ante la ciudadanía. El arribo del partido de izquierda al gobierno de la Ciudad y a 14 de las 16 delegaciones en 1997 derivó en la urgencia de hacer visibles las novedades de gobierno.

Era un trámite obligado, ser congruente con la oferta de campaña de combate a la pobreza y generar otro tipo de relación con la población marginada.

En la agenda política de la administración 2003–2006 era imprescindible la generación de un programa que rindiera frutos a la gente que había apostado por una nueva forma de gobierno.

El factor político era vital en un programa nuevo en la demarcación ya que de aquí partió la aceptación ciudadana al programa, la cual generó vínculos con las y los habitantes de la

demarcación y éste obtuvo la legitimidad suficiente para la aplicación y operación del programa.

Otro asunto importante sobre el aspecto político era la implementación de controles administrativos y normativos para proteger y blindar de las posibles malversaciones del programa, con algún fin político-electoral.

4.4.2 Factor administrativo

La experiencia sobre la operación administrativa de este tipo de programas a nivel delegacional era escasa o nula en ese momento. Sólo en la delegación Cuauhtémoc se había aplicado este tipo de programas, por ello, fue necesario exportar cuadros administrativos de esa demarcación para que aplicara el programa en Coyoacán.

Dicho factor implicó un reto para formar a la gente que operó el programa PISO. Se tenía la voluntad pero no el método en los procesos administrativos y operativos, esto aunado a que la selección del personal no fue lo suficientemente rigurosa en la capacidad y en la formación incluso académica que debería tener.

El factor administrativo implicaba cuidar aspectos esenciales en la implementación del programa PISO, por ejemplo, los administradores responsables debían contar con al menos dos referencias básicas: el perfil académico y la experiencia en la administración pública o la experiencia en la implementación de programas sociales, con esto se profesionalizaría dicha estructura.

También se debía cuidar los procesos de selección, capacitación y evaluación de los operadores territoriales, así como de los coordinadores de las rutas de operación territorial.

Por otro lado, los recursos se debían optimizar al máximo, pero garantizando en todo momento cubrir los recursos humanos, técnicos y la infraestructura de operación mínima del programa.

4.4.3 Factor estratégico a la cobertura y amplitud de la política social del gobierno del Distrito Federal

Este programa se denominó complementario, esto es, el Gobierno del Distrito Federal creó programas sociales de cobertura amplia para toda la población, sin embargo, cada una de las 16 delegaciones tiene sus particularidades, sus diagnósticos y sus problemáticas.

En Coyoacán se identificaron algunos sectores de la población que no podían acceder a los beneficios de los programas generales del Distrito Federal, por ejemplo, se creó el programa de pensión alimentaria para personas mayores de 70 años, el censo de población del año (2000 INEGI) indicaba que en Coyoacán solo el 4.26% de la población era mayor a los 70 años; el 14.54% tenían entre 60 y 69 años, en ese momento el diagnóstico era muy claro e indicaba que era prioritario atender a este grupo de población el cual se trataba ya de adultos mayores, dedicados al comercio informal o la manutención correspondía a los hijos, o que simplemente estaban desempleados y no contaban con un ingreso fijo que permitiera cubrir sus necesidades.

4.5 Los gobiernos delegaciones de la Ciudad de México y su legitimidad en la aplicación de programas sociales

Las administraciones delegacionales iniciadas en los noventa cuentan con su propia definición de legitimidad y sistema de monopolio de poder. La incursión del partido de izquierda (Partido de la Revolución Democrática) en la Ciudad y en catorce de dieciséis delegaciones en ese entonces, dio amplio margen de maniobra e incluso permitió “el ensayo y error” en varias áreas de las administraciones locales.

Si bien es cierto que aún sin tener facultades de municipio, dependiente por un lado del Congreso de la Unión en términos de recursos económicos y basando gran parte de su organización desde el gobierno del Distrito Federal, las delegaciones y su estructura de gobierno tuvieron acceso a los elementos básicos para desarrollar el trabajo de legitimidad ante la población.

Sin embargo, la entrada al poder por parte de grupos organizados y operadores políticos del Partido de la Revolución Democrática no garantizaba el acceso de los cuadros políticos o técnicos capacitados para los cargos delegacionales.

Se desarrolló una especie de “burbuja tomadora de decisiones” que no permitió el acercamiento a ningún tipo de idea externa o ajena al grupo en el poder, así se trazaron las estrategias, pero sobre todo se instauró la cultura política de los grupos delegacionales con una mirada patrimonialista de los territorios.

