



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMAS SOCIALES EN LOS GOBIERNOS
DELEGACIONALES DEL DISTRITO FEDERAL: UN ESTUDIO COMPARADO 2011 –
2015**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES PRESENTA**

GERARDO ÁVALOS VÁZQUEZ

DIRECTORA DE TESIS:

**DRA. ALICIA ZICCARDI CONTIGIANI
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

Noviembre 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mis padres

INDICE

INTRODUCCIÓN	7.
1. POLÍTICA SOCIAL, PROTECCIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA.	
1.1. Régimen de bienestar y políticas públicas.....	17.
1.2. Política social y protección social.....	25.
1.3. Los programas sociales: aspectos técnicos del diseño y la programación de las acciones sociales.....	41.
1.4. Ciudadanía social y derechos sociales como ejes de la construcción de programas sociales.....	51.
2. LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS DELEGACIONES.	
2.1. Panorama histórico, marco jurídico y caracterización general de la política social en el Distrito Federal.....	57.
2.2. Semblanza de las desigualdades territoriales en el Distrito Federal.....	73.
2.3. Los programas sociales de los gobiernos delegaciones del Distrito Federal.	
2.3.1. Delegación Milpa Alta.....	84.
2.3.2. Delegación Gustavo A. Madero.....	99.
2.3.3. Delegación Iztapalapa.....	115.
2.3.4. Delegación La Magdalena Contreras.....	140.
3. ESTUDIO COMPARADO ENTRE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.	
3.1. Justificación del ejercicio comparativo y descripción de los criterios de comparación.....	156.
3.2. Heterogeneidad en el diseño: principios, componentes y procedimientos.....	158.
3.2.1. El gasto ejercido en programas sociales por cada delegación.	
3.2.2. El gasto en programas sociales de cada delegación como porcentaje de su presupuesto.	
3.2.3. Los criterios de selección de beneficiarios que utilizan los programas sociales de cada delegación.	
3.2.4. Sectores de política social que atienden los programas sociales de manera prioritaria.	
3.2.5. Grupos etarios a los que favorecen los programas sociales de las delegaciones.	
CONCLUSIONES	170.
BIBLIOGRAFÍA	178.
INDICE DE MAPAS, TABLAS Y GRÁFICOS	185.

INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de México, los fenómenos de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la marginación se experimentan de manera simultánea y cotidiana por grandes segmentos de la población. Las condiciones de vida de un gran número de personas están determinadas por un sistema de organización social que, por un lado, sustenta las relaciones que crean y profundizan dichas problemáticas y que, por otra parte, dispone de instrumentos y herramientas para reducir y mitigar los efectos negativos que producen.

Indudablemente, el contexto socioeconómico de la ciudad está determinado por lo que sucede con la economía y la política en su dimensión nacional, sin embargo, desde la democratización del Gobierno del Distrito Federal se ha emprendido un nuevo proyecto de ciudad fuertemente asociado con el desarrollo y la extensión de los derechos políticos, civiles y sociales de sus habitantes. Este programa ha resultado ser una opción política que se distingue de las políticas sociales pertenecientes al ámbito federal.

Esta circunstancia se ha puesto de manifiesto desde la primera elección democrática del gobierno de la ciudad en 1997 pero se enfatizó con especial claridad a partir la promulgación de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) en el año 2000. Con ella, se dio origen a un nuevo marco legal de actuación gubernamental que rige la elaboración y la aplicación de las políticas sociales en la ciudad. Los principios establecidos en dicha ley recuperan el marco normativo de la responsabilidad social del Estado y trazan, desde una perspectiva de derechos sociales, los lineamientos generales que definen el diseño y la implementación de la política social emprendida desde las instituciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

En este proceso de redefinición del marco jurídico que posibilita y reglamenta la acción gubernamental en materia social, los programas sociales de transferencias monetarias, en especie y de prestación de servicios han jugado un papel primordial como instrumentos incorporados al conjunto de las acciones sociales del Gobierno del Distrito Federal. Con ellos se intenta conseguir estándares más altos en la materialización y el goce efectivo de los derechos sociales de toda la población. Dichas intervenciones promueven nuevas formas de interacción entre el gobierno y la población, lo hacen

particularmente con los sectores poblacionales menos favorecidos por el desarrollo y la dinámica económica. Ambos procesos tienen sin duda impactos significativos en el ejercicio de la ciudadanía, y más específicamente, en su dimensión social.

Un tipo específico de programas sociales, genéricamente denominados programas de transferencias monetarias, ha edificado un nuevo pilar no contributivo dentro de la política social. Estas intervenciones, financiadas mediante impuestos generales o indirectos, resultan ser instrumentos altamente progresivos del gasto social y son utilizados como herramientas principales en la lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión social en distintos ámbitos de gobierno, tanto en México como en otros países de América Latina. Entre sus características principales destacan los altos grados de eficiencia en el ejercicio del presupuesto, su capacidad para alcanzar a un gran número de personas sin la creación de grandes cuerpos burocráticos y la relativa prontitud con la que pueden ser implementados en un contexto de agudización de las condiciones de pobreza. Estos factores le han conferido a los nuevos programas sociales un rol central en la extensión y redistribución de los beneficios sociales hacia grupos de la población antes marginados o francamente desatendidos.

Actualmente, los programas sociales, bien sean estos de transferencias monetarias, transferencias en especie o de prestación de servicios, se encuentran en un proceso de expansión que se manifiesta en el incremento del número de personas y grupos poblacionales sobre los cuales tienen cobertura, el acrecentamiento de los presupuestos destinados a su implementación, el número de agencias gubernamentales que los utilizan, los sectores de política social en los que intervienen y, finalmente, en el crecimiento de su relevancia como componentes de las políticas sociales y del régimen de bienestar, tanto en México como en América Latina.

Resulta así imprescindible revisar dichas acciones en el contexto específico de la Ciudad de México, una de las ciudades más importantes de la región y la más grande en nuestro país, y en la cual, ha tenido lugar una modificación sustantiva del patrón de diseño y de aplicación de los programas sociales para el combate de la pobreza en entornos urbanos.

Planteamiento del problema

El planteamiento general del problema de investigación reside básicamente en la siguiente proposición: la Administración Pública del Distrito Federal al componerse de la administración centralizada (dependencias y órganos desconcentrados) y las Delegaciones (órganos político administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales) ha tenido dos espacios y autoridades para la creación de programas sociales, definidos cada uno por los ámbitos de gobierno estatal y local-delegacional, y a su vez determinados por los encargados de los poderes ejecutivos en cada ámbito. Los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal y los de las delegaciones nacieron ambos al auspicio de la misma ley de desarrollo y se rigen por el mismo reglamento, sin embargo han sido diseñados e implementados con lógicas diferenciadas, con principios distintos e incluso con elementos programáticos contrapuestos generando un escenario contradictorio y ambivalente para la política social del Distrito Federal.

En esta distinción, la balanza que muestra el grado de apego a la LDSDF se inclina claramente, aunque no sin excepciones, en favor de los programas de sociales impulsados por los distintos jefes de gobierno del Distrito Federal y por los titulares de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno capitalino. En contraste, se expresan graves inconsistencias en un gran número de programas sociales delegacionales con respecto a la LDSDF y, por consecuencia, también con los programas diseñados por el gobierno central de la ciudad. Estos puntos de tensión tienen como origen en muchas ocasiones la abierta y franca desatención a los principios de la política social establecidos en la ley. Esto le ha otorgado un carácter peculiar a los programas sociales de los gobiernos delegacionales que merece ser analizado en su especificidad.

Preguntas de investigación

Frente a este panorama, surgen diversas interrogantes mismas que trazan las rutas de investigación en este estudio:

- ✓ ¿Por qué se han generado modelos de programas sociales y de política social distintos entre el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos delegaciones, si ambos pertenecen a la misma Administración Pública, se rigen por la misma ley e incluso, en diversas ocasiones, son parte de un grupo político que se identifica con la misma adscripción política-ideológica?
- ✓ ¿Cuáles son los componentes del diseño que distinguen a los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal de los programas diseñados por las delegaciones? y ¿cuáles son los aspectos que estos tienen en común?
- ✓ ¿Existe un tipo específico o un modelo de programas sociales en las delegaciones del Distrito Federal que pueda ser identificado por sus características como intervenciones específicas del ámbito local?
- ✓ ¿Son diferenciados los diseños y los tipos de programas que lanzan cada una de las delegaciones?
- ✓ ¿A qué responde el diseño de programas sociales de los gobiernos locales de la ciudad? ¿Qué papel juegan las dimensiones sociodemográficas, las características territoriales, la adscripción política de los gobernantes y las nuevas capacidades administrativas en el diseño de programas sociales en el ámbito local?
- ✓ ¿Es posible arribar a un modelo de programas sociales congruente con la normatividad establecida en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal dadas las características de los gobiernos locales?

Objetivos generales y específicos

El objetivo general de la investigación es analizar, comprender y caracterizar la política social de las delegaciones del Distrito Federal desde la perspectiva de los programas sociales propuestos en los años recientes mediante un estudio comparado. En ese intento, ha sido de especial relevancia estudiar la relación que estos guardan con el marco normativo y los principios políticos establecidos por la Ley de Desarrollo Social pero además con el modelo de programas sociales de transferencias monetarias, en

especie o de prestación de servicios que se ha venido construyendo en el Gobierno del Distrito Federal a lo largo de los últimos quince años.

Los objetivos específicos de la investigación se refieren a las tres dimensiones de análisis del objeto de estudio: teórica, empírica y crítico-reflexiva. En cuanto a la dimensión teórica, la tesis se propone revisar los debates conceptuales contemporáneos en materia de política social, protección social y programas de combate a la pobreza urbana. La perspectiva de análisis está estrechamente vinculada al papel que las instituciones del Estado y específicamente las agencias de los gobiernos locales juegan respecto a la implementación de estas políticas públicas. Para este apartado ha sido de particular relevancia revisar bibliografía internacional y nacional que arroja luz sobre las tendencias actuales en la materia, particularmente aquellos textos relacionados con el combate a la pobreza mediante programas sociales de índole no contributiva.

Con relación a la parte empírica, en esta investigación se realizó una revisión del diseño y la práctica de los programas sociales implementados en las delegaciones del Distrito Federal con los más altos índices de pobreza, marginación y exclusión social. La intención fundamental es comprender cómo estas instancias de gobierno han llevado a cabo dichas funciones en los últimos años y bajo qué características y circunstancias lo han hecho de acuerdo con las particularidades de su territorio, población y gobierno local.

Otra función importante ha sido establecer mediante el método de control comparado una estrategia de análisis que responda a las preguntas de investigación arriba planteadas. A través de una revisión a profundidad de los principios, criterios y funciones que se sustentan el diseño de estos programas se ha elaborado una caracterización que puede fortalecer o redefinir los argumentos sostenidos por la hipótesis de trabajo.

Hipótesis

Las hipótesis buscan explicar de manera coherente un fenómeno político administrativo a través de proposiciones que expresan la relación de determinación que guardan un conjunto de variables denominadas variables independientes con una o más variables denominadas dependientes para producir un efecto. Las explicaciones unicasales en

ciencias sociales han perdido fuerza y en la actualidad se asiste cada vez con mayor frecuencia a formas multicausales para explicar la realidad.

Esta investigación sostiene que el diseño diferenciado de las redes de programas sociales entre las delegaciones del Distrito Federal está estrechamente asociado con variables sociodemográficas, territoriales, políticas, clientelares, presupuestales y de inercias administrativas en las demarcaciones territoriales. Distintos aspectos del diseño de los programas como el criterio de selección de beneficiarios y la definición de las poblaciones objetivo parecen tener un grado importante de correlación con las dimensiones poblacionales brutas y con el grado de densidad poblacional en un territorio.

La acción social y las políticas sociales del Gobierno del Distrito Federal son otro factor que determina en gran medida el diseño de la estructura y los programas implementados por las delegaciones del Distrito Federal, en tanto estas últimas, buscan atender a grupos vulnerables o a poblaciones en rangos de edad que han quedado al margen de los programas de transferencias monetarias del gobierno capitalino y no han sido alcanzados o considerados en sus necesidades específicas por este último.

Los cambios de gobierno y el abandono prematuro de las responsabilidades político administrativas de un territorio suelen tener repercusiones directas sobre las dimensiones presupuestales, los sectores de política social que se atienden y sobre el sostenimiento de programas a través del tiempo y las administraciones. Este factor es especialmente importante si se tiene en cuenta que la discontinuidad y la desaparición de los programas hacen de las prestaciones sociales implicadas en los programas una realidad fluctuante y frágil.

A estas y otras variables que se exponen en la investigación se encuentran sujetas las políticas sociales de los gobiernos delegacionales, los cuales, para conseguir con éxito los objetivos que las condiciones sociales de pobreza, marginación y exclusión social imponen, requieren replantear en gran medida el diseño de las acciones y los programas sociales que emprenden, fundamentalmente para diseñarlas con un mayor grado de apego al marco normativo de derechos sociales contenido en diversos artículos de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Metodología.

El método de análisis exige plantear una ruta que considere los aspectos centrales del diseño y programación de las acciones sociales en los gobiernos locales del Distrito Federal. Es de particular importancia para este estudio sistematizar y analizar la información respectiva a los programas sociales que se han venido implementando por los gobiernos de las delegacionales del Distrito Federal en los últimos años.

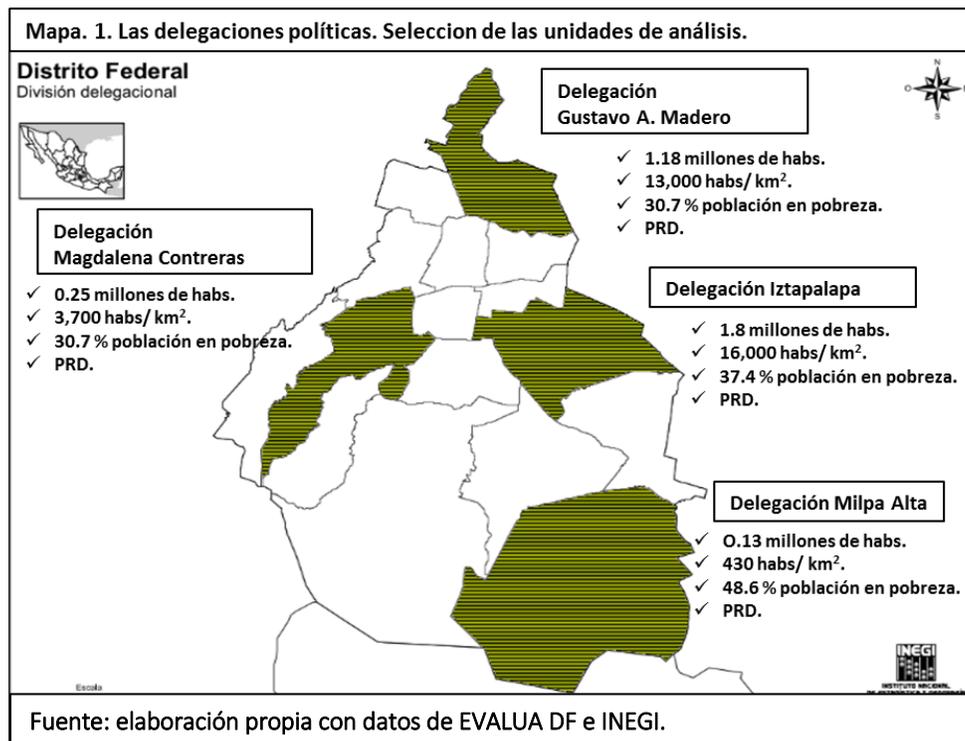
Los aspectos más importantes que se investigarán con respecto a dichas intervenciones son: los presupuestos de los programas, las poblaciones objetivo, la prestación de servicios, los contenidos de las transferencias que efectúan (sean estas últimas en efectivo o en especie), los sectores de política social en los que tienen incidencia (salud, educación, alimentación, etc.), los grupos etarios en que se concentran (primera infancia, adultos mayores, jóvenes, etc.), los criterios que utilizan para seleccionar a los beneficiarios (universalismo, focalización, necesidad, etc.), el ámbito de incidencia (sea sobre la oferta o la demanda de servicios sociales), y en caso de existir, las condicionalidades o contraprestaciones ligadas a las transferencias.

Se ha elegido un método de estudio y control comparado que, mediante la revisión a profundidad de cuatro casos de estudio, permita establecer el rango y los márgenes de acción a los que se circunscriben el diseño y la implementación de los programas sociales de los gobiernos locales de la ciudad. Los criterios que justifican la selección de las unidades de análisis se construyeron de acuerdo a las dimensiones observadas en distintas variables como lo son: presupuestos generales de las delegaciones, población absoluta en el territorio de cada demarcación, densidad poblacional en el territorio de la delegación, porcentaje de población en situación de pobreza y número de unidades territoriales con grados muy bajos y bajos de desarrollo social.

De acuerdo con esos criterios, las unidades de análisis que resultaron seleccionadas son las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Milpa Alta y Magdalena Contreras. De este pequeño universo de cuatro gobiernos locales es posible extraer al menos dos

clases, la primera conformada por las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero las cuales ostentan los presupuestos más altos entre los gobiernos delegaciones del Distrito Federal, las poblaciones absolutas más importantes en términos estrictamente numéricos, las más altas concentraciones de población en situación de pobreza y los mayores números de unidades territoriales con grados de desarrollo social muy bajos y bajos.

La segunda clase quedó conformada por las delegaciones Milpa Alta y La Magdalena Contreras que por oposición simple a la primera clase destacan entre las delegaciones del Distrito Federal con los más bajos presupuestos generales y las poblaciones absolutas menos numerosas. Sin embargo, coinciden con las primeras en ser demarcaciones que observan muy altas concentraciones de su población en situación de pobreza y un gran número de unidades territoriales con grados de desarrollo social bajo y muy bajo.