Los liderazgos locales asumieron un papel protagónico como intermediarios esenciales entre los administradores y la resolución de problemas, gestores de primer nivel; se crearon

lo que Cabrero (2000) describe como estructuras de intermediación: “en este tipo de contextos, las relaciones entre actores que tienden a ser indirectas e intermediadas, casi todos los espacios de relación desde la familia y religión, hasta los espacios de trabajo y con el gobierno, tienden a crear sistemáticamente estructuras de intermediación” (pág. 59)

La facilidad con la que se podían ocupar toda clase de recursos en las administraciones locales logró la “perfecta maquinaria clientelar”. El círculo fue cerrado con la utilización de los padrones de los programas sociales y de los propios beneficiarios en cualquier clase de actividad política. La característica esencial de lo que Cabrero describe como “*estructuras clientelares*” (pág. 67).

Evidentemente los programas sociales se convirtieron en “la gallina de los huevos de oro” para las administraciones locales, por ende, las estructuras administrativas encargadas de diseñar y ejecutar los programas sociales se cerraron. Sólo la burbuja cercana al jefe delegacional tomaba las decisiones de aplicación de los programas.

4.6 La experiencia de la intervención del Trabajo Social en el programa PISO en la delegación Coyoacán

En este contexto descrito sobre la aplicación de la política social a nivel local y de la dinámica administrativa, ¿cuál fue en el contexto del programa PISO y debe ser en la actualidad la posición teórica-metodológica e incluso política del Trabajo Social como profesión?

Este cuestionamiento encuentra respuesta en el rol profesional que establece el Trabajo Social desde su propia formación en los centros educativos con el “entorno” social, político y económico del país y así contextualizar la posición profesional.

La intervención del profesional del trabajo social en el programa PISO tuvo fundamentalmente dos vertientes de experiencia profesional; la primera, se relaciona con la intervención del profesional de trabajo social en la planeación del programa PISO, fundamentalmente en la fase de ejecución, en esta fase, es donde mejor se desarrolla el perfil del trabajadores sociales que tenían injerencia en el programa.

La segunda vertiente se relacionó con la elaboración de la estrategia de participación ciudadana, sin duda, en este rubro se destaca la intervención de la profesión del trabajo social, el diseño de diversos proyectos de carácter comunitario y su implementación como

ya se describió en el apartado 4.3 fueron principalmente la mayor aportación de los trabajadores sociales.

Se debe entender que la construcción política de las instituciones juega un papel fundamental en la participación del trabajo social, el planteamiento de Vargas y Mercado (2006) respecto al rol que se debe asumir frente a la realidad institucional es muy claro, o viramos a la inserción funcional de la actividad profesional, o se asume la postura del profesional que estudia y genera crítica constructiva a la política social que aplica en función de su perfeccionamiento y/o modificación.

Sin la mirada pretenciosa ni juiciosa a esta noble profesión, se propone revisar el *statu quo* del Trabajo Social, la profesión debe responder a la pregunta: ¿cuáles son los alcances que el conocimiento del Trabajo Social nos brindan para desarrollarnos en áreas como la administración pública y la intervención en la aplicación de programas y proyectos sociales a nivel local? Es necesario revisar cuántos son los Trabajadores Sociales que están o han estado en espacios de decisión en la esfera pública y que los ha llevado allí.

Si bien es cierto que el Trabajo Social tiene áreas tradicionales de intervención, pareciera que en el ámbito de la política social y la intervención en los programas sociales del Distrito Federal no ha encontrado la forma de interactuar permanentemente.

Se considera que existen ciertas profesiones que fueron diseñadas para ocupar la administración pública, o pareciera que tienen cierto prestigio en dichos espacios, sin embargo, con toda objetividad el Trabajador Social está capacitado para ocupar dichos espacios, por conocimiento y formación debería tener las mismas oportunidades o por lo menos competir por ellas para intervenir equitativamente en la administración pública.

Así pues, la intervención del Trabajo Social en la administración pública debería estar en el imaginario colectivo de los estudiantes de la carrera. Saber que un Trabajador Social diseñó, ejecutó, evaluó o participó en tal o cual programa delegacional sería un revulsivo para el trabajo social, tener experiencias en las prácticas profesionales o incluso en los prestadores de servicio social desarrollaría la inquietud y el interés de los Trabajadores Sociales por participar en esas áreas.