Un estudio comparado presupone la existencia de conceptos y categorías comparables entre sí, lo que se define por la posesión de ciertos atributos compartidos entre las

unidades de análisis implicadas, pero también de ciertas diferencias específicas, puesto que no es posible comparar aquello que es perfectamente igual. En este caso, existen otros aspectos variables que han sido controlados en la selección de los casos, las cuatro delegaciones se rigen bajo la misma ley de desarrollo, ya que todas pertenecen a la Administración Pública del Distrito Federal. Además, las administraciones responsables del diseño e implementación de los programas que se estudian pertenecen todas a gobernantes que obtuvieron sus cargos públicos al auspicio del Partido de la Revolución Democrática PRD que ostenta claramente una adscripción política de izquierda en su posicionamiento al interior del espectro político-ideológico.

Por último, el método de control comparado utilizado en este estudio implica un doble cruce comparativo. En el primer caso, se asistirá a la comparación entre las delegaciones de la primera clase y la segunda confrontando las características de sus programas sociales en términos de los criterios arriba mencionados. Posteriormente se hablará acerca de los resultados obtenidos al comparar las delegaciones pertenecientes a las mismas clases. Todo este desarrollo se elaborará sin perder de vista los principios fundamentales contenidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal al que se vuelve frecuentemente a lo largo del estudio como punto central de referencia.

Capitulado

En el primer capítulo se abordan los conceptos de régimen de bienestar, política social, protección social, redes de protección social, programas sociales, programas de transferencias monetarias y en especie. Las políticas sociales también son analizadas desde el enfoque de las políticas públicas y en su especificidad como acciones con peculiaridades institucionales. La discusión teórica se centra en la utilidad de estas herramientas conceptuales para la descripción, comprensión y análisis de las acciones gubernamentales en materia de combate a la pobreza, particularmente en la dimensión urbana.

De igual manera, se pone de manifiesto la discusión sobre la necesaria redefinición de la extensión, alcance y roles específicos en términos del régimen de bienestar. Para este

apartado resulta de vital importancia mostrar los argumentos presentes en el debate actual que avizoran el potencial de estas categorías para impulsar estrategias de superación de las desigualdades sociales en términos de la ciudadanía y los derechos sociales.

El segundo capítulo ofrece un breve panorama histórico de la política social desde la institución de los gobiernos democráticos en la ciudad. Se abordan algunos periodos y acciones fundamentales y se revisan las implicaciones que tiene el marco jurídico que rige el diseño, la implementación, la evaluación y la participación ciudadana en los programas sociales elaborados por la Administración Pública del Distrito Federal.

Posteriormente en el segundo capítulo se presentan las unidades de análisis y el estudio de 192 programas que corresponden al quinquenio que va del año 2011 al 2015. En este momento de la investigación se desarrolla el análisis en profundidad de los componentes programáticos tal como es establecido en la metodología y es de aquí de donde se obtendrán las conclusiones más importantes de la tesis.

Del tercer capítulo se derivarán algunas conclusiones comparativas entre los casos de estudio abordados y algunos dilemas que se suscitan en la brecha que existe entre la práctica de implementación de los programas y el diseño basado en principios asociados a la perspectiva de derechos sociales.

CAPITULO 1. POLÍTICA SOCIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL.

1.1. Régimen de bienestar y políticas públicas.

La configuración de todo régimen de bienestar requiere de la complementariedad armónica de las instituciones, actores y procesos que en él se implican para poder crear una política social coherente y capaz de sustentar estrategias sólidas de superación de la pobreza y las desigualdades sociales. El actual contexto mexicano exige con apremio repensar las acciones que se emprenden desde las instituciones públicas, pero más que sólo las acciones, parece pertinente revisar a profundidad las ideas y los conceptos que respaldan la puesta en práctica de las políticas sociales que inciden directamente en la trayectoria de vida de millones de personas.

El concepto de régimen de bienestar se refiere de forma general al modo en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y la familia¹. La virtud de este concepto descansa en que permite pensar de manera integrada y simultánea la acción de distintos agentes e instituciones de la sociedad que promueven, producen o tienen algún efecto significativo sobre la finalidad de alcanzar y extender el bienestar para las personas. Esta perspectiva de análisis es clave para pensar la congruencia de dichas acciones entre sí, pero también para identificar aquellos procesos que se llevan a cabo de manera opuesta o contradictoria.

La arquitectura institucional del régimen de bienestar mexicano está dando claras muestras de un desajuste importante entre los propósitos que le han dado origen y las metas o productos que consigue; en este efecto, hay un importante grado de responsabilidad por parte de las instituciones del Estado. Todo parece indicar que los nuevos perfiles de riesgo que amenazan y afectan a la sociedad en su búsqueda por conseguir niveles de vida adecuados para las familias no están siendo combatidos con las herramientas pertinentes ni con las capacidades suficientes para contenerlos.

¹ Gosta Esping Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, España, Ariel Barcelona, 2000. p. 9.

Las condiciones económicas y sociales son por lo menos decir complejas, entre los elementos del escenario económico protagonizado por el modelo de desarrollo vigente que destacan por su importancia para el ámbito de las políticas sociales se encuentran: los altos índices de desempleo, el débil poder adquisitivo del salario mínimo, el creciente y alto grado de informalidad de gran parte de la economía y especialmente del mercado de trabajo, la inestabilidad y la precariedad laboral, el desmoronamiento de la sociedad salarial que sustentaba los robustos esquemas de seguridad social y finalmente, una mayor exposición a choques provenientes de una economía globalizada y cada vez más interdependiente.

Nuevos fenómenos sociales tienen un impacto significativo en la conformación del perfil de riesgos que obstaculiza el desenvolvimiento de la sociedad y el ejercicio pleno de los derechos sociales para la ciudadanía. Los cambios en las estructuras familiares, la reconfiguración de la división sexual del trabajo, las labores de cuidado, el crecimiento de la esperanza de vida y el incremento de la presencia de diversas enfermedades crónicas degenerativas entre la población son sólo algunos ejemplos de los hechos y procesos que limitan a las personas en su legítima aspiración a gozar de una mejor calidad de vida.

El análisis de las acciones e instituciones que llevan a cabo la producción y provisión de bienes y servicios sociales exige por su amplitud concentrarse en uno de los tres sectores presentes en el régimen de bienestar a fin de dotar de mayor profundidad a las reflexiones. Teóricamente, dichas funciones pueden promoverse desde las instituciones del sector público, las del sector privado o por aquellas presentes en la sociedad civil, sin que esto excluya, claro está, la posibilidad de impulsar acciones conjuntas entre los distintos componentes que se integran. En razón de que el presente estudio se propone reflexionar sobre la congruencia entre los principios y las acciones con que se diseñan las intervenciones sociales del gobierno en el ámbito local, el trabajo se centrará en aquello que sucede dentro del sector público del régimen de bienestar.

Las instituciones del Estado en sus distintos ámbitos de gobierno ostentan una posición central dentro del conjunto de los actores indispensables para poner en práctica cualquier política social. La regulación, el diseño, la coordinación, la implementación y la evaluación

de las políticas sociales han recaído tradicionalmente como funciones del gobierno. Así mismo, dichas políticas sociales resultan ser un subconjunto de aquel más amplio integrado por las políticas públicas, y por esa razón, son susceptibles de ser analizadas como tal. Por lo anterior, resulta especialmente pertinente iniciar la revisión del marco teórico desde esta perspectiva particular, siempre bajo la expectativa de hallar claves importantes en el análisis de estos procesos sociales y decisiones gubernamentales.

El marco teórico general para el análisis de las políticas públicas es fundamental al intentar comprender, diagnosticar y proponer oportunidades de mejora y cambio para las políticas sociales. En el conjunto de categorías y conceptos comprendidos dentro de sus fronteras semánticas pero también en la observación de sus prácticas existen elementos que se advierten como factores útiles e indispensables para identificar los procesos institucionales y sociales que dan lugar a la implementación de una política social.

A lo largo del tiempo han sido diversas las definiciones del concepto de política pública, estas se han modificado con los elementos dispuestos en el entorno político en el que aparecen. En general, se han derivado de matrices conceptuales como el pluralismo democrático u otras teorías sociopolíticas más centradas en el Estado. Actualmente, asistimos a un proceso en el cual adquieren cada vez más relevancia los procesos de apertura democrática y los relativos a la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas y sociales.

Entre las varias definiciones del concepto de política pública encontramos por ejemplo la de Tamayo, para quien las políticas públicas son “el conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritarios”². Sin embargo, es pertinente apuntalar lo anterior con el argumento de que no todo acto de una autoridad pública puede ser asumido como una política pública. Para Luis Aguilar, es determinante destacar que aquello que dota de un carácter específico a una política pública es que “sus acciones son estructuradas, estables, sistemáticas y que dan origen

² Manuel Sánchez Tamayo, “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (compiladores), *La nueva administración pública*, España, Alianza Universidad, 1997. p. 281.

o forman un patrón de comportamiento del gobierno³". De manera que, al suscribir la categoría de políticas sociales en la otra más amplia de políticas públicas, no se expresa un acto cualquiera de una autoridad sino un conjunto de acciones sostenidas y consistentes con una racionalidad implícita. En el caso específico de las políticas sociales, estas acciones se refieren a la creación, sostenimiento y extensión de las formas específicas en las que se enmarcan las condiciones del bienestar para una sociedad particular.

Todas las políticas públicas presuponen la existencia de un problema público, esta circunstancia es definida como una situación naturalmente indeseable o perniciosa que ha sido reconocida como tal por la sociedad y por el gobierno. Dada una coyuntura específica, dicha situación adquiere un grado de relevancia tal que propicia la organización social y la intervención de las autoridades para su resolución. El problema público, es en general, un hecho social diagnosticado como problema; en gran medida, resulta ser la base que sostiene a toda propuesta de solución planteada, como bien lo señala Merino "en términos de la superación causal de un problema que medra sobre el espacio público y que permanecería ahí si el Estado renunciara a enfrentarlo de manera explícita⁴".

Otro aspecto fundamental para el abordaje de las políticas sociales desde la perspectiva del diseño de las políticas públicas es la identificación del conjunto de variables que pueden resultar obstáculos o facilitadores asociados a los objetivos que estas se proponen alcanzar. Dichas determinantes pueden pertenecer a aspectos de muy diversa índole, su rastreo generalmente tiene como consecuencia la adopción de una perspectiva multidisciplinaria por parte del investigador, en la que puedan quedar comprendidos los factores políticos, jurídicos, económicos, históricos, sociales y culturales que permiten explicar el éxito o fracaso de alguna intervención social. El abordamiento de las políticas públicas como métodos de solución aplicados a los problemas públicos trasciende

³ Luis F. Aguilar Villanueva "Marco de análisis de las políticas públicas", en Freddy Mariñez y Vidal Garza (coordinadores), *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009. p.15.

⁴ Mauricio Merino, *Políticas públicas ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2013. p.112.

inevitablemente las fronteras disciplinarias de cada ciencia social en particular y se instala en la arena cooperativa de la multidisciplinariedad.

En consonancia con lo anterior, Aguilar señala que “los gobiernos no operan en el vacío (estos) enfrentan límites legales, políticos e informativos, actúan con recursos escasos y (...) a la presión de poderosos grupos de interés⁵”. Dicha postura se corresponde con una perspectiva multicausal del origen y el diseño de una política pública, arrojando luz sobre las razones que pueden impulsar la puesta en práctica de una intervención social. En ese sentido abona el estudio de Cejudo, quien amplía el panorama desde un enfoque constructivista y que al reflexionar sobre las implicaciones discursivas que pesan sobre las políticas públicas evidencia que estas “están influidas por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos⁶”.

Estos dos argumentos son centrales, especialmente para los programas de combate a la pobreza de la política social, puesto que la construcción discursiva de problemas públicos como la pobreza y la desigualdad puede ser el fundamento para la elección entre un abanico de soluciones diferentes. De manera tal que, según sean consideradas ciertas variables como causales y se les impute un grado específico de relevancia en el discurso sobre el problema, estas serán consideradas de manera prioritaria por las soluciones que resulten afines y circunscritas a dicha causalidad.

El problema que se propone analizar esta investigación es el de la construcción y el diseño de los programas sociales que se emprenden desde los gobiernos locales para mitigar la pobreza y la desigualdad social en contextos urbanos. Por esa razón, es importante no perder de vista el grado de relevancia que tiene, para la narrativa de dichos problemas, la elección de ciertas variables causales. La problematización de la pobreza como un fenómeno basado en sus causas estructurales o por una perspectiva que mire con mayor énfasis al comportamiento individual y familiar como causas centrales de este

⁵ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014. p. 29. (Estudio introductorio por Luis F. Aguilar).

⁶ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas enfoque constructivista” en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (compiladores) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010. p. 93.

hecho puede explicar la elección de algunas soluciones de manera prioritaria sobre otras. La problematización de un hecho o proceso social es por esta razón una parte sustantiva del diseño.

Para avanzar en el entendimiento de las implicaciones que tiene el diseño de las políticas públicas es también necesario comprender dos efectos posibles que ostentan. Desde el punto de vista de sus efectos previsibles, Lascoumes y Le Galés reconocen que una política pública es “una acción que participa en la creación de un orden social y político, en la conducción de la sociedad, la regulación de sus tensiones, la integración de sus grupos y la resolución de sus conflictos⁷”. No obstante, estos productos o consecuencias de las políticas públicas pueden ser repensados como funciones inversas, por ejemplo si se tiene en cuenta la capacidad que tienen para crear tensiones sociales, propiciar conflictos de interés, excluir grupos sociales, formar nuevos problemas políticos y crear externalidades no previstas.

Esto recupera el carácter ambivalente de cualquier intervención social que se plantea en términos de política pública y, especialmente, en términos de las políticas sociales. Desde una perspectiva conflictiva, el proceso de deliberación que da origen a la elección de una opción sobre otras se consigue en un escenario de confrontación abierta de poder entre los actores o grupos implicados, los cuales, pueden instalarse en distintos ámbitos de disputa, sean estos de naturaleza política, discursiva, ideológica, administrativa o de meras racionalidades técnico burocráticas.

En este tema resulta destacable lo postulado por Arellano, quien muestra que la fase del diseño de una política pública puede ser planteada en términos de alternativas: “cuando se selecciona una alternativa de acción se están desechando otras, ¿quién toma esas decisiones, por qué y con qué evidencias? (...) el diseño es un paso crítico, público y deliberativo⁸”. Este aspecto resulta crucial para justificar el abordaje del tema desde la Ciencia Política, pero también desde el punto de vista gubernamental, pues es el gobierno aquel actor en quien recae preponderantemente dicha función en la actualidad.

⁷ Pierre Lascoumes y Patrick Le Galés, *Sociología de la acción pública*, México, Colegio de México, 2014. p.11.

⁸ David Arellano y Felipe Blanco, *Políticas públicas y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 30, México, Instituto Federal Electoral, 2013. p. 49.

Ciertamente, existe un factor humano e impredecible de cálculo individual, racional y coyuntural en los actores responsables de autorizar la implementación de una política; especialmente en los titulares de los poderes ejecutivos y en los partidos o grupos políticos en el poder. Por esta razón Merino ha afirmado que este factor “que atañe a la voluntad de quienes toman decisiones en nombre de otros puede y suele convertir en humo los conocimientos más elaborados⁹”.

Resulta también pertinente considerar algunas precauciones teóricas y conceptuales en la búsqueda de herramientas para analizar y diseñar las políticas públicas. La importación de modelos de pensamiento, derivados de tradiciones con referentes políticos, culturales y simbólicos diferentes al contexto en que pretenden aplicarse, suele observar problemas de ajuste entre las políticas públicas que se diseñan y la realidad en la que van a implementarse.

Lo anterior es una clave que aporta la obra de Cabrero, quien al distinguir entre el modelo de pluralismo democrático (derivado de la tradición norteamericana) y el modelo estatista de democracia (más asociado por ejemplo al caso francés) destaca que “buena parte de los países latinoamericanos muestran una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social (...) y han hecho del centralismo y el clientelismo su concepción de acción colectiva¹⁰”. Sin duda, no pueden perderse de vista las implicaciones que estas tendencias históricas, sociales y políticas tienen sobre la efectividad de una política pública si esta se diseña al amparo de tradiciones políticas distantes a la realidad en que habrá de aplicarse.

La participación ciudadana juega un rol central para dotar de eficacia, coherencia y legitimidad al diseño de las políticas públicas, esta situación se torna especialmente relevante en el actual contexto de promoción y extensión de las formas democráticas de deliberación, transparencia y rendición de cuentas. Tal punto de vista solo puede derivarse de una concepción integral del concepto de ciudadanía, donde se asuma que

⁹ Mauricio Merino, *Óp. Cit.* 2013, p. 9.

¹⁰ Enrique Cabrero Mendoza, “Usos y Costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000. p.196.

la consolidación de los derechos políticos puede y debe tener un importante efecto y grado de incidencia en el desarrollo y extensión de los derechos civiles y sociales.

En ese sentido abona el argumento de Ziccardi quien señala con respecto a las funciones específicas que tiene la participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local que existe un consenso respecto a tres de ellas: “a) otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático, b) poseer un valor pedagógico (...) en la construcción de una cultura democrática y c) contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública¹¹”. De manera que, es posible afirmar que la inclusión de la ciudadanía en el proceso deliberativo que selecciona las opciones de política pública, acompaña el desarrollo de la implementación, le confiere solidez y aceptación a las acciones sociales de los gobiernos locales.

La acción social de los gobiernos locales de la ciudad se confronta diariamente con escenarios caracterizados por situaciones sociales marcadamente asimétricas, donde la opulencia coexiste y se contrapone con la prevalencia de condiciones de insuficiencia en el acceso a los servicios públicos y sociales. Sin embargo, en palabras de Jordi Borja el ámbito municipal es el lugar de otra política, de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos, de la adecuación de la gestión pública (...) a las demandas heterogéneas incluso individualizadas de la población y de la aplicación de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables¹², lo que abre un panorama específico de posibles soluciones y mejoras.

Finalmente y con respecto a la participación, es necesario señalar la conexión existente entre las políticas públicas y la capacidad de la acción participativa para modificar las condiciones de vida de las personas. Como lo sugiere Ziccardi “la participación de diferentes actores de la sociedad civil (...) es un requisito indispensable para el diseño y aplicación de políticas públicas capaces de transformar las condiciones de inequidad que

¹¹ Alicia Ziccardi, “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en Manuel Canto Chac (compilador), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Secretaría de Educación Pública y Siglo XX Editores, 2010. p. 212.

¹² Jordi Borja, *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, Ecuador, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2011. Cfr. p. 255.

prevalecen en las ciudades mexicanas¹³". Como consecuencia de lo anterior, es posible inferir y derivar la existencia de un puente comunicativo entre los conceptos y las prácticas de las políticas públicas con las matrices conceptuales de la política social; en un intento por ampliar la perspectiva de análisis y por tanto la capacidad de abordar los temas de lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social.

1.2. Política social y protección social.

En este trabajo se parte de comprender a la política social como un concepto de doble entrada, en la cual cabe considerar por un lado a los principios teóricos que resumen los valores y objetivos que una sociedad intenta alcanzar para sus miembros en términos de bienestar social, y por otra parte, tener en cuenta los procesos y las acciones concretas implementadas como medios para la consecución de los fines primeramente enunciados, es decir, las instituciones, los programas y las prácticas concretas. Sin embargo, esta diferenciación es una disgregación simplemente intelectual que parte de la necesidad de dividir a la realidad en partes para comprenderla y que desemboca en la distinción entre la política social y las políticas sociales.

La política social contempla las valoraciones fundamentales de la sociedad y, por su parte, las políticas sociales tienen la función específica de materializar tales concepciones mediante planes y programas. Las políticas sociales contemplan diversas etapas en el ordenamiento de sus acciones, las cuales intentan dotar de coherencia lógica su proceder. Estas fases no siempre se consiguen en un mismo orden; algunas, dada su propia naturaleza resultan imprescindibles en la existencia de la política misma y pueden resumirse en un curso general de acción que como lo señala Cecchini comprende "el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, una región

¹³ Alicia Ziccardi, "Desigualdad urbana, espacio público y participación ciudadana" en: Cohen Egler y Tania Tamara (organizadora) *Reinvenção da democracia na América Latina*, Brasil, Letra Capital Editora, 2013. p. 85.

o una localidad”.¹⁴ Todas estas funciones resultan indispensables en un esquema integral de análisis de las políticas sociales y son susceptibles de ser estudiadas tanto individualmente como desde la perspectiva de un proceso general denominado *ciclo de políticas* en la literatura reciente sobre políticas públicas.

El estudio de la política social y las políticas sociales implica adoptar una perspectiva en la cual ambas se aprecien como variables dependientes sujetas a la acción y cambios en un grupo de hechos y fenómenos que pueden ser de naturaleza social, económica y/o política, a los que en adelante habremos de denominar variables independientes. La política social y su expresión más concreta que son los programas sociales se encuentran sujetos a la modificación de las condiciones en el espacio social para el que se diseñan. Este conjunto de variables independientes pueden ser agregados como lo muestra Fernando Filgueira en tres grandes bloques: “i) variables estructurales que pueden ser de naturaleza económica, demográfica y social, ii) variables políticas como lo son las coaliciones distributivas o los grupos de poder, y finalmente, iii) variables técnicas o capacidades técnico burocráticas, modelos de gestión y paradigmas de política pública¹⁵”.

Este esquema de análisis permite pensar aquellos acontecimientos y fenómenos que intervienen en la aparición, formación, cambio, desaparición o postergación de las políticas sociales, resultando así, una potente herramienta de carácter explicativo para el abordaje del diseño de los programas sociales. Su función primordial es evidenciar la manera en cómo van cambiando las causas, los fines, los valores y las acciones a causa de las modificaciones en el entorno social, económico y político que se vive en una comunidad determinada.

Ahora bien, todas las políticas sociales encuentran sustento en al menos dos pilares fundamentales; uno es de naturaleza teórica y filosófica asociado a concepciones generales de Estado, justicia, igualdad y equidad; el otro de naturaleza práctica e

¹⁴ Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección Social Inclusiva en América Latina*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico, 2011. p. 125.

¹⁵ Fernando Filgueira, “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales en América Latina” en: Simone Cecchini et. al (editores), *Instrumentos de Protección Social*, Chile, CEPAL, 2015. Cfr. p. 51.

instrumental, por el que la política social se materializa como acciones concretas al intentar conseguir aquellos fines enunciados en los propósitos de cada sociedad. El primero se halla fuertemente relacionado con modelos sociales provenientes de las doctrinas ideológicas de los grandes partidos políticos y los paradigmas de los regímenes de bienestar. El segundo por su parte, determina la formulación y la mecánica operativa por la cual se implementa una política social mediante planes, procedimientos y acciones que sintetizan dichos valores.

Los principios de justicia social juegan entonces un rol central para la formulación general del entramado gubernamental que da origen y sustento a la política social. Estos son reconocidos en diversas teorías de la justicia, entre las que destaca con preeminencia la teoría de la justicia de John Rawls; dicho autor reconoce en estos principios un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definir una distribución apropiada de las cargas y los beneficios de la cooperación¹⁶. Estas ideas pueden adquirir diversos matices según el universo de creencias políticas, ideológicas, económicas, sociales y culturales que sean compartidas o hayan sido adoptadas en una sociedad determinada; también pueden manifestar diferencias de grado e intensidad en su aplicación y en el apego que la práctica guarda con la norma.

Los principios de justicia social pueden rastrearse en los documentos fundacionales de una comunidad y en las leyes que le rigen; se caracterizan por tener un fuerte impacto en el diseño de toda política social y de un gran número de políticas públicas. Actualmente, el marco general de análisis y planeación de las políticas sociales recupera un punto nodal en la teoría de John Rawls quien comprende que la distribución de bienes y dotes naturales originada con el nacimiento de las personas crea desigualdades inmerecidas en el bienestar de las mismas, en razón fundamentalmente de que no es posible imputarle a nadie ningún grado de responsabilidad a las personas sobre ellas. De esta manera para Rawls, “la estructura básica de las sociedades incorpora las arbitrariedades de la naturaleza¹⁷” y problematiza este argumento como una cadena de sucesos que propician el desarrollo desigual de las personas.

¹⁶ John Rawls, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972. Cfr. p.62.

¹⁷ *Ibidem*. p.103.

No obstante, apunta el propio Rawls: “el sistema social no es inmodificable, colocado más allá de la acción de los hombres sino un patrón de la acción humana¹⁸”. Este argumento es la base de las opiniones que creen en la posibilidad de modificar aquellas desigualdades estructurales introducidas por el nacimiento a través de cambios imputados deliberadamente y también en la oportunidad de contrarrestar las desigualdades que no se consideran legítimas por los grandes acuerdos sociales en una comunidad. Por esta razón, un efecto esperado de la aplicación de una política social reside esencialmente en proteger a las personas de las arbitrariedades en el reparto inmerecido y desigual del bienestar social que pone en riesgo su capacidad de desarrollo pleno como ser humano.

Otra parte de la reflexión sobre el diseño de una política social ha de centrarse en la concepción de igualdad que le sustenta y en las implicaciones que esta tiene para su diseño. Ciertas ideas o nociones de igualdad pueden ser promovidas desde los instrumentos y las herramientas con que las políticas sociales trabajan para reducir los grados de desigualdad entre las personas, los grupos sociales y los territorios. Sin embargo, resulta especialmente pertinente señalar siguiendo a Gabriel Kessler que al tratar estos temas “la pregunta obligada para comenzar es ¿igualdad de qué?¹⁹” o bien ¿igualdad en qué?

En general, la respuesta a esas preguntas se circunscribe a los márgenes que delimitan los sectores de aplicación de una política social (como educación, salud o alimentación), y quedan definidos en términos del acceso que las personas tienen a estos. En múltiples ocasiones, se busca una participación equilibrada en el reparto de los beneficios de la cooperación social o alguna forma de compensación en las desigualdades de ingreso y calidad de vida que puedan tener efectos sobre los grados de cohesión social.

Actualmente y a grandes rasgos, las ideas sobre la igualdad que se imprimen sobre las políticas y los programas sociales se articulan en torno a dos posturas revisadas en la obra reciente de François Dubet. En su estudio, se proporciona un marco para la

¹⁸ *Ibidem.* p. 104.

¹⁹ Gabriel Kessler, *Controversias sobre la desigualdad*, Argentina, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2014. p. 27.

comprensión de los principios igualitarios de acuerdo con criterios que determinan si la búsqueda de la igualdad en una sociedad se centra en las posiciones que ocuparán los individuos o los grupos, o si por el contrario, esta se sostiene en la promoción de criterios igualitarios en cuanto a las oportunidades fundamentales con que cuentan las personas para su desenvolvimiento y que es indiferente a los resultados que se produzcan de manera posterior.

Para dicho autor, la justicia basada en la igualdad de oportunidades consiste en “ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático²⁰”, en general, esta perspectiva considera como justas las desigualdades derivadas a partir de esa posición original similar. Por su parte la concepción basada en la igualdad de posiciones “busca reducir las desigualdades de ingresos y de condiciones de vida (...) que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales que ocupan los individuos altamente dispares en términos de sus calificaciones, de su edad, de su talento, etc.²¹”. La primera de estas posturas está ligada con claridad a posiciones liberales tradicionalmente contenidas en el modelo anglosajón o norteamericano, y la segunda, mucho más cerca de las posturas socialdemócratas a la usanza nórdica europea.

Sin que ambas posturas resulten de manera necesaria mutuamente excluyentes como aspiraciones en algún sistema concreto, las dos pueden apoyarse en procedimientos y prestaciones equitativas para lograr algún grado de igualdad sustantivo y efectivo. Por esa razón, es posible afirmar que la equidad no es un fin en sí mismo sino un principio instrumental, esta proposición puede apoyarse en el trabajo de Olvera y Arellano quienes reconocen que la “igualdad como producto de un proceso equitativo es diferente a la equidad como un fin (...) la igualdad (muestran) puede llevar a inequidades²²”.

Esta perspectiva en el estudio de las políticas sociales permite identificar la naturaleza de los programas sociales en función de los principios de justicia, igualdad y equidad que promueven e identificar las posturas ideológicas que les dan origen. Más aún, dicha forma

²⁰ François Dubet, *Repensar la justicia social*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2011. p. 12.

²¹ *Ibíd.* p. 11.

²² Georgina Olvera y David Arellano, “El concepto de equidades y sus contradicciones: la política social mexicana” en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, México, 2015. p. 582.

de análisis pone de manifiesto la brecha existente entre la implementación y la norma, el lugar donde residen las oportunidades de cambio social y mejora institucional.

El segundo ámbito o esfera de comprensión para las políticas sociales es el de los instrumentos, mecanismos y funciones con los que se intentan conseguir los fines propuestos en las concepciones arriba revisadas. A lo largo del último siglo, el gran dispositivo articulador de todos estos elementos fue sin duda el Estado de bienestar que resultó ser el intento más importante por materializar y coordinar las distintas tendencias que se suscitaron desde un patrón económico de desarrollo sustentado en las características de la sociedad industrial para un gran número de naciones. Como muestra Gerardo Ordoñez el Estado de bienestar “se fundó con la concurrencia de tres desarrollos paralelos: el capitalismo como modo de producción, la democracia como medio de representación y recambio político y la evolución del Estado hacia formas de gobierno más intervencionistas²³”. Todas estas inercias se resolvieron en las instituciones, programas y acuerdos derivados de esta configuración particular del Estado social.

Las virtudes esenciales de este tipo específico de política social y programas sociales residieron en haber engarzado por una parte el modelo de desarrollo económico (de carácter industrial-fordista) con un modelo de política social y, por otra, como lo señala Esping Andersen, en los importantes grados de desmercantilización de las necesidades sociales que se consiguieron, la redistribución de los costes del riesgo y su fuerza para construir solidaridades colectivas²⁴. Dicho esquema de cooperación social tenía entonces un sustento sólido e iba incorporando a segmentos sociales antes excluidos de las políticas sociales e incluso creando nuevos ámbitos de bienestar social susceptibles de ser intervenidos. El Estado de bienestar sostenía además una aspiración gradualista a la universalidad bajo un esquema en el que ningún grupo ostentaría una posición estructural desfavorecida per se.

Sin embargo, el Estado de bienestar colapsó; implicó un crecimiento del aparato burocrático en dimensiones que resultaron insostenibles para la economía, se generaron

²³ Gerardo Ordoñez Barba, “Evolución contrastes y tendencias actuales de los estados de bienestar en las sociedades contemporáneas” en José Luis Calva (coordinador), *Derechos sociales y desarrollo incluyente*, México, Juan Pablos Editores, 2012. p. 26.

²⁴ Gosta Esping Andersen, *Óp. Cit.* 2000. *Cfr.* p. 191.

amplias situaciones deficitarias en los servicios estatales. Dada la crisis del modelo económico de sustitución de importaciones, el Estado de bienestar no terminó por incluir a todos los grupos sociales y siguió dirigiendo beneficios a los segmentos ya incorporados al mercado laboral formal; tampoco es posible afirmar que resolvió terminantemente el problema que se suscita de confrontar la idea de una prestación de servicios en igualdad universal ante la realidad de amplios sectores sociales no contribuyentes. Finalmente, enfrentó las críticas neoliberales centradas en las presiones fiscales que significaban las obligaciones tributarias para el sector privado, el argumento sobre la ineficiencia de las acciones públicas en oposición a las opciones de mercado y el más reciente apoderamiento del aparato estatal por parte grupos políticos ligados al sector empresarial.

Más allá de las críticas que pesan sobre aquella configuración de la política social, existe un núcleo duro de factores y procesos que pueden ser recuperados de la esencia del Estado de bienestar para enfrentar la nueva configuración de las desigualdades sociales y los perfiles de riesgo en la etapa contemporánea. Una idea relevante que señala Teresa Montagut es que “la provisión pública de servicios sociales es potencialmente más igualitaria que la que realiza el sector privado²⁵”, especialmente cuando esta se promueve desde un marco institucional e ideológico de corte universalista. No obstante, si bien la lógica de incorporación reconocida por los estados de bienestar en la región latinoamericana tuvo una vocación universalista fue en buena medida segmentada, estratificada y con un emplazamiento tardío para los grupos menos favorecidos.

De esta , América Latina en palabras de Claudia Robles “nunca logró gestar estados de bienestar plenamente desarrollados e inclusivos²⁶” dando lugar a lo que la autora misma denomina en su texto “estados potenciales de bienestar”, es decir, formas inconclusas de un arreglo institucional que postergó la incorporación a los beneficios para segmentos importantes de la sociedad. Esta forma inacabada y parcial del proyecto original del Estado de bienestar coexiste actualmente con instituciones, programas y criterios

²⁵ Teresa Montagut, *Política Social*, España, Ariel Barcelona, 2000. p. 65.

²⁶ Claudia Robles, “La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina”, en: Carmen Midaglia, Verónica Villarespe y Alicia Ziccardi (coordinadoras), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013. p. 37.

creados al amparo de los gobiernos neoliberales en la región latinoamericana, este efecto se encuentra particularmente patente y tiene un especial énfasis en el caso Mexicano.

Otra idea central acerca de la concepción del Estado de bienestar fue la solidaridad orgánica presente en el pacto social de la época y la consecuente transferencia de una parte del control de los recursos y bienes materiales desde los estratos sociales más aventajados hasta los menos favorecidos. Esta función consiguió el efecto de reducir las brechas de desigualdad y disminuir el riesgo de sufrir las formas más dramáticas de pobreza o exclusión para grandes sectores de la sociedad.

Por su parte, Carlos Barba muestra que “la política social es redistributiva fundamentalmente de bienes e ingresos si bien en situaciones concretas puede serlo en grados muy diversos²⁷” poniendo así de manifiesto que según se observe una adscripción ideológica predominantemente situada en alguna de las tres categorías de los regímenes de bienestar (liberal, socialdemócrata o conservador), la dimensión de los canales redistributivos y los bienes que se mueven a través de ellos puede llegar a tener variaciones significativas. Estos aspectos gozan de una relevancia fundamental para el diseño de los programas sociales, pues identifican los elementos imprescindibles en el diseño de toda política o programa, estos son: los factores que se transfieren, las cantidades en que se distribuyen y los criterios para elegir a quienes se beneficia en ese proceso.

Lo anterior coincide y se entrelaza con el argumento de Étienne Balibar quien apunta que “lo más importante sobre el modo en que se constituyó la ciudadanía social a mediados del siglo XX es el hecho de que esta no se haya concebido como un simple mecanismo de protección (...) sino como un mecanismo de solidaridad universal a escala del cuerpo político y del Estado²⁸”. Con claridad este modelo solidario se está diluyendo, sufre los embates de políticas neoliberales que supeditan la función social del Estado a la política económica y la estabilidad macroeconómica, conduciendo a la política social hacia el esquema del modelo liberal asistencial y residual que descansa en canales mínimos de

²⁷ Carlos Barba Solano, *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos?*, México, Universidad de Guadalajara, 2007. p. 30.

²⁸ Étienne Balibar, *Ciudadanía*, 1ª edición, Argentina, Adriana Hidalgo Editora, 2013. p.89

redistribución y en criterios de selección sustentados en las expresiones más agudas de pobreza y necesidad.

Puede identificarse con claridad este viraje si se piensa que el modelo asistencial es la marca manifiesta de la liberalización de la función social del Estado, la cual reserva la categoría de beneficiario para una clase marginal que se define básicamente por carecer de acceso a los satisfactores mínimos necesarios que se requieren para vivir dignamente, esto es, que se encuentra fuera de los márgenes de cobertura en el sector privado y que por esa razón requiere la ayuda de las instituciones del Estado.