El binomio administración pública-política tiene una línea de separación muy delgada y también es sabido que la idiosincrasia en la formación del Trabajo Social es tomar distancia de la política, es común escuchar: “no me interesa la política; todos son lo mismo; no estoy con ningún partido”, etc. Estoy convencido que este prejuicio ha distanciado al Trabajador Social con la administración pública.

Nuestro sistema político así lo formula, las administraciones emanan de un partido ganador de elecciones democráticas y pareciera que el Trabajo Social se abstrae de dicha idea y que prefiere no tocar las puertas ni diseñar proyectos y programas que se adecuen a los requerimientos institucionales de las administraciones y sus administradores. Pareciera que los ideales políticos están peleados con la formación del Trabajo Social y su intervención.

No cabe duda que la inserción institucional en los espacios donde se desarrolla la ejecución de la política social es complicada, incluso una vez participando, el individuo profesional se tiene que adecuar a la normatividad escrita o incluso debe asumir reglas no escritas ya sea de la institución o de los responsables de la administración.

Pero estas condiciones “negativas” se reflejan para todos los profesionales, es decir, no hay un favoritismo o una preferencia por algún profesional en lo particular, aquí es donde el perfil de preparación académica, la participación previa en alguna experiencia o incluso la personalidad de cada profesional se plasma y es tomada en cuenta para la incorporación en las instituciones.

Las herramientas recogidas en los semestres de formación del Trabajador Social se deberán poner en práctica para la incidencia en la política social; se debe fomentar el acercamiento a la política social a nivel local en el Distrito Federal si se desea participar en la transformación de la comunidad, de las familias y del individuo, o por lo menos incidir para tener una sociedad más justa, igualitaria y equitativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Fuentes Luis (ed.). (1993). *La implementación de las Políticas Públicas*. México: Porrúa. Pp. 471
- Aguilar, Fuentes Luis (compilador). (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI. Pp. 175.
- Álvarez, Enriquez Lucía, Carlos San Juan Victoria y Cristina Sánchez Mejorada (coord.). (2006). *Democracia y Exclusión caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Pp. 527.
- Ander-Egg, Ezequiel (1990). *América Latina y los desafíos de la política social*. Buenos Aires: Humanitas. Pp. 132.
- Arteaga, Basurto Carlos y Silvia Solís San Vicente (coord.). (2001). *La política social en la transición*. México: Plaza y Valdés, 2° ed. Pp. 569.
- Arteaga, Basurto Carlos (2008). *Tópicos del trabajo social y las políticas públicas*. México: UNAM/Porrúa. Pp. 221.
- Arteaga, Basurto Carlos (coord.). (2012). *Políticas públicas y participación ciudadana: un enfoque desde el trabajo social*. México: UNAM. Pp. 186.
- Baena, Guillermina (1981). *Manual para elaborar trabajos de investigación documental*. México: Editores Unidos Mexicanos. Pp. 124.
- Briones, Guillermo (2006). *Evaluación de Programas Sociales*. México: Trillas. Pp. 270.
- Cano, Leticia (coord.). (2013). *Pobreza y desigualdad social: retos para la reconfiguración de la política social*. México: ENTS-UNAM, ediciones Díaz de Santos. Pp. 587.
- Cano, Leticia, (coord.) (2015). *Política Social y Sociedad Civil: retos para alcanzar la equidad y la justicia social*, Mexico, Unam.
- Cohen Ernesto y Rolando Franco (2005). *Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: Siglo XXI: CEPAL. Pp. 316.

- Cordera Rolando y Alicia Ziccardi (coord.). (2000). *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*. México, Facultad de economía: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM: Porrúa. Pp. 825.
- Dietirich, Heinz (1997). *Nueva guía para la investigación científica*. México: Planeta. Pp. 229.
- Guitela Goldfeder y Eduardo Aguilar, Planificación y Administración: un enfoque integrador, México, Trillas, 1997.
- Martínez, Evangelista Elí (2003). *Historia del Trabajo Social en México*. México: ENTS-UNAM. Pp. 177.
- Majone, Giandomenico (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. 2° reimpresión. México: FCE. Pp. 108.
- Mercado, Salvador (1993). *Como una tesis: tesinas, informes, memorias, seminarios de investigación y monografías*. México: Limusa. Pp. 287.
- Mouffe, Chantal (2003). *La Paradoja democrática*. Barcelona, España, Editorial Gedisa, Pp. 151
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Trad. Atenea Acevedo. México: FLACSO. Pp. 815.
- Roth, Deubel Andre Noël (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora, 7° reimpresión (2014). Pp. 292.
- Offe, Claus (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: CONACULTA-Patria. Pp. 309.
- Valdez, Juan, Esparza, Mayra. (2011) (Editores) América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias. FLACSO, Montevideo, Uruguay, Pp. 296.
- Warman, Arturo (coomp.). (1994). *La Política Social en México 1989–1994*. México:FCE. Pp. 579.