Por otra parte, las capacidades y el tipo de acciones de una política social guardan una relación muy estrecha con los ámbitos de gobierno en los que son propuestos, estos definen las dimensiones de su encargo en función de su pertenencia a las instituciones de carácter nacional, estatal o municipal, pero también se diseñan con relación a la complejidad institucional y la intersectorialidad que se requiera para alcanzar un objetivo. Silvia López señala con razón que “la política social (...) considera dos esferas: las políticas sectoriales y los programas sociales²⁹”; las primeras, trazan las directrices generales de trabajo en el entramado institucional de un régimen de bienestar y se sectorizan o dividen en políticas de salud, educación, seguridad social, asistencia social y vivienda para su desarrollo general.

Los programas sociales, por su parte, actúan como intervenciones específicas orientadas a la resolución de problemas concretos; en general se circunscriben a los ámbitos de trabajo de las políticas sectoriales, resultan una herramienta operativa de las mismas y su radio efectivo de intervención suele ser más acotado. En algunos casos, los programas sociales pueden buscar incidir en los campos de trabajo de varias políticas sectoriales a la vez mediante esquemas de complementariedad e intersectorialidad que sirven para impulsar sus propósitos de manera coordinada y que responden a una visión multidimensional de las causas de un problema social específico.

²⁹ Silvia López Estrada, “Género, pobreza urbana y política social”, en: Gerardo Ordoñez Barba (coordinador), *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, México, Colegio de la Frontera Norte – Juan Pablos Editor, 2014. p. 162.

En la dimensión estrictamente política, una política social cumple un conjunto de funciones que resultan peculiares a este respecto; entre ellas destaca la facultad que poseen para conseguir atenuar paulatinamente los grados crecientes de conflictividad social que se suscitan debido al crecimiento de las brechas de desigualdad. Un programa o una política social operan prioritariamente como mecanismos redistributivos y consiguen con eso estrechar las diferencias, a veces profundas, de acceso al bienestar entre las personas y los grupos sociales. Estas acciones cuentan con la capacidad de moderar la tensión existente entre los grupos con relación a su nivel de ingreso especialmente por medio de la transferencia de bienes o por la prestación de servicios sociales.

Las políticas y los programas sociales poseen capacidad para generar grados mayores de integración de las personas a la sociedad. Si una persona se encuentra bajo la cobertura de una o varias políticas sociales se dice que su grado de integración social es mayor y este disminuye en tanto las instituciones no consigan incorporarle. El sentido de pertenencia de una persona o grupos social ante su comunidad política puede tener un correlato importante con las oportunidades de integración social e institucional que se le presentan.

En esto coincide la tesis de Claudia Serrano acerca de la necesidad de referir el papel de la política social como el de un “constructor simbólico de un espacio compartido que da origen a la comunidad sociopolítica al interior de la cual las personas reconocen formar parte de un destino colectivo compartido³⁰”. Esta imagen autopercepción de pertenencia es fundamental para que las personas puedan asumirse como parte de un todo orgánico cooperativo y no simplemente como agentes aislados, atomizados e individualizados cada cual en la búsqueda de su interés privado o particular.

Además de las ya mencionadas, Carlos Barba anota otras funciones de orden político que son primordiales al estudiar las políticas sociales. Según señala “las funciones políticas pueden reducirse a tres grandes rubros: legitimar la autoridad estatal, fortalecer

³⁰ Claudia Serrano, *La política social en la globalización programas de protección en América Latina*, Serie de Mujer y Desarrollo, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005. p. 12.

el control social y mantener la gobernabilidad³¹". Estos tres aspectos han de ser considerados como poderosas herramientas en manos de los gobernantes, quienes sin embargo, también se encuentran sujetos a una multiplicidad de factores de distintos órdenes, que pueden resultar fuertes elementos de presión en el diseño de las políticas públicas y los programas sociales.

Por último, es posible advertir que diversas inercias sociales empujan a los titulares de los ejecutivos a sostener la provisión de bienes y la prestación de servicios en un nivel determinado con relación a como se ha venido implementando una política social. Por esa razón en muchas ocasiones los gobernantes ostentan una capacidad limitada para modificar el contenido estricto de una política, dicha capacidad es menor en la medida en que el reconocimiento público y la inercia institucional en la prestación de servicios sea mayor. Hay por otro lado un correlato importante en este sentido con ciertas renuencias de la burocracia a no perder espacios de intervención o responsabilidad en las funciones, lo que en ocasiones representa una fuerte oposición al poder de cambio de un gobierno.

En orden de profundizar en el análisis de los fenómenos actuales se discuten a continuación los alcances de ciertos ámbitos complementarios en un sistema integral de política social. Recientemente se asiste a una discusión sobre la definición, implicaciones y efectos que deben ser considerados para un tipo específico de políticas sociales, las denominadas políticas de protección social que coexisten en el esquema general de la política social, en grados variables de coherencia e integración, con las grandes políticas sectoriales y los distintos programas sociales al interior del marco de nuestro régimen de bienestar.

Protección social

Las políticas de protección social son un componente inexpugnable de cualquier esquema integral de políticas sociales. En la actualidad, este concepto ha dado lugar a un intenso debate sobre su definición y alcances, el cual ha sido motivado

³¹ Carlos Barba Solano, *Paradigmas y regímenes de bienestar*, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005. p.30.

fundamentalmente por el incremento de las intervenciones gubernamentales que evocan, aunque de manera desigual e incluso contrapuesta, el sentido de este término.

Lo que se percibe en las publicaciones recientes y el debate político y académico actual es una indeterminación sustantiva del concepto de protección social que sin embargo, se asocia con bastante frecuencia al conjunto de programas y políticas sociales puestos en práctica para enfrentar las condiciones sociales de precariedad, riesgo y vulnerabilidad social que se registran en la población de más escasos recursos.

Diversos autores han intentado dar coherencia al uso de este concepto mediante la revisión de sus componentes esenciales y el rastreo de sus orígenes dentro de los marcos operativos y normativos de las políticas sociales. El concepto de protección social tiene un origen que se encuentra estrechamente ligado a los sistemas de seguridad social que buscaron en sus inicios la protección de los trabajadores, frente a las condiciones precarias del empleo, los riesgos implicados en las condiciones del trabajo y otras situaciones específicas del ciclo de vida, como la llegada de la edad de cesantía o incluso la posibilidad de perder las capacidades físicas para laborar.

Esta circunstancia es ejemplificada con claridad el estudio de Sánchez Castañeda quien muestra como “los modelos o sistemas de seguridad social son en realidad el germen de la naciente protección social” y como “(...) ante las carencias de los alcances de la seguridad social pero también a partir de ella, (según muestra) se empezaría a construir la nueva noción de protección social³²”. Sin embargo, es importante no perder de vista un factor determinante, y es que estas medidas se originaron bajo modalidades contributivas que sustentaban la certidumbre de los derechos de los trabajadores en las aportaciones propias de los mismos o en las contribuciones de los patrones del trabajo.

Con lo anterior coincide la revisión efectuada por Cecchini y Martínez, para quienes existe una relación intrínseca entre la seguridad y la protección social derivada de un inicio histórico conjunto y que fundamentalmente “da cuenta de los mecanismos para proteger a los trabajadores ante circunstancias inesperadas (desempleo, enfermedad, accidentes laborales), así como en etapas del ciclo de vida, (a través de jubilaciones, pensiones y

³² Alfredo Sánchez-Castañeda, *La seguridad y la protección social en México*, México, Editorial Porrúa, 2014. p. 21.

seguros de supervivencia para familiares de los trabajadores)³³. De esta forma, las funciones de la protección social propias a la política social han tenido en su origen una impronta laboral que se expresa en el importante sesgo de provisión que esta tiene con relación a las personas pertenecientes al mercado formal de trabajo. Esto se hace patente a lo largo de la región latinoamericana y de manera muy particular en México mediante los esquemas de seguridad social diferenciados.

Resulta necesario llegado este punto distinguir el concepto de seguridad social del de protección social, reservando el primero para aquellas acciones emprendidas para brindar cobertura y satisfacer las necesidades de los trabajadores contribuyentes y sus familias en los ámbitos de salud, pensiones, seguros contra accidentes y seguros de desempleo. Se distingue así al concepto de protección social considerándolo como una noción que contempla los diversos programas e intervenciones contra el riesgo y la vulnerabilidad de las personas que se sustenta en su calidad de seres humanos y ciudadanos participantes de una comunidad política y que se aparta de las dinámicas contributivas como criterio de principal de acceso a la prestación de los servicios del bienestar.

Las nociones de vulnerabilidad y riesgo son frecuentemente asociadas con los conceptos de pobreza y desigualdad. Sin embargo, resulta impreciso usar de modo indiferente estos términos, o no contemplar analíticamente sus fronteras teóricas. En debates recientes dichos conceptos se han posicionado como componentes articuladores de las diferentes definiciones del concepto de protección social y han servido como ejes temáticos en la programación y diseño de las acciones sociales.

La vulnerabilidad es un concepto definido por el grado de exposición a riesgos que experimenta una persona en sus distintas etapas de vida, resulta una situación de potencial concreción de amenazas que puede incidir sobre el óptimo desarrollo del individuo y una situación de incertidumbre en general sobre sus condiciones materiales de vida. Para Roberto Pizarro, en su dimensión social, la vulnerabilidad expresa “la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentar, neutralizar y

³³ Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Óp. Cit.*, 2011. p. 38.

obtener beneficios de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente³⁴ lo cual pone de manifiesto la posible distinción entre dos dimensiones del concepto, una personal y la otra social, pero que también destaca su relación con el fenómeno de la pobreza, por cuanto es, en aquellas personas que experimentan situaciones de privación más graves, en quienes reside un mayor grado de exposición a dichas afectaciones.

El riesgo por su parte, ha sido mejor tratado por Mario Luis Fuentes quien al estudiar los nuevos riesgos sociales les define como “el conjunto de procesos de carácter individual y estructural que pueden llevar a los individuos a la pérdida de capacidad para realizar sus derechos humanos³⁵”. Los riesgos no significan la concreción de una afectación sobre el libre desenvolvimiento las personas, sino más bien, una posible incidencia perniciosa asociada generalmente con las etapas del ciclo de vida, pero también con fenómenos sociales y económicos como la globalización, la migración y los fenómenos ambientales.

Este argumento puede complementarse con la influyente obra de Jorgensen y Holzmann quienes identifican desde el enfoque del manejo social del riesgo las distintas fuentes potenciales de amenaza para el desarrollo de las personas y las comunidades. Desde su perspectiva las principales fuentes de riesgo son naturales, de salud, las que comporta el ciclo de vida, sociales, económicas, políticas y ambientales, y dependen en gran medida de la correlación que tengan entre ellas y de la frecuencia e intensidad con que se presenten para dañar las capacidades de las personas³⁶.

Este acercamiento a la protección social desde los componentes de la vulnerabilidad y el riesgo abre la discusión para considerar una pregunta: ¿quiénes son los sujetos susceptibles de protección social? o bien ¿quiénes son los sujetos de la protección social? Sabemos que en el caso de la seguridad social los sujetos de derecho y por ende los beneficiarios de las acciones sociales que esta enmarca son los trabajadores de la

³⁴ Roberto Pizarro, *La vulnerabilidad social y sus desafíos*, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001. p. 7.

³⁵ Mario Luis Fuentes, “Nuevos riesgos sociales”, en: Rolando Cordera y Ciro Murayama (coordinadores), *Los determinantes sociales de la salud en México*, México, Fondo de Cultura Económica – Programa Universitario de Estudios Sobre el Desarrollo – Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. p. 465.

³⁶ Robert Holzmann y Steen Jorgensen, *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Serie de Documentos para la Discusión de la Protección Social, Estados Unidos, Banco Mundial, 2000. Cfr. p. 14.

economía formal; pero poco se ha hecho por sistematizar y definir por ejemplo si, en el caso de la protección social, son sólo las personas vulnerables y aquellas amenazadas por los riesgos en quienes deben recaer los beneficios sustentados en las políticas y programas de la protección. Finalmente, todo este panorama se confronta con la pregunta de si ¿debe la comunidad política responsabilizarse de proveer bienes y servicios suficientes a quienes resulten ser sujetos? y, de ser el caso, ¿en qué medida debe hacerlo?

Como hemos dicho, en el caso de la seguridad social estas preguntas quedan resueltas en la figura del trabajador o persona contribuyente inscrita a los sistemas de seguro, el espacio de creación de los derechos y los beneficios es el trabajo, la certidumbre de la provisión descansa en el pago de las aportaciones. Sin embargo, en el caso de las acciones de protección social, el financiamiento se encuentra sustentado en las tributaciones generales o impuestos indirectos, los cuales diluyen la relación aportante – beneficiario, creando una doble indeterminación, la de los beneficios potenciales y por otra la de los potenciales beneficiarios.

Lo anterior no es un dato menor si se piensa que los planes y programas de protección social se encuentran dirigidos con especial énfasis a personas en situaciones apremiantes de necesidades básicas, incluso, en los casos más profundos de pobreza y exclusión, se instalan como la oportunidad misma de subsistencia para quienes no son capaces de generar ingresos propios. Sin duda, en muchos casos, dichos programas cumplen una función específica, apuntada por Bauman en referencia al ingreso básico, se trata pues de “separar el derecho al ingreso individual de la capacidad de ganar ingresos³⁷”.

Por otra parte, las reflexiones de Serrano respecto al enfoque de protección social son esclarecedoras, según señala la autora este enfoque “conceptualiza a los pobres como una población altamente vulnerable, que no cuenta con sistemas de aseguramiento personal y familiar en el ámbito privado (...) pues sus redes sociales serían débiles o ineficaces³⁸”; quedaría agregar aquí que los pobres tampoco cuentan en general con

³⁷ Zygmunt Bauman, *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001. p.195.

³⁸ Claudia Serrano, *Óp. Cit.*, 2005. p.37.

sistemas de aseguramiento en el ámbito público, pues en la mayoría de las ocasiones, pertenecen al grupo de los trabajadores del sector informal de la economía que se caracteriza por ofrecer empleos precarios y de baja calidad. Más adelante la propia autora agrega “ellos viven una situación de vida de vulnerabilidad³⁹”; de forma tal que los conjuntos de pobres, no pobres en riesgo, vulnerables y excluidos se encuentran a lo largo de sus vidas sin la protección de ningún sistema formal y aun cuando lo alcanzan la inestabilidad del empleo o su precariedad les colocan en una clara situación de desventaja estructural.

La inestabilidad laboral y el débil poder adquisitivo del salario son factores responsables de provocar que un gran número de trabajadores formales formen parte de la población en situación de vulnerabilidad, la cual ve amenazada constantemente su capacidad de conseguir con éxito el goce efectivo de sus derechos sociales y los de sus familias. Más recientemente en México, grandes sectores de trabajadores pertenecientes al empleo formal continúan en una situación de pobreza debido fundamentalmente al trabajo de tipo *outsourcing* o de subcontratación que prevé ingresos mínimos, pagos por hora y que carece de grados significativos de seguridad social para el trabajador.

Otros autores afirman que la protección social debe estar disponible para todas las personas y no sólo fundar sus beneficios bajo criterios de privación o carencia. Para Cecchini y Martínez “la protección social debería ser universal en su orientación, incluyendo tanto a quienes están insertos en el mercado laboral formal como a quienes están fuera de él”. Este efecto inclusivo puede dar lugar a un dilema de elección, acerca de si este criterio no terminará por modelar una política social de corte regresivo, donde nuevos beneficios son absorbidos por los grupos sociales ya protegidos e insertos en los sistemas de seguridad social.

Este argumento también pone de manifiesto el debate sobre la dualidad institucional existente que contempla perfiles de cobertura y prestación de servicios diferenciados en función de la pertenencia de las personas al mercado formal de trabajo o a su exclusión del mismo. Ciertamente, la discusión se encuentra inacabada, y sin embargo gran parte de los programas no contributivos están siendo dirigidos hacia poblaciones que se

³⁹ *Ibíd.* p. 37.

encuentran fuera de los esquemas de seguridad social o a los grupos que aun estando insertos, se hallan en situación de vulnerabilidad. Esta dualidad sistémica de las políticas sociales estimula las reflexiones que miran las oportunidades de creación de una nueva institucionalidad sin cortes diferenciales significativos entre las personas y los grupos de la sociedad y que promueven la visión de un desarrollo social más equitativo e igualitario.

La solución a este debate se encuentra en la conformación de un perfil de protección social que se centre en la búsqueda de situaciones donde prive el acceso universal a satisfactores elementales para el sostenimiento de una vida digna y en las cuales se tenga un énfasis que se cierna prioritariamente sobre aquellas poblaciones que han quedado históricamente al margen de las instituciones del Estado y que se encuentren sin apoyo por parte de las organizaciones comunitarias o de la sociedad civil.

Las políticas de protección social han tenido recientemente como herramientas preferenciales a los programas sociales los cuales a través de distintas modalidades como los son los programas de transferencias monetarias, los transferencias en especie o los programas de prestación de servicios han promovido un nuevo canal redistributivo, que atiende preferencialmente a las personas y grupos sociales que se encuentran al margen de dicha institucionalidad. Tales acciones se confrontan con grados de vulnerabilidad y riesgos crecientes, estos a su vez resultan el motivo principal por el cual amplios sectores de la sociedad encuentran frecuentemente comprometida su capacidad para gozar y ejercer de manera efectiva los derechos sociales que le son reconocidos por su comunidad y que por tanto tienen en entredicho el aspecto social de su ciudadanía.

1.3. Los programas sociales: aspectos técnicos del diseño y la programación de las acciones sociales.

En su intento por conseguir una estrategia óptima de distribución de los recursos públicos el diseño de los programas sociales enfrenta siempre una serie de dilemas de elección. Diversos factores ejercen presión sobre los encargados de modelar las cláusulas que darán lugar a la implementación de dichas intervenciones sociales. Deben considerarse primeramente algunos elementos ambientales que pesan sobre los tomadores de

decisiones como lo son las restricciones de información, la escasez de recursos, las fronteras ideológicas y los intereses políticos en juego, toda vez que su objetivo principal es realizar una elección óptima que medie entre las aspiraciones de la población y las capacidades y elecciones de un gobierno.

En general, estas encrucijadas programáticas encuentran su respuesta en los elementos ideológico – doctrinales contenidos en las declaraciones de principios de los partidos políticos que han conseguido el encargo de una administración mediante elecciones democráticas. También existen fuertes presiones sociales que obligan a los políticos y a las administraciones públicas a responder con acciones al electorado que los ha llevado al poder democráticamente. De igual manera, los motivos que propician la inclinación de un diseñador por tal o cual opción encuentran generalmente su fuerza en diversos factores permisivos y restrictivos vinculados con aspectos socioterritoriales que juegan un rol fundamental en el diseño.

Una de las hipótesis fuertes de esta tesis es que los determinantes con mayor influencia sobre el diseño, modelaje y permanencia de los programas sociales son sin duda las características generales de la población de un determinado territorio, los montos de los presupuestos anuales para las administraciones a cargo, las políticas y los programas sociales de los restantes ámbitos de gobierno, las inercias administrativas (particularmente las relacionadas con el gasto), la adscripción de los gobernantes a corrientes ideológicas (aún al interior de sus propios partidos), diversas tradiciones sociopolíticas como el clientelismo y el patrimonialismo y, finalmente los cambios de administración que se suscitan con motivo de las elecciones periódicas.

El rastreo de dichos factores intervinientes pone en evidencia la fragilidad de los programas sociales y la delicada situación en que se encuentran los derechos sociales asociados con ellos, aún antes de considerar cualquier situación particular o momento político y económico específico en una sociedad. En el ánimo de clarificar el panorama y ampliar la perspectiva del escenario en que se procede cuando se diseñan los programas sociales, se desarrollan adelante algunos debates, posturas, dilemas y retos a los que se enfrenta el ejercicio de programación de las intervenciones en materia de combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Los programas sociales como el mecanismo más operativo de la política social implican necesariamente la redistribución fáctica de recursos y bienes materiales desde los grupos mejor posicionados en la estratificación socioeconómica hasta aquellas personas que han quedado al margen de las dinámicas del desarrollo y no pueden por esa razón concretar el disfrute sustantivo de los derechos sociales de los que poseen titularidad. Los programas sociales consiguen materializar la responsabilidad social del Estado al hacer efectivas y procurar las condiciones necesarias para el desenvolvimiento integro de sus ciudadanos. Fundamentalmente, este efecto se consigue a través de la entrega de recursos que puede lograrse mediante una transferencia de dinero en efectivo, de bienes materiales en especie, por medio de la prestación de servicios o bien por alguna mixtura formulada entre estos procedimientos.

Sus contenidos son variables, por lo regular, los montos de las transferencias establecidas en las reglas de operación de los programas significan un acompañamiento de los ingresos de las familias y los individuos, que si bien no cubre por completo todas sus necesidades básicas, se convierte en una proporción importante del total de los ingresos. Esto se vuelve particularmente patente cuando se revisa el nivel de percepciones de la población ubicada en los deciles socioeconómicos con menores ingresos. Sirva aquí un dato de la CEPAL para confirmar esta proposición sobre los programas de transferencias monetarias en la región, sobre los cuales se señala que “tienen un peso significativo en los hogares más pobres, (...) para el conjunto de los hogares significan un incremento del 12% del ingreso primario, pero en el primer decil hacen posible que los ingresos se dupliquen⁴⁰”.

No existe un único sector o espacio de incidencia de los bienes o servicios que se disponen a prestar los programas sociales. Empero, la literatura con respecto al tema reconoce que las transferencias, sean en especie o en efectivo, pueden tener dos ámbitos de acción como destino regular. Por una parte se reconoce el potencial de los programas sociales para estimular y promover la capacidad de las familias y de las personas para que puedan aprovechar las prestaciones y servicios establecidos en las políticas

⁴⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Eslabones de la desigualdad heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Chile, CEPAL, 2012. p. 113.

sectoriales, esto es, actuando del lado de la demanda. Por otra parte, los programas sociales pueden ser dirigidos por los gobiernos hacia la recuperación, fortalecimiento o extensión de las capacidades institucionales del sector público, se dice entonces que actúan por el lado de la oferta de los servicios públicos.

Actualmente, los programas sociales se han concentrado mayormente en promover y estimular cambios por el lado de la demanda, utilizando especialmente el sistema de transferencias monetarias y en especie. Madariaga y Cecchini han esquematizado esta función mostrando que la entrega de dinero en efectivo puede realizarse de tres maneras: transfiriendo los recursos para su uso libre, estableciendo una transferencia de uso predeterminado (en la que el usuario no puede elegir su destino) o bien determinando el producto o grupo de productos específicos a los que se dirige el apoyo económico, y dentro de los cuales, el beneficiario puede realizar en cierto grado alguna elección⁴¹. Ellos atribuyen la selección de alguna de estas opciones a elementos como la logística y las oportunidades de distribución, sin embargo, esto parece tener un trasfondo mayor que obedece a elementos de la propia cultura política de una sociedad como lo son el dirigismo por parte del Estado e incluso una subestimación por parte de los tomadores de decisiones en el gobierno sobre la capacidad de las personas pobres para elegir con responsabilidad las opciones que mejor convienen a su desarrollo.

Diversos autores han tratado este tema, destacan especialmente las críticas de Anete Brito para quien la asistencia social basada en la monetarización “reconvierte al asistido en ‘consumidor tutelado’ de los sistemas de asistencia social, elevando el acto de compra-venta a acto cívico⁴²”. Este argumento permite entrever la postura que los diseñadores de programas sociales adoptan al establecer una transferencia acotada, de ella es posible derivar que presumen saber mejor qué es lo que las personas pobres necesitan incluso por encima de las propias personas pobres. Se convierte así a los individuos en receptáculos de la acción social del gobierno y se pone en entredicho la

⁴¹ Aldo Madariaga y Simone Cecchini, *Programas de transferencias condicionadas balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL – ASDI, 2011. Cfr. p. 46.

⁴² Anete Leal Ivo, “La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada”, en Carlos B. Solano y Cohen Ernesto (coordinadores), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Argentina, CLACSO, 2011. p. 41. (Las comillas son mías).

conceptualización de una dinámica de cooperación para el desarrollo, sugiriendo la idea de una imposición de cierto tipo de desarrollo.

No obstante, sólo una parte de los programas contienen este efecto de supeditación de las preferencias de las personas a las decisiones e imposiciones de consumo y ciertas prácticas por parte del diseñador. Alguna dosis de participación ciudadana y de democratización en el diseño, mediante esquemas más inclusivos, podría contribuir a la elaboración de justificaciones más sólidas y legítimas de los objetivos de un programa, los cuales puedan sostener la preferencia por una transferencia acotada al mostrar la racionalidad implícita en esa decisión, o más aún, cuando esta ha sido decidida tomando en cuenta la opinión de posibles beneficiarios.

Esta discusión sobre la naturaleza de las transferencias conduce directamente a otro debate asociado con el poder y el control que los programas sociales pueden ejercer sobre las personas pobres. Este debate se centra en la validez de la presencia o ausencia de condicionalidades para la entrega de determinados bienes o servicios, las cuales constituyen uno de los puntos críticos y más controversiales en la literatura de la política social reciente. Una de las posturas más críticas a este respecto puede encontrarse en el trabajo de Sonia Álvarez para quien las contraprestaciones “dan cuenta de una visión de la pobreza que la entiende como carencia de ciertas habilidades (*el capital humano*) que se deben incorporar a través de acciones pedagógicas tendientes a modificar sus comportamientos o a aumentar sus capacidades⁴³”; lo que lleva de vuelta al argumento sobre la acción tutelar del Estado y la función de control no sólo político sino social que pueden ostentar los programas de combate a la pobreza de un gobierno.

Otro importante cuestionamiento hacia las condicionalidades deviene de su capacidad para suspender o negar los derechos sociales a los ciudadanos que no cumplan con los comportamientos requeridos por los programas. Por esa razón, estas cláusulas no pueden convivir ni estar presentes en programas sociales que se precien de estar diseñados bajo la perspectiva de derechos sociales. Esta es tal vez la crítica más

⁴³ Sonia Álvarez Leguizamón, “Gubernamentalidad neoliberal y foco política en América Latina: los programas de transferencias condicionadas”, en Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (coordinadores), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2011. p. 254.

profunda porque muestra la fuerte tensión existente entre la presencia de condicionalidades y la incondicionalidad presente como aspecto definitorio de un derecho.

Pablo Yañes ha confrontado fuertemente las contraprestaciones como componentes de los programas sociales de transferencias monetarias; en un reciente trabajo señala con respecto a dichas condicionalidades que estas “no pueden considerarse neutras (...) se ha puesto de relieve que las condicionalidades punitivas penalizan precisamente a quienes más necesitan de las transferencias⁴⁴” lo que cuestiona su capacidad instrumental para consolidar los derechos sociales de las personas, pero que también expresa su potencial para generar la exclusión social, de quienes no desean adaptarse a los códigos de comportamiento impuestos por el diseño y por los diseñadores de los programas.

Finalmente, es necesario manifestar una postura reservada y escéptica con relación a la utilidad final de las condicionalidades. Autores como Barba y Valencia cuestionan incluso la capacidad de los propios programas para terminar con la pobreza o disminuirla en grado sumo. Señalan al respecto que “las evidencias aportadas por estudios concretos ponen en tela de juicio tanto la idea de que las reducciones logradas son considerables como la idea de que las TMC son eficaces en la reducción de la pobreza a largo plazo⁴⁵”.

Estos programas podrían no estar siendo los robustos canales de movilidad social ascendente que se esperaba y, sin embargo, tienen fuertes capacidades para moderar los efectos que las condiciones de privación y precariedad de las personas, pero también para ayudarlas a sortear los obstáculos que les impiden acceder a dinámicas positivas de desarrollo humano. Así que, cabría entonces preguntarse, ¿qué sentido tiene imponer condicionantes a una ayuda que sólo implica la moderación del estado de privación que

⁴⁴ Pablo Yañes, “Del derecho al hecho hay mucho trecho la compleja materialización de una política social de vocación universalista en la Ciudad de México”, en: Carmen Midaglia, Verónica Villarespe y Alicia Ziccardi (coordinadoras), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013. p. 326.

⁴⁵ Carlos Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí, “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionales”, en Carlos B. Solano y Cohen Ernesto (coordinadores), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2011. p. 201.

experimentan las personas más pobres y vulnerables?, resultan las condicionalidades, luego entonces, a todas luces improcedentes.

Otra de las grandes discusiones que se suscitan al establecer las directrices que guíaran la implementación de un programa social es la referente a la selección de los criterios con los que tiene lugar la selección de los beneficiarios. Como señala Fernando Filgueira “existen en forma estilizada tres grandes criterios a partir de los cuales se determinan los sujetos de derecho en materia de prestaciones sociales garantizadas por el Estado: necesidad, contribución y ciudadanía⁴⁶”. No es difícil intuir la relación de estos tres criterios con la distinción clásica de las ideologías asociadas a los regímenes de bienestar en la teoría de Gosta Esping Andersen, ni descubrir pronto, la asociación de estos criterios con los regímenes liberales, conservadores y socialdemócratas respectivamente. Por pertenecer el objeto de estudio de este trabajo al pilar no contributivo de la política social nos centraremos en adelante sobre la discusión entre el criterio de necesidad y el de ciudadanía.

El criterio de necesidad implica que las prestaciones contenidas en un programa social sean únicamente entregadas a las personas que se encuentran una situación por la cual carecen de los recursos imprescindibles para vivir en condiciones dignas. De dicha circunstancia, se solicita por lo general, una comprobación o autenticación conocida como prueba de medios, misma que consiste en la constatación de la condición de necesidad mediante la supervisión de un agente del gobierno u otro acto de comprobación personal.

Como se dijo arriba, el criterio de necesidad está estrechamente vinculado al liberalismo y más recientemente, al modo específico de diseñar programas sociales propio de un gobierno neoliberal. El criterio de necesidad es el fundamento de la implementación de programas sociales focalizados, expresamente dirigidos a las personas pertenecientes a las franjas de la población en pobreza extrema, a quienes las condiciones de precariedad y privación les resultan especialmente acuciantes.

⁴⁶ Fernando Filgueira, *Hacia un modelo de protección social en América Latina*, Serie de Políticas Sociales, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014. p.15.

Bajo este criterio, la oportunidad de resultar seleccionado como beneficiario entre la población general se deriva de la presencia de una situación de insuficiencia. Lo anterior no resulta un dato menor, su capacidad de segmentación y estratificación entre el universo probable de personas beneficiarias ha sido la fuente de las críticas que se esgrimen para señalar el dualismo de la prestación de servicios sociales que se efectúa desde las instituciones del gobierno, y más especialmente, para mostrar la capacidad que este criterio tiene para excluir a grupos significativos de la sociedad con rasgos incluso bastante similares a los de las personas que resultan incorporadas en un programa.

Otra crítica contra la selección del criterio de necesidad podría sustentarse en su carácter reactivo. De alguna manera, establecer la entrega de beneficios sociales con exclusividad para personas que se encuentran en situación de privación significa esperar a que esa afectación se concrete, se dañe o se dificulte el acceso de las personas a una situación efectiva de bienestar. Por esa razón se distingue con claridad de los otros dos criterios, (contribución y ciudadanía) que se sostienen en principios de previsión y aseguramiento respectivamente, y que por lo general buscan anticipar la acción social del Estado a la concreción del daño.

Más allá de lo dicho, la selección del criterio de necesidad como pauta distributiva suele asociarse con algunas ventajas entre las que podrían enumerarse la alta progresividad que posee en la redistribución de sus recursos, su contribución para evitar el error de regresividad o el reapropiamiento de los beneficios por parte de sectores sociales que ya satisfacen plenamente sus necesidades básicas. Por otro lado se destaca el bajo costo de implementar dichas estrategias particularmente en comparación con las propias del criterio de ciudadanía y, por último pero no por ello menos importante, la capacidad de concentrar una mayor cantidad de recursos en los más pobres aun en situaciones de estreches fiscal.

El uso sostenido y reiterado del criterio de necesidad en los programas sociales del Gobierno Federal mexicano ha creado un patrón de política pública que permite mostrar su adscripción al paradigma neoliberal de la política social. Como lo muestra Boltvinik “para el Gobierno Federal el Estado (...) tiene un rol subsidiario y sólo debe intervenir

cuando fallan el mercado y la familia⁴⁷". Los ejemplos más ilustrativos de este efecto han sido el Programa de Educación Salud y Alimentación PROGRESA, posteriormente modificado en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el cual se ha transformado actualmente en Prospera. En ese esquema conviven distintos elementos vinculados con el criterio de necesidad como los son las pruebas de medios, las condicionalidades y las prestaciones de montos mínimos alejados de los esquemas de suficiencia.

De su parte, el criterio de ciudadanía establece la prestación de servicios y las transferencias de ingresos en términos de un igualitarismo universalista que se funda en la pretensión de materializar la igualdad formal y real de las personas mediante las políticas sociales. El criterio de ciudadanía parte del reconocimiento de las obligaciones sociales impuestas al Estado por el marco legal derivado del acuerdo democrático y se dirige a la concreción de sus postulados; Rafael Aguilera puntualiza que es necesario "replantearnos esta concepción jurídica-política de ciudadanía, a veces demasiado limitada y restringida a los procesos de integración legal. (...) Se hace necesario ampliar la concepción de ciudadanía (...) hacia una ciudadanía de contenido social⁴⁸.

La elección del criterio de ciudadanía exige compromisos gubernamentales que se patenten en erogaciones sustantivas y sostenidas, las cuales sean distribuidas incluyendo a las personas en igualdad de condiciones y sin importar su situación socioeconómica. Esta pauta va más allá del diseño de programas bajo una perspectiva reactiva frente a crisis o situaciones económicas eventuales y se mueve como lo señalan Claudia Robles y otros "de programas puntuales con financiamiento no genuino y con fundamentación de emergencia a políticas estables con financiamiento genuino y con fundamentación de derechos⁴⁹". Lo anterior conduce sin duda al problema más

⁴⁷ Julio Boltvinik, "Contraste entre los paradigmas de política social una visión crítica", en *Universidad Revista de Cultura y Pensamiento de la BUAP*, mayo-junio, año 2, núm. 7, México, 2012. p. 81.

⁴⁸ Rafael Aguilera Portales, *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*, México, Porrúa, 2010. p. 54.

⁴⁹ Claudia Robles, Fernando Filgueira y Simone Cecchini, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe una perspectiva comparada*, Chile, CEPAL – Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2014. p. 36.

importante de dicha pauta, el cual reside en las dificultades presupuestales que estas estrategias tienen en cualquier gobierno.

Otro problema significativo de elegir este criterio se deriva de la regresividad que tiene el uso de recursos de manera indiscriminada, y es que, al entregar transferencias en efectivo o en especie por igual a todos los habitantes de un territorio, gran parte de los recursos tiene como destino a personas que han conseguido la satisfacción de sus necesidades básicas por otras vías como los esquemas contributivos o el mercado. Sin embargo, este problema se corrige por la vía fiscal, pues es de las personas situadas en los escalafones más favorecidos socialmente de quienes se espera un mayor consumo y por esa razón un pago más importante de impuestos indirectos que realimentan las bases de la redistribución.

También resulta necesario tener en cuenta el reciente trabajo de Voghon y Peña quienes expresan con relación a la aplicación de políticas universalistas en Cuba que “la universalidad de las políticas sociales a lo largo de estos más de cincuenta años, no ha implicado una supresión de las desigualdades persistentes (territoriales, de género y de raza) cuya reproducción se conecta con lo heredado a partir de las dinámicas existentes antes del triunfo revolucionario⁵⁰”. Esta proposición puede ser la base para señalar el alto potencial de integración que tienen las políticas sociales cimentadas en los criterios de ciudadanía y universalidad pero también las dificultades que presentan para la reducción de las brechas de desigualdad, en contextos con fuertes inercias históricas precedentes. Más aún, este argumento sería el fundamento para expresar la necesidad de políticas sociales que se sostengan en criterios de equidad social y territorial.