HEMEROGRAFÍA

Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social CONEVAL (2008–2010). *Pobreza en México y en las entidades federativas*. Enlace directo: http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/CONEVAL1.pdf

“Criterios y Procedimientos para la aplicación de los Subprogramas del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social”. Delegación Coyoacán, México DF. 2003.

INEGI XXII Censo General de población y vivienda, México 2010. Enlace directo: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/>

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. *La Política Social de Gobierno del Distrito Federal 2000–2006, Una valoración general*. Consejo de Desarrollo Social, Noviembre 2006.

Memoria Gráfica (2006). “Gobierno Delegacional de Coyoacán 2003-2006”. México DF.

Mendoza Rubén (2003). “Las Políticas Sociales desde el gobierno del Distrito federal: ¿mecanismos para combatir la pobreza?”. Tesis de Licenciatura. México: ENTS–UNAM.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001–2006. Gobierno del Distrito Federal. 5 de diciembre 2000.

SEMINARIO Resultados de la Evaluación de Impacto social del programa PISO, grupo de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana (2006, México, DF) *Planeación con Participación en la Ciudad*. Lugar: “Centro de estudios de la Ciudad” de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Grupo de noveno semestre, ENTS – UNAM.

Ribeiro Ferreira, Manuel, Mancinas Espinoza, Sandra E., López Estrada, Raúl E., Trabajo social y política social en México Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM [en línea] 2007, XVII (Sin mes) : [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65417208> ISSN 1405-3543

Cabrero Mendoza, Enrique. “Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la Policy science en contextos cultural y políticamente diferentes. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf

OTROS

“Comisión de Estrategias de Participación Ciudadana, una experiencia en Trabajo Comunitario” (2006) en el cual dan los resultados de su intervención en Coyoacán, D. F. Antonia Benítez López, Teresa Rodríguez Martín, Iván Vázquez Hernández, Héctor Bautista Alvarado, Jesús Flores, Mtro. Paco Vite.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución Publicada en el Diario Oficial de la Nación el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE. Enlace directo: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Cortez, Carlos; Moreno, Patricia; Landázuri, Gisela (1993). “Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural”. *Revista Política y Cultura*. N° 3. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. ISSN: 0188-7742. Pp.147-165. Enlace directo: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700310.pdf>

Centro de Investigaciones de la Economía Social (fundación) CIESO. *¿Políticas universales versus políticas focalizadas?*. Buenos Aires. Enlace directo: [www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Políticas universales versus políticas focalizadas.pdf](http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Políticas_universales_versus_políticas_focalizadas.pdf)

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Nuevo Estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. TEXTO VIGENTE. Enlace directo: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf

[Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.](#) Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998. ORDENAMIENTO VIGENTE. Enlace directo: http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley_organica_ap_df1.pdf

Merchand Rojas, Marco Antonio (octubre 2005). “Los conceptos de política social y sus restricciones económicas, Contribuciones económicas”, en: *Contribuciones a la Economía. Revista académica*, ISSN: 16968360. Enlace directo: <http://www.eumed.net/ce/2005/mam-ps.html>

NU. CEPAL. División de Desarrollo Social (20 de febrero de 1996). *Los Paradigmas de la Política Social en América Latina*. (Rolando Franco Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL). Sede de la CEPAL en Santiago: CEPAL. Colección: Documentos de proyectos, estudios e investigaciones Pp. 22. Enlace directo:

http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/Paradigmas.pdf

NU. CEPAL (septiembre de 1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL, libros y documentos institucionales. Santiago de Chile: CEPAL. Colección: Libros y monografías. Pp. 115

Enlace directo: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

Vargas, Aguirre M. Mercado, Cabrera E. (2006). Políticas Sociales y Trabajo Social, un análisis histórico, desafíos dilemas y propuestas, Congreso Internacional de Trabajo Social, Universidad del BioBio, Concepción, Chile.

<http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p14.5.htm>

Franco, Rolando (2002) Principios e instrumentos para la gestión social, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal Oct del 2002.