No obstante las críticas, una virtud esencial de la selección de beneficiarios bajo el criterio de ciudadanía es el alto grado de certidumbre en aspectos como la accesibilidad, la transparencia y la exigibilidad que un ciudadano puede tener para hacer válida la prestación de un servicio o la provisión de un bien. En una situación de distribución universal e igualitaria, las barreras de acceso por prácticas como malversaciones,

⁵⁰ Rosa María Voghon Hernández y Ángela Peña Farías, “¿Reproducción de la pobreza en el contexto de políticas sociales universales?” en Carmen Midaglia, Verónica Villarespe y Alicia Ziccardi (coordinadoras), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013. p. 296.

desviaciones, clientelismo y otros actos de corrupción pierden margen de maniobra considerablemente, permitiendo a los programas sociales proteger a los más pobres de prácticas políticas indeseables.

1.4. Ciudadanía social y derechos sociales como ejes de la construcción de programas sociales.

Una nueva perspectiva sobre el diseño de los programas sociales se ha venido gestando en los últimos años, está estrechamente vinculada con las nociones de ciudadanía, ciudadanía social, derechos sociales, igualdad y universalismo básico. La literatura reciente es extensa a este respecto, la misma permite entrever la tensión inmanente entre la promoción de medidas en pos de la igualdad social y la prevalencia de condiciones inequitativas y polarizadas de desigualdad en el acceso al bienestar social.

Hablar de ciudadanía implica sostener un concepto relacional entre la persona y la sociedad a la que pertenece. Siguiendo a Ángel Rivero, podemos afirmar que “un ciudadano es, en su acepción más simple, el miembro de una comunidad política sujeto de derechos y obligaciones⁵¹” y que, “la ciudadanía define la relación precisa entre el ciudadano y su comunidad política, la ciudad⁵²”. Esta relación interactiva entre dichos miembros y la sociedad contempla tanto las aportaciones tanto de la persona para la comunidad como la disposición de condiciones y ciertos bienes que van desde la sociedad hasta el individuo.

En este intercambio, existe siempre una disputa que manifiesta un alto número de tensiones entre las instituciones del Estado y el ciudadano. El desarrollo de la ciudadanía en toda sociedad muestra una continuidad accidentada, su historia puede verse constituida tanto por episodios de creación y expansión de los derechos como por periodos de marcadas regresiones, los cuales definen las situaciones concretas que viven los ciudadanos en su relación con la comunidad y el gobierno. Sojo argumenta en

⁵¹ Ángel Rivero, “Tres espacios de la ciudadanía”, en *Isegoría*, núm. 24, España, Universidad Autónoma de Madrid, 2001. p. 51.

⁵² *Ibídem*.

favor de lo anterior y agrega: “la definición de los derechos es campo de lucha social, es arena de enfrentamiento político y lucha de clases⁵³”.

El texto clásico de T. H Marshall reconoce que existen tres esferas o aspectos del concepto de ciudadanía que este requiere para ser integral y se delimitan por los ámbitos civil, político y social; mediante el establecimiento, extensión y sostenimiento de derechos ligados a cada uno de ellos es como se consolida la ciudadanía efectiva de las personas. Siguiendo a Bottomore podemos afirmar que el elemento civil de la ciudadanía comprende al conjunto de derechos necesarios para conseguir la libertad individual de las personas y que el aspecto político se define por aquel conjunto de derechos que regulan la participación de los individuos en la formación y el ejercicio del poder político⁵⁴.

Sin embargo, al objeto de esta investigación interesa con especial énfasis la esfera social de la ciudadanía, esta es, la que descansa en el estado efectivo que guardan los derechos sociales en una comunidad. Bajo estos lineamientos, se desarrollan los planes y las acciones que consiguen el sostenimiento material de la vida humana en una sociedad; le conciernen entre otros aspectos los derechos relacionados con la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y la asistencia.

Un examen incluso somero de la realidad puede revelar que las situaciones reales no siempre ostentan una perfecta consonancia con las formas ideales. La definición y titularidad de los derechos desde la esfera jurídica parece insuficiente frente a la prevalencia de graves condiciones de desigualdad material. En esto coincide Durand Ponte, quien señala que “el problema teórico central de los estudios de ciudadanía es que esa igualdad formal, es o puede ser contradicha por la desigual distribución de la riqueza, de la propiedad, de etnia o género, que diferencia a los ciudadanos⁵⁵”.

De lo anterior se deriva una noción de ciudadanía compuesta por una base formal o ideal y otra efectiva. Esta distinción pone de manifiesto la naturaleza aspiracional del concepto

⁵³ Carlos Sojo, “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, núm. 76, abril, Chile, 2002. p. 31.

⁵⁴ Tom Bottomore y T. Humphrey Marshall, *Ciudadanía y clase social*, España, Alianza Editorial, 1992. Cfr. pp. 22-23.

⁵⁵ Victor Manuel Durand Ponte, *Desigualdad social y ciudadanía precaria ¿estado de excepción permanente?*, México, Siglo XXI Editores, 2010. p. 25.

de ciudadanía, el cual se halla generalmente sometido a fuerzas intervinientes desde el Estado, el mercado y la sociedad civil, las cuales convierten al modelo de ciudadanía en un terreno de disputa fáctica e ideológica. Por otra parte como lo muestra Ferrajoli gran parte de los problemas que enfrenta esta clase de derechos deviene del hecho de que “si bien los derechos sociales son solemnemente proclamados en todas las cartas constitucionales e internacionales del siglo XX una parte relevante de la cultura politológica y no sólo de la conservadora (...) no considera que se trate propiamente de derechos⁵⁶”. Por esa razón aspectos como la obligatoriedad de su cumplimiento y los esquemas de exigibilidad han tenido históricamente bajos niveles de desarrollo.

En la mayor parte de las ocasiones los derechos sociales pertenecen a los documentos fundacionales de una nación o una comunidad política aunque no logren materializarse de manera efectiva. En otros casos, la concreción del modelo se consigue de manera gradual mediante un proceso que va desde la implementación de una política pública, pasando por la consolidación de un programa, hasta la concreción del derecho mismo. Como señalan Álvarez y Ziccardi al estudiar el caso de la Ciudad de México “las políticas de inclusión social impulsadas por el Gobierno de la ciudad (...) trascendieron en algunos casos el ámbito de las políticas específicas y derivaron en la construcción de derechos sociales⁵⁷”.

La historia del desarrollo del concepto de ciudadanía social muestra que esta idea comporta un principio de razón eminentemente igualitaria. Inclusive, sea en su ámbito político, civil o social, la noción de ciudadanía implica la idea de ‘*una situación*’ que se aplica ‘*para todos por igual*’. A causa de esta propensión a la igualdad, la ciudadanía entra en tensión con las fuerzas sociales que promueven la desigualdad entre los miembros de la sociedad, estas provienen fundamentalmente de la esfera del mercado, pero también encuentran asidero en algunos agentes con potencial para excluir, discriminar, estratificar o segmentar el contenido de los derechos sociales. Bottomore clarifica esta proposición cuando al analizar las implicaciones del Estado de bienestar

⁵⁶ Victor Abramovich y Christian Curtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, España, Editorial Trotta, 2004. p. 9. (Prólogo de Luigi Ferrajoli).

⁵⁷ Lucía Álvarez y Alicia Ziccardi, “Las políticas sociales y la construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda”, en Fernando Carrión y Paul Ponce (coordinadores), *El giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015. p.383.

muestra que “la ciudadanía (...) entró en conflicto con las desigualdades inherentes al sistema capitalista y su estructura de clase⁵⁸”, debido fundamentalmente a que resulta ser un dispositivo igualitario al interior de un sistema de desigualdades sociales legitimadas.

El problema descansa en saber cuándo las desigualdades sociales propiciadas por el sistema económico capitalista pueden ser compatibles y cuándo resultan ser inaceptables al interior de una comunidad que, bajo sus propias normas, presenta dinámicas internas de movilidad social ascendente y descendente. En general esta interrogante es resuelta por cada sociedad a la luz de sus valores más esenciales y establece sus respuestas en los documentos fundacionales. Sin embargo con frecuencia el límite de la desigualdad se asocia con la propia subsistencia de la vida humana y la ayuda que la comunidad debe prestar a aquellas personas que se miren incapacitadas para obtener los bienes necesarios y conseguir una vida digna.

Es entonces cuando se suscita la discusión respecto al contenido de los derechos sociales y cuáles deben ser los límites de referencia tanto en la provisión mínima como, de ser posible, en su proporción máxima. Peter Townsend y Amartya Sen han mantenido un interesante debate al respecto aunque de manera indirecta al analizar las concepciones de pobreza. Para Townsend, el concepto de pobreza absoluta es insuficiente para comprender la pobreza de los conglomerados humanos que viven en entornos urbanos, por esa razón asiste a la noción de pobreza relativa para explicar la imposibilidad de un individuo para participar bajo el estilo de vida generalmente compartido y aprobado en cada sociedad⁵⁹, esto significaría entonces ser parte de la sociedad y no únicamente estar en la sociedad. Su noción de pobreza relativa incluye la necesidad de aproximarse al estándar propio de cada sociedad, y se deriva de ello, que dicha medida pueda ser considerada la pauta de provisión contenida en los derechos sociales materializados en las distintas políticas sociales y públicas.

⁵⁸ Tom Bottomore y T. Humphrey Marshall (1992), *Óp. Cit.*

⁵⁹ Peter Townsend, “La conceptualización de la pobreza”, en: *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo. México, 1993. Cfr. p. 450.

Sin embargo, en abierta confrontación a este argumento, Sen advierte que “para definir el estilo y el nivel de vida, cuya imposibilidad de compartir se considera importante, hay que tener en cuenta también los sentimientos de privación⁶⁰”. Por esa razón argumentará apenas unas líneas más adelante, siguiendo el argumento de la Comisión Presidencial para el Mantenimiento del Ingreso de los Estados Unidos que, “en sociedades donde los ingresos son bajos, la comunidad difícilmente puede comprometerse más allá de la supervivencia física⁶¹”. Este debate resulta especialmente importante porque arroja luz sobre las pautas que definen la forma en que una política pública, y más en concreto un programa social, puede determinar el monto de la provisión desde el diseño.

En múltiples ocasiones, el contenido material de los derechos sociales encuentra como uno de sus factores determinantes al ingreso y a las preferencias no sólo de las personas sino del gobierno; estas dos variables, ingresos y preferencias, deben ser tomadas en cuenta como factores determinantes pues se reflejan sin duda en la materialización de las políticas sociales, siempre que las decisiones gocen de algún grado de exposición pública en un entorno democrático.

El argumento central de este subapartado es que los programas sociales son herramientas que pueden contribuir a consolidar y extender el goce pleno y efectivo de los derechos sociales para los individuos de una sociedad, independientemente del alcance definido por su límite de provisión o la identidad ideológico-programática de un gobierno. Los efectos que produzcan los programas sociales deben intentar, en la medida posible, aproximarse al estilo de vida generalmente compartido en una comunidad política y nunca renunciar al objetivo de conseguir al menos la provisión mínima de las necesidades más elementales para todo ser humano perteneciente a una sociedad.

Sabemos que existen grandes segmentos sociales agrupados en la categoría de los excluidos y que esta se construye con un fuerte referente a los derechos sociales. Balibar afirma que su situación implica que “estén al margen de juego social, sin los derechos, ni las capacidades, ni los recursos necesarios para ejercer un rol en la comunidad⁶²”. Los

⁶⁰ Amartya Sen, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en: *Revista de Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, México. 1992 p. 313.

⁶¹ *Ibíd.* p.314.

⁶² Balibar Étienne, *Óp. Cit.* 2013. p. 105.

programas sociales resultan así instrumentos flexibles con la capacidad para incluir a aquellos miembros que han quedado rezagados y al margen de una efectiva pertenencia a la sociedad.

La innovación en materia de intervenciones, que se hace patente en el constante rediseño y aparición de nuevos programas sociales, es una respuesta desde la esfera pública que se confronta con las fuertes dinámicas excluyentes que provienen de la esfera privada del mercado y, como ya se dijo antes, de la propia sociedad. La CEPAL reconoce con referencia a los programas de transferencias condicionadas que actualmente “se han convertido en una importante innovación (...) tanto porque han logrado cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas, como porque han introducido nuevas formas de gestión pública⁶³”.

En este sentido adoptar la perspectiva de los derechos sociales para el diseño de dichas intervenciones públicas podría conferirle a un instrumento cambiante, innovador y versátil, como son los programas, un norte fijo, permitiéndole al gobierno adaptarse a los cambios en la economía sin perder de vista los objetivos de fondo y actuando con la velocidad que imponen la pobreza y la exclusión social de grandes grupos de la población.

Llegado este punto, se hace manifiesta la conexión entre programas sociales, derechos sociales y protección social; las condiciones actuales de la economía producen riesgos y daños sociales difíciles de anticipar, estos tienen un impacto inmediato de especial énfasis en los sectores más pobres de la ciudad, su efecto más importante es impedir a las personas gozar plenamente y ejercer sus derechos sociales. Frente a este panorama el gobierno requiere instrumentos de protección de los derechos capaces de responder con inmediatez y asegurar a todos la vigencia del Estado social de Derecho, cumpliendo con apego los principios fundamentales del proyecto de nación y la finalidad última de la ciudad, que es disponer los elementos necesarios para crear una mejor calidad de vida para todos.

⁶³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Desarrollo social inclusivo una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad*, Chile, CEPAL, 2015. p. 72.

2. LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS DELEGACIONES.

2.1. Panorama histórico, marco jurídico y caracterización general de la política social en el Distrito Federal.

El desarrollo de las instituciones y los procesos asociados a la política social y los programas sociales en el Distrito Federal está signado por la concurrencia de dos grandes acontecimientos que tuvieron consecuencias trascendentales para la vida política de los habitantes de la ciudad. Por una parte se encuentra el cambio institucional conseguido mediante una serie de reformas jurídico-administrativas que dotaron de mayor autonomía al gobierno de la ciudad, su modificación más importante puede rastrearse en la elección democrática de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año de 1997.

De manera paralela, la designación democrática de la jefatura de gobierno significó el ascenso del Partido de la Revolución Democrática PRD como primer fuerza política en gran parte del territorio de la ciudad. La adscripción política de izquierda por parte de este instituto político sería la base ideológica que le imprimiría, en los años venideros, una identidad propia a las acciones de gobierno con base en el desarrollo de un programa integral ligado al desarrollo de derechos políticos, sociales y civiles, los cuales le otorgarían un sesgo progresivo al concepto de ciudadanía que se ha ido haciendo efectivo para los habitantes del Distrito Federal.

El otro acontecimiento con notables repercusiones fue la elección democrática de los jefes delegacionales para cada una de las demarcaciones territoriales en el año 2000. Este cambio supuso una condición *sine que non* para el enriquecimiento de la vida democrática y un fuerte impulso a la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno en el ámbito local. Sin duda, entre las múltiples consecuencias que este efecto produjo en las políticas y los programas sociales destaca el de haber abierto la posibilidad de implementar acciones sociales correspondientes con las preferencias y las necesidades de los habitantes de cada territorio, y esto es válido tanto en el ámbito delegacional como a nivel de entidad federativa.

Así, los gobiernos locales se encontraron ante la oportunidad de generar mayores grados de representatividad política y social mediante políticas públicas orquestadas desde el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía, mismo que por esa razón ostenta un conocimiento más profundo de las peculiaridades de cada territorio. A partir de entonces, la autonomía presupuestal con la que cuentan los ejecutivos locales ha permitido imprimirle un carácter especial o un sello distintivo al ejercicio del cargo político, a la manera en que sucede al seno de los poderes ejecutivos del ámbito federal y estatal en México.

Los gobiernos delegacionales dejaron de ser simples agencias administrativas encargadas de implementar los designios políticos del gobierno central y se convirtieron en toda una pluralidad de polos de poder político al interior de la capital del país. Este proceso de descentralización colocaría a los gobiernos de las delegaciones como importantes motivos de disputa entre las principales fuerzas políticas del territorio. De esa manera se dio inicio a una historia de tensiones ideológicas y programáticas respecto a la manera de elaborar políticas públicas y, más específicamente, políticas sociales de combate a la pobreza para el entorno urbano.

Sin embargo, este conjunto de cambios políticos no habría sido posible sin las modificaciones correspondientes a la legislación y al marco jurídico normativo vigente, en muchas ocasiones los primeros resultaron ser consecuencia de las segundas. El camino de esta transición se allanó con la reforma del Art. 122 de la Constitución Política en el año de 1996, en la cual como lo muestra Vázquez Alfaro se tuvo “el reconocimiento de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir por votación universal, libre y directa al jefe de Gobierno (desde 1997) y a los jefes delegacionales en las demarcaciones territoriales (a partir de 2000)⁶⁴”.

Esta oportunidad de generar nuevas leyes para el territorio es de consecuencias inabarcables, baste decir aquí, sin pretender algún grado de exhaustividad, que la más importante en términos de desarrollo y de política social ha sido sin duda la promulgación de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal por parte de la Asamblea Legislativa

⁶⁴ José Luis Vázquez Alfaro, *Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – Senado de la República, 2010. p. 44.

en el año 2000 y el establecimiento más tardío del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el año 2006. Ambas bases jurídicas han contribuido fuertemente a la transformación del espacio social del Distrito Federal, esta serie cambios como señala Pablo Yanes “si bien aún incompleta, le ha permitido dibujar un perfil propio en el diseño de las políticas sociales y contribuir al debate nacional⁶⁵”.

La política social del Distrito Federal conoció en la LDSDF las bases teórico normativas que cimentaron el proyecto social de los gobiernos democráticos de la ciudad para al menos los quince años posteriores a su promulgación. Es importante llegado este punto, distinguir con precisión, la política social de los programas sociales, reconociendo en estos últimos la materialización mediante acciones de los preceptos contenidos en la política social, y en esta a su vez, ser el aleph de donde parten todas las directrices del diseño e implementación que cualquier autoridad que detente dicha facultad puede permitirse en la elaboración de los programas sociales.

Los principios teóricos en los que reside la dimensión sustantiva de la política social del Distrito Federal residen en los artículos primero y cuarto de la LDSDF. En el artículo 1° se expresan como bases fundamentales el reconocimiento de la obligación que tienen las instituciones de cumplir con la responsabilidad social del Estado, la existencia de una ciudadanía con derechos sociales universales reconocidos para los habitantes del Distrito Federal y el objeto expreso de disminuir la desigualdad en sus diversas formas, principalmente la que existe en función de la distribución de la riqueza entre los individuos, los grupos sociales y los ámbitos territoriales. Por su parte el artículo 4° establece la universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad como los doce principios fundamentales que configuran la traza que debe seguir la acción pública del desarrollo social en la ciudad.

Es de especial interés para esta investigación el modo en que estos objetos y principios reconocidos por la LDSDF se reflejan y materializan en el diseño institucional y en la

⁶⁵ Pablo Yanes, “Quince años de política social en la Ciudad de México”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 243, enero-febrero, México, 2013. p. 142.

implementación de los programas sociales por cada una de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, contemplando también la de los de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales. Claramente, la correspondencia no siempre es total; en México, gran parte de preceptos políticos contenidos en diversas leyes reflejan más bien las aspiraciones de la sociedad que sus realidades concretas. En muchas ocasiones los programas sociales encuentran serias dificultades para ajustarse de manera fiel a los parámetros fijados por el legislador.

En concreto, las políticas sociales del Distrito Federal expresaron una fuerte relación con el Jefe de Gobierno en turno desde el año de 1997, al menos hasta finalizar el tercer periodo a cargo del PRD en 2012. Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, tuvo especial relevancia la creación de la Secretaria de Desarrollo Social el 30 de diciembre de 1998, momento en el que desapareció la Secretaría de Salud, Educación y Desarrollo Social antes encargada del despacho de los asuntos relacionados con el desarrollo en el D.F. Tal vez el aspecto de mayor importancia para el diseño de la nueva política social ha sido destacado por Pedro García quien indica que la nueva dependencia ya no se asume como dependiente o subordinada de las dependencias federales, la redacción de sus facultades según señala, comenzaba diciendo: ‘formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales⁶⁶’.

Otro aspecto destacado para dicha administración fue sin duda la aplicación del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) que se estableció como un instrumento de política social centralizado, de carácter focalizado para áreas de muy alta y alta marginalidad y el cual tuvo un carácter asistencial para los sectores pobres de la ciudad que enfrentaban necesidades en temas de salud y psicosociales. Esta herramienta de las políticas sociales tendió puentes comunicativos con las instancias delegacionales coordinando y fortaleciendo la prestación de servicios sociales para las comunidades locales. Sin embargo, dicho sistema no trascendió el cambio de administración.

Los cambios más significativos para la política social del Distrito Federal vendrían con el año 2000 cuando Andrés Manuel López Obrador asumió el encargo del despacho como

⁶⁶ Pedro García, *Las instituciones de la política social del Distrito Federal 1997-2010*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011. Cfr. p. 22.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal y se promulgó la LDSDF. El aspecto trascendental de este periodo fue tal vez, más allá de las acciones implementadas y las modificaciones institucionales establecidas, la creación de una ruta que permitió convertir el contenido de los programas sociales en leyes, las cuales posteriormente se tradujeron en derechos sociales para la población. Por supuesto, lo anterior se refiere a la aplicación del *Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores* que se convertiría a la postre en el buque insignia de la política social del gobierno del Distrito Federal.

Durante este periodo se puso en práctica además la estrategia del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT), que de acuerdo con el lema de la administración “por el bien de todos, primero los pobres”, dirigió un conjunto de acciones de política social desde el gobierno central de la ciudad hasta las unidades territoriales en las que se concentraban un mayor número de personas en condiciones de grave privación económica y social. Sin embargo, esta forma novedosa de intervención social sobre el territorio encontraría francas oposiciones pues como señala Ziccardi “este programa privilegia un criterio territorial para definir su campo de actuación pero se diseña desde el aparato central del Gobierno de la Ciudad de México, con escasa participación de las delegaciones⁶⁷”.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador representa en términos de política social la aparición en escena del principio de universalidad y la aplicación de amplias prácticas inclusivas que ponían un énfasis muy centrado en aquellos sectores sociales vulnerables. Estos dos aspectos serían un paralelismo con su administración sucesora a cargo de Marcelo Ebrard Casaubon. El periodo de gobierno 2006-2012 estaría caracterizado en lo social especialmente por el lanzamiento de la *Red Ángel* en el año 2010 que aglutinaba los diversos programas sociales existentes en la administración pública del Distrito Federal y la creación del emblemático *Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal “Prepa SI”*.

Llegado este punto resulta necesario enfatizar que dada la estructura de la Administración Pública del Distrito Federal existen dos espacios para la elaboración de

⁶⁷ Alicia Ziccardi, “Políticas de Inclusión Social de la Ciudad México”, en: Carlos B. Solano (coordinador), *Retos para la inclusión social de los pobres en América Latina*, Argentina, CLACSO, 2009. p. 247.

programas sociales que dependen directamente de los ejecutivos de cada ámbito de gobierno. En el caso de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaria de Desarrollo Social que depende directamente del jefe de Gobierno y, para el caso de las delegaciones, el jefe delegacional y las direcciones generales de desarrollo social en conjunto con el consejo de desarrollo social que existe en cada delegación. Ambos espacios se encuentran sujetos al mismo marco jurídico normativo que determina la hechura de las políticas y los programas sociales de desarrollo, cuestión que sin embargo también se diversifica como consecuencia de las demandas específicas de la ciudadanía en cada territorio y las preferencias político-administrativas de cada uno de los titulares de los poderes ejecutivos correspondientes a cada ámbito o demarcación.

Con relación a los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, en un reciente texto Julio Boltvinik parte de la implementación del emblemático *Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores*, aplicado en el Distrito Federal desde el año 2001, para señalar en referencia específica a los programas sociales del GDF que “se ha venido configurando (aunque con importantes excepciones) un modelo de transferencias monetarias o cuasimonetarias de carácter universal e incondicional (TMUI) que se ha extendido (aunque no de manera plena) a otros programas⁶⁸”.

Este modelo de programas sociales se encuentra en fuerte sintonía con la perspectiva de derechos planteada en la LDSDF, y ha intentado, con grados de éxito que cabría matizar, hacer efectivas las condiciones materiales que permiten el goce de los derechos sociales de los ciudadanos de la ciudad capital. Por esa razón, los programas sociales propuestos por el Gobierno del Distrito Federal se han posicionado, si bien no de manera generalizada, como un referente del diseño de los programas sociales y esta situación ha desembocado en la formación de un nuevo paradigma de políticas sociales de programas de combate a la pobreza, que muestra un particular énfasis en un conjunto de grupos vulnerables.

⁶⁸ Julio Boltvinik, “Análisis del fracaso de la reforma social neoliberal en México y el modelo social naciente en el DF y propuesta de creación de un estado de bienestar de nuevo tipo” en: Carmen Midaglia, Verónica Villarespe y Alicia Ziccardi (coordinadoras), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina*, , Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013. p. 134.

Si bien el citado texto enumera los programas sociales más importantes en este sentido, valdría la pena profundizar en ciertos aspectos que les han conferido un importante grado de prestigio social a su diseño, continuidad a través de distintos periodos gubernamentales y amplios márgenes de aprobación ciudadana. La intención de esta revisión, que desde luego no se pretende exhaustiva, es construir un paralelismo que permita tender un puente comunicativo entre los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal y aquellos diseñados e implementados por cada uno de los gobiernos de las demarcaciones territoriales.

El *Programa de Apoyo Alimentario Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años Residentes en el Distrito Federal* (nombre completo del programa) comenzó a operar en el territorio de la ciudad en el año 2001, respondiendo a la fuerte necesidad sentida en uno de los grupos más vulnerables y de mayor representación ente los estratos de pobreza de la capital. Su población objetivo se estableció bajo el criterio universal y mediante un esquema de transferencias monetarias incondicionadas, cuyos únicos requisitos se limitaban a la comprobación de la residencia y a encontrarse en el rango de edad comprendido por la clasificación etaria. Recientemente, la cobertura del programa ha alcanzado 510,000 personas adultas mayores con una transferencia mensual de \$1,075.00 pesos, la cual ha crecido paulatinamente en sintonía con el padrón de beneficiarios que también muestra una tendencia positiva desde el inicio de su implementación.

Este programa se convirtió en un derecho mediante la publicación de la Ley que lleva su nombre en el año 2003 y, tal como lo muestra la evaluación interna del programa, se modificó en el año 2008 disminuyendo la edad necesaria para ingresar al programa hasta los 68 años de edad, para quedar en esos términos de operación desde septiembre de 2009⁶⁹. Este aspecto resulta especialmente relevante para la historia de las políticas sociales en el Distrito Federal puesto que da clara cuenta de la oportunidad de generar mecanismos de consolidación y aseguramiento que den cabal cumplimiento a lo

⁶⁹ Instituto de Atención al Adulto Mayor, *Evaluación Interna del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Distrito Federal*, México, IAAM, 2012. Cfr. p. 5. [http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2013/institutos/adulto mayor/evaluacion interna%20IAAM%202011.pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2013/institutos/adulto%20mayor/evaluacion%20interna%20IAAM%202011.pdf).

mandatado por la LDSDF en relación al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y, más específicamente, a la existencia de una ciudadanía social efectiva que se exprese en los derechos sociales reconocidos por la ley.

Otro ejemplo reconocido entre los programas sociales implementados por distintas administraciones del Gobierno del Distrito Federal y que se cernen sobre estos principios de política social es sin duda el *Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal "Prepa Si"*. Este programa entró en vigor en el año 2009 fundamentalmente como una medida para combatir la deserción escolar que se debe a la ausencia de recursos económicos en la población de ese rango etario, la selección de beneficiarios se realizó de manera universal para todos los estudiantes de educación media superior de planteles públicos del Distrito Federal, no obstante, la pauta distributiva no se definió de manera igualitaria y se vio matizada por su aplicación conjunta con criterios meritocráticos.

De igual manera a como sucede en el caso de la pensión alimentaria de adultos mayores, este programa opera mediante una transferencia monetaria que tiene lugar a través de una tarjeta bancaria, sin embargo el monto está diferenciado de acuerdo al aprovechamiento escolar de los alumnos. De forma tal que a mejores calificaciones la transferencia se incrementa del siguiente modo: con un promedio de calificación de 6.0 a 7.5 reciben \$500.00 pesos, para los de 7.6 a 9.0 el estímulo mensual es de \$600.00 pesos, y para los de 9.1 a 10 de \$700.00 pesos⁷⁰. Este aspecto resulta controversial y ambivalente, pues por una parte contraviene lo dispuesto por el principio de igualdad de la fracción II del artículo 4º de la LDSDF pero por otra, la diferenciación del monto dispuesta como tal puede significar un fuerte estímulo para incrementar el grado de aprovechamiento de los alumnos y el mejor uso de los recursos.

Por esa y otras razones este programa social no está exento de críticas, Pablo Yanes ha argumentado recientemente en contra de al menos tres elementos contradictorios del programa con el marco normativo de las políticas sociales del Distrito Federal. Según muestra, el programa establece una estratificación entre los estudiantes, impone

⁷⁰ Fideicomiso Educación Garantizada, *Evaluación interna de resultados y satisfacción del programa Prepa sí (2010-2011)*, México, FIDEGAR, 2012.
<http://www.fideicomisoed.cdmx.gob.mx/index.php/sssssss/25-the-project/196-resultados-prepa-si>.

contraprestaciones o corresponsabilidades por el trabajo comunitario y convive con otro sistema de becas de bachillerato que se otorga a los estudiantes del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal IEMS⁷¹. Evidentemente este aspecto de superposición o empate programático es uno entre otros tantos aspectos que son susceptibles de mejora en el diseño del programa lo que serviría para dotarle de mayor congruencia con los principios de la normatividad vigente, no obstante, es posible afirmar que el programa cumple un rol primordial para asegurar que los poco más de 200,000 estudiantes del sistema de bachillerato público puedan ejercer de mejor manera uno de los derechos sociales fundamentales, avanzando mucho en términos de la accesibilidad y exigibilidad del mismo.

Otro caso a tomar en consideración es el *Programa de Uniformes Escolares Gratuitos*, que siguió el mismo curso de acción que el programa de pensión alimentaria de adultos mayores; establecido en 2007, se elevó a rango de ley hasta el año 2013 confiriéndole un mayor grado de certidumbre y consolidando la seguridad de esta acción social del Gobierno del Distrito Federal. El programa ha alcanzado recientemente una cobertura de hasta 1, 250,000 alumnos inscritos en escuelas públicas de nivel básico y establece una transferencia universal en vales electrónicos por un monto de \$300.00 pesos divididos en dos ministraciones de \$150.00⁷², lo cual si bien no puede ser considerado un programa de suficiencia contribuye significativamente como acompañamiento del ingreso de las familias en términos de lo que estas gastan en educación.

Nuevamente, la función estricta que cumple un programa social radica en facilitar la concreción del goce efectivo de los derechos sociales reconocidos para los habitantes del Distrito Federal. Resultan así en ocasiones fórmulas complementarias a la puesta en práctica de las grandes políticas sectoriales burocratizadas e institucionalizadas con las cuales en un marco de complementariedad trabajan para hacer efectivos los términos en los que se establece la ciudadanía social de los habitantes del territorio.

No obstante, las intervenciones sociales del Gobierno del Distrito Federal no siempre han estado en sintonía con las diseñadas e implementadas por las autoridades de las

⁷¹ Pablo Yañes Pablo, *Óp. Cit.* 2013. *Cfr.* p. 339.

⁷² Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 270. Tomo I, 29 de enero de 2016.

demarcaciones territoriales y en muchas ocasiones presentan marcados contrastes en términos de los principios y los procedimientos que articulan la política social de la ciudad. Esto le confiere un carácter ambivalente, contradictorio e inconsistente a las intervenciones sociales creadas desde las instituciones del Gobierno de Distrito Federal.

José Javier de la Rosa ha revisado a profundidad el caso de la creación y la transformación de las instituciones de la política social en el Distrito Federal y especialmente sus implicaciones para las distintas demarcaciones territoriales durante el periodo 1997–2010. En un estudio reciente elaborado para el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF) de la Rosa ha propuesto una periodización de tres momentos significativos que presentan de manera consecutiva una caracterización de los programas sociales de los gobiernos delegacionales desde que ha sido posible implementar programas desde las instituciones del ámbito local.

Según muestra en su texto, el primer momento se localizaría en el trienio 1997–2000 cuando se presentó una etapa caracterizada por la creación de las bases institucionales y la emergencia de los primeros y pocos programas sociales en las demarcaciones. En aquel momento, los jefes delegacionales quienes aún fueron propuestos por el jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa antes de ocupar el cargo, gozaron de pocas atribuciones en la materia y estuvieron lejos de presentar esquemas complejos e imaginativos de programas sociales.

Posteriormente, siguiendo siempre el argumento del autor, se presenta un periodo de diversificación en el diseño de programas específicos por parte de los gobiernos locales pero a su vez el desarrollo de un conjunto de programas a los que denomina “espejo” (noción que empero, no se desarrolla con claridad en el texto) que si bien concurrirían en los mismos ámbitos de acción con los programas Gobierno del Distrito Federal, atenderían a poblaciones distintas en cuanto a sus rangos de edad o motivo de vulnerabilidad. Por último según relata, los programas sociales arribarían en el periodo 2006-2009 a un mayor grado de consolidación pero que se combinaría con un importante efecto de dispersión⁷³.

⁷³ José Javier de la Rosa, *Políticas y programas sociales aplicados en el gobierno del Distrito Federal 1997-2010: valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social*

Es importante considerar estos elementos precedentes en la caracterización actual de la política social en las delegaciones del Distrito Federal. Recientemente asistimos a un proceso de complejización y consolidación de las acciones sociales en los gobiernos delegacionales que manifiesta el producto de la experiencia de los diez años precedentes en los cuales se enmarca la trayectoria de los programas sociales de cada demarcación. Lo que se tiene a la vista son redes de intervenciones sociales articuladas en torno a necesidades territoriales específicas que intentan responder, en mayor o menor medida y con grados diferenciales de acierto, a las preocupaciones principales sentidas por la población en el territorio.

En esa perspectiva, es posible advertir la existencia un conjunto de programas consolidados que se vierten sobre sectores con una vulnerabilidad especialmente sentida en cada demarcación y que, dada esa característica, logran trascender por lo general los límites temporales de las administraciones. Estas intervenciones, al transitar de un periodo de gobierno a otro, pueden presentar algunas variaciones que no resultan sustantivas y por lo general gozan de un amplio reconocimiento y legitimidad social en sus territorios. En esta clase de programas consolidados, las poblaciones objetivo y los segmentos etarios a los que se dirigen permanecen estables a lo largo del periodo de estudio, lo cual podría sugerir un fuerte argumento para expresar el grado de consolidación y relevancia que han adquirido al interior de la red de programas sociales en cada demarcación territorial.

Generalmente, esta clase de intervenciones goza de presupuestos significativamente más altos que sus pares y también del sostenimiento de sus haberes pudiendo ser considerados como nodos con mayor preponderancia al interior de las redes delegacionales. Los ejemplos más destacados en esta clase de programas en las delegaciones estudiadas serían en Iztapalapa el *Programa Jóvenes de Secundaria Préndete con tus Derechos* después nombrado *Programa de Apoyo al Gasto Escolar Transformando Tú Futuro*; el *Programa Viva Iztapalapa con Ayuda para los Adultos*

de la población del Distrito Federal, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México. Cfr. pp. 2-12.

Mayores luego Los Adultos Mayores Transformamos Iztapalapa, y por último, el *Programa los Mejores Niños y Niñas de los CENDIS son de Iztapalapa* posteriormente llamado *Programa de Alimentación en los Centros de Desarrollo Infantil*.

En el caso de la Delegación Gustavo A. Madero se encuentran entre la clase de programas consolidados diversas acciones. Dada la mayor estabilidad presupuestaria de la estrategia expresada en el conjunto de programas que esta demarcación implementa cada año, no obstante, destacan los casos del *Programa Hagamos la Tarea Juntos*, el programa *Hagamos Estudiantes de Excelencia*, el programa *Sigamos Apoyando tu Educación* así como el programa *Grupos Vulnerables*.

Para la Delegación Milpa Alta se tienen en este tipo específico de acciones el *Programa de Ayudas Económicas por Ti y por Tú Futuro*, en ambos niveles, básico y superior, y el *Programa de Atención a Grupos Vulnerables a través de Personas Adultas Mayores* más tarde denominado *Programa Huehuetlatoli de Ayudas Económicas para Personas con más de 60 años*. Dichos programas merecen una mención especial pues aun cuando han logrado trascender el cambio de administración y, con referencia a otros programas de la demarcación tienen presupuestos notablemente más favorecidos, no ostentan grados importantes de universalidad en sus poblaciones atendidas. De manera que, pueden estar consolidados en su delegación sin un apego estricto al marco normativo de la política social en el Distrito Federal.

Por último, es necesario mencionar que la Delegación Magdalena Contreras no cuenta con ningún programa de esta clase, es decir, alguna intervención social que trascienda las administraciones frente al cambio de gobierno o que bien mantenga componentes programáticos atendidos con presupuestos sostenidos a lo largo de ambos periodos. Si bien la administración de la delegada Leticia Quezada sostuvo el *Programa Apoyo para Mujeres*, a lo largo de los tres años de su periodo, este solamente se presenta en su administración y por esa razón queda descartado de dicha clase. Este aspecto muestra las condiciones de incertidumbre que viven las personas que resultan ser potenciales beneficiarias de alguno de los programas sociales de la delegación, y particularmente en las delegaciones del grupo con menores presupuestos y menores habitantes.

De manera contrastante pero paralela, puede apreciarse un intenso fenómeno de volatilidad entre los programas de menores dimensiones presupuestales, con especial énfasis en la clase compuesta por las delegaciones Milpa Alta y Magdalena Contreras. Este grupo de programas 'no consolidados' puede sufrir fuertes impactos programáticos y presupuestales con cada cambio de administración, e incluso en cada ejercicio fiscal, mostrando que en muchas ocasiones las prestaciones o posibilidades de acceso a un bien o servicio social proporcionado por la delegación resulta una realidad frágil y fluctuante para los habitantes del territorio.

En muchas ocasiones estas intervenciones responden al carácter personal del gobernante en turno o a necesidades eventuales que son atendidas mediante la elaboración de un programa social. En otras tantas, estos programas se aplican por una sola ocasión y no vuelven a aparecer en los listados de programas que declaran en ejercicio las delegaciones cada año en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En la delegación Iztapalapa podría citarse como referencia a esta clase de intervenciones el *Programa Transformando la Discapacidad en una Oportunidad de Vida*, implementado en los ejercicios fiscales 2014 y 2015, y el cual, propuso la entrega de una despensa bimestral a cinco mil personas con discapacidad en seis ocasiones a lo largo del año.

En Gustavo A. Madero, si bien son pocas las intervenciones que cumplen las características de esta clase de programas no consolidados, debería revisarse con especial atención el programa *Ayudas Especiales GAM* cuya población objetivo se define en "personas de escasos recursos" y que se plantea realizar transferencias monetarias que determinan su monto en función de la solicitud que cada persona haga al programa, pero que además, ha dispuesto entre \$800,000.00 y \$500,000.00 en cada edición sin establecer ningún sector preferente de incidencia como política social (educación, salud o alimentación) o alguna referencia etaria para el público que se plantee solicitar la ayuda.

Ahora bien, la propensión a producir esta clase de programas se incrementa con notoriedad en las delegaciones Milpa Alta y Magdalena Contreras. Dichas intervenciones ponen fuertemente en entredicho la capacidad de los programas sociales para generar estrategias que tengan algún impacto significativo sobre los grados de pobreza e integración social de los habitantes de una demarcación territorial.

Cabría bien preguntarse acerca de ellos si cuentan con capacidad para construir ciudadanía social, o bien, ¿qué capacidad tienen, dadas sus características, para contribuir a la consolidación de los derechos sociales de los ciudadanos? ¿qué efectos permanentes pueden producir para disminuir la desigualdad social entre los individuos, los grupos sociales o los ámbitos territoriales de los que habla la fracción III del artículo 1° de la LDSDF? Las respuestas son las menos optimistas.

Entre los ejemplos que mejor clarifican esta clase de programas se encuentra en la Delegación Magdalena Contreras el *Programa de Apoyo a la Vivienda en Mal Estado*, que se propuso, en sus ediciones 2011 y 2012, apoyar a 500 familias con ayudas en especie para la mejora de sus viviendas, las cuales serían determinadas en función de la petición que las personas hicieran y con validación de un inspector de la delegación. El presupuesto que siendo en 2011 de \$1, 000,000.00 se incrementó un millón más para su última edición, se ejerció sin un criterio territorial de objetivación del gasto, dicho programa reconoció la posibilidad de implementarse tanto en las colonias consolidadas como en aquellas que se encuentran en proceso de consolidación. Finalmente, esta intervención no trascendió la administración del Delegado Eduardo Hernández Rojas del PRD, implicaba además la comprobación de medios y lo menos decir es que resultaba insuficiente para cualquier tentativa de atención bajo los principios de igualdad, universalidad o equidad social contenidos en la LDSDF.

Otro ejemplo importante en ese sentido sería el programa *Apoyo para Jóvenes* que se aplicó de manera intermitente durante la administración de la Delegada Leticia Quezada en Magdalena Contreras, este tuvo dos ediciones, una en 2013 y otra en 2015, con un presupuesto muy similar que ronda el millón y medio de pesos. No presenta algún precedente significativo de atención en la demarcación por otro programa de la administración anterior y se dirigió especialmente a los jóvenes de entre 16 y 21 años de edad sin actividad laboral ni educativa. Como se señala en las reglas de operación del programa, la intención era llevar a cabo una transferencia monetaria de \$400.00 mensuales para 295 jóvenes que contribuyeran, entre otras cosas, a recuperar o acondicionar espacios urbanos abandonados o dañados.

A todas luces el programa carece de un apego mínimo al marco normativo de los programas sociales, no contemplaba equidad de género, algún grado de universalidad o articulación y complementariedad con otras políticas sociales. Además, este programa fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 30 de julio de 2013⁷⁴ cuando el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal indica en su artículo 50 que las delegaciones y entidades de la administración deberán publicar a más tardar el 31 enero las reglas de operación de los programas sociales que tengan a su encargo⁷⁵, faltando a los procedimientos vigentes que rigen la implementación de las acciones sociales en la administración pública local.

Por último, la Delegación Milpa Alta destaca como la demarcación que crea los programas sociales con los más bajos presupuestos entre todas las comprendidas por este trabajo. De los 44 programas lanzados a lo largo del periodo de estudio (2011-2015) por dicha delegación, 17 no tuvieron presupuestos superiores a \$300,000.00 y 25 no superaron el medio millón. No es posible afirmar como generalidad que un alto presupuesto refleje un fuerte compromiso social y un alto grado de entendimiento de la normatividad de los programas pero ciertamente los presupuestos tan bajos además de limitar el alcance de las acciones sociales les confina a una situación de fragilidad y flotabilidad.

Uno de los casos más representativos de programas sociales no consolidados en la Delegación Milpa Alta reside en el programa *Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales* que se presentó por única ocasión en el periodo de estudio en ejercicio fiscal 2012 y que tuvo un presupuesto de \$490,000.00 pesos. Esta acción social promovió el servicio de guardería para 700 madres trabajadoras de la delegación cuando según lo expresan cifras del propio programa, en Milpa Alta existen al menos 15,376 infantes menores de 6 años.

En términos de los requisitos de acceso, el programa se complejiza de manera sobresaliente, la oportunidad de acceso a dichos servicios estaba dada en primer lugar por la presentación de la madre a una entrevista con el personal de las áreas médica y

⁷⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1658, 30 de julio de 2013.

⁷⁵ Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

de trabajo social de la delegación. Posteriormente, se ingresaba a una lista de espera en la que deberían permanecer aquellos que no pudieran ser atendidos por falta de espacio y que estaría regulada por la Coordinación “CENDIDEL” de la delegación. Además, para acceder al servicio la madre debería presentar un conjunto de exámenes médicos de laboratorio para el menor (biometría hemática, examen general de orina y coproparasitoscópico en serie de tres) que no corrían por cuenta del propio programa.

Todo esto presenta graves inconsistencias que van por doble cuenta, tanto por el lado del diseño como por el de la implementación y las prácticas de los programas sociales que el GDF aplica bajo el marco regulatorio vigente. Llama especialmente la atención que esta clase de intervenciones sean aprobadas por los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal encargados de la supervisión de las mismas. Más aún, que siendo constante la presencia de esta clase de programas sociales fuertemente contrastantes con la lógica del gobierno central de la ciudad no se hayan efectuado aún ejercicios de control más estrictos para los mismos.

Finalmente, la metáfora de red resulta útil a los fines explicativos que se pretenden; las redes de programas sociales delegacionales son redes cuyos programas requieren de una complementariedad armónica entre sí que sea coherente con otros programas de la misma pero que también refleje el entendimiento y la producción conjunta de bienestar en consonancia con las distintas acciones sociales que les son propias a los ámbitos de gobierno federal y central de la ciudad.

Dichas redes de programas sociales pueden ser visitadas desde distintas perspectivas de análisis, estas pueden plantearse por ejemplo estudios con relación a los montos presupuestales que predominan en el diseño de los programas que las integran, los sectores de política social sobre los que la atención se cierne con mayor proclividad, los grupos etarios que privilegian en sus intervenciones y por último, pueden desarrollarse estudios con un énfasis especial que revise los criterios que utilizan para asignar las prestaciones que entregan a la población.

La forma y presentación de estas redes de programas sociales en las delegaciones es multiforme, existen nodos de distintos tamaños y relevancia (programas consolidados) otros de menores dimensiones pero que cumplen funciones indispensables en ciertos

contextos y que resultan necesarios dadas las condiciones peculiares del territorio y la comunidad. En gran parte de las ocasiones dichas redes tienen hoyos o nodos faltantes pues presentan la desatención de alguno de los grupos vulnerables más importantes y por medio de estos vacíos es por donde los colectivos menos favorecidos pueden caer hacia condiciones más graves de insuficiencia y precariedad; de manera que es tarea de una acción social complementaria, intersectorial e interinstitucional prevenir estas caídas especialmente para los que se encuentran afectados más gravemente.

Sin embargo, no se trata aquí de postular el establecimiento de redes invariables y sostenidas a lo largo del tiempo. Es claro que dadas las circunstancias actuales de la economía y la sociedad es necesaria una acción social constantemente renovada que sea capaz de asistir y asegurar a las personas cuando estas enfrenten la pérdida de sus capacidades para hacer efectivos los derechos sociales reconocidos por su comunidad política. La integración social para estos sectores sociales es especialmente necesaria, y como señala Mario Luis Fuentes “debería reconocerse que permitir la exclusión social implica permitir la posibilidad de fragmentación social⁷⁶” lo cual resulta ser una grave afectación bajo las circunstancias sociales que se viven en el México actual.

Las redes de programas sociales en las delegaciones del Distrito Federal o las alcaldías de los gobiernos locales de la Ciudad de México pueden ser un instrumento eficaz e innovador para incorporar e integrar socialmente a los excluidos si se plantean desde una perspectiva de derechos sociales en consonancia con el trabajo realizado por los otros dos ámbitos de gobierno.

2.2. Semblanza de las desigualdades territoriales en el Distrito Federal.

El estudio de las acciones sociales de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal requiere un panorama descriptivo de los elementos más indispensables donde se muestren las características socioeconómicas y la composición social de la población en

⁷⁶ Mario Luis Fuentes, “Complejidad y exclusión social” en: en Cordera Rolando, Ramírez Patricia y Ziccardi Alicia (coordinadores), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la Ciudad del Siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Siglo XXI, 2008. p. 191.

el territorio con una perspectiva local. Todos los programas sociales circunscriben sus propósitos y confrontan sus acciones con las condiciones materiales de vida de los habitantes de la ciudad, la toma de decisiones en este sentido está obligada a visitar las cifras y a pensar desde los análisis que de ellas se deriven para poder incrementar el potencial de incidencia y el número de aciertos que comporten sus acciones.

El diseño de los programas sociales del ámbito local requiere tender puentes comunicativos con la información poblacional territorial, dichos conocimientos deben ser la base de las innovaciones sociales que se presentan por parte de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal y han de responder a las problemáticas de la población que en ellos se vean reflejadas. Más aún, es por parte de las agencias de este ámbito de gobierno de quien se espera un mejor entendimiento a este respecto; derivado de su mayor cercanía con la población y de las más modestas dimensiones del territorio a su encargo, los responsables del ejercicio del poder público en este nivel pueden acceder a informaciones más precisas y pormenorizadas de las que se tienen cuando se trata del nivel estatal o federal.

Antes de mostrar los datos concretos es necesario advertir que la situación general de la población del Distrito Federal se encuentra atravesada por agudos grados de desigualdad social que se manifiestan en situaciones de vida diferenciadas en los distintos territorios. Esta circunstancia peculiar de contraste, entre los altos niveles de desarrollo social con sus opuestos, apunta con claridad a la necesidad retomar la ruta que nos lleve a contar con herramientas más adecuadas de política social capaces de convertirse en fuentes de dinámicas de desarrollo territorial con equidad.

Según el Panorama Sociodemográfico de INEGI 2015, la Ciudad de México cuenta actualmente con una población total de 8, 918,653 habitantes lo que representa el 7,5% de la población nacional. La densidad poblacional en el territorio del Distrito Federal tiene una media de 5, 967 hab/km² y sin embargo esta presenta variaciones significativas según se trate de una demarcación territorial u otra como se podrá apreciar en la información disponible para cada una de las unidades de análisis en este estudio.

Por su situación como capital del país, existen grandes áreas de la ciudad donde se concentran elevados estándares de vida que se hacen patentes en una alta disponibilidad

de servicios básicos en la vivienda, altos niveles educativos, grados muy elevados de afiliación a servicios de salud y en un acceso prácticamente generalizado a las tecnologías de la información y comunicación. Esta concatenación preferencial de los estándares de vida se registra con mucha claridad en las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo y se confronta de manera estridente con las condiciones materiales de vida que se registran en delegaciones como Milpa Alta, Magdalena Contreras, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Xochimilco y Tláhuac.

Sirvan algunos ejemplos para precisar lo aquí dicho; por ejemplo solamente en el caso de las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo más del 50% de la población de 15 años y más cuenta con educación de nivel superior en alguna modalidad, 62% y 52% respectivamente, este dato no se repite en ninguna otra demarcación territorial del Distrito Federal y su más cercano acompañante es el caso de Coyoacán con 44%. Ahora bien, las delegaciones mencionadas por contraste no superan en ningún caso el 30% de su población en dicha condición, lo cual puede servir como un ejemplo para mostrar una disparidad educativa que se manifiesta con mayor énfasis en los casos de Milpa Alta y Tláhuac donde este grupo poblacional solamente alcanza el 13% y el 20% respectivamente.

Por otro lado, en el aspecto del acceso a la salud, la situación es mucho más homogénea entre las delegaciones en términos de población afiliada a algún sistema de salud, la gran mayoría de las delegaciones ronda el 80% de su población con acceso a servicios de salud por alguna institución o programa. Sin embargo, delegaciones como Benito Juárez y Miguel Hidalgo sustentan este acceso en mayor medida a través instituciones de salud con coberturas de mayor alcance como lo son el IMSS o el ISSSTE; además estas demarcaciones son junto con Cuajimalpa, los territorios donde se registra la mayor presencia de seguros médicos privados y en las cuales existen en muchos casos afiliaciones múltiples que combinan los criterios público y privado.

En oposición a lo anterior, las delegaciones Milpa Alta, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Xochimilco y Tláhuac presentan afiliaciones que mayormente utilizan como canal de acceso a la salud el Seguro Popular, el cual representa un potencial de cobertura menos vigoroso del que podría tener lugar en una institución de salud como IMSS o ISSSTE. En

este sentido, el caso paradigmático es el de la Delegación Milpa Alta que cuenta con un 68% de su población afiliada al Seguro Popular y donde el peso de las afiliaciones al IMSS y al ISSSTE no supera en conjunto el 30% de la población. Más aún, es en estas demarcaciones donde el acceso a seguridad médica mediante esquemas privados tiene menor presencia, Milpa Alta e Iztapalapa con 2.0% y 3.4% respectivamente representan los casos más destacados.

En las condiciones de la vivienda reside también un contraste significativo que se expresa en la utilización de materiales precarios y perecederos para la construcción de la misma. En los casos de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztacalco el porcentaje de viviendas construidas con esta clase de materiales en paredes, techos o pisos (estos últimos particularmente de tierra) no superan el 0.5% en ningún caso. Por el contrario en Milpa Alta 6.7% de las viviendas poseen techos perecederos o desechables, esta delegación es seguida de cerca por Magdalena Contreras y Xochimilco con 2.3% y 5% respectivamente, con especial énfasis en lo que se refiere a los techos de las casas.

Estas expresiones contrastantes manifiestan las desigualdades sociales vividas y confrontadas día a día en el territorio de la ciudad en términos de servicios sociales y acceso al bienestar. Sin embargo, otro aspecto importante de oposición por su alto impacto en las formas y procesos de vida al interior del entorno urbano se encuentra en el caso del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's). Para cualquier habitante de la ciudad resulta prácticamente indispensable en la actualidad contar con algún grado de interconectividad digital, la cual se sustenta por lo general en el efecto de contar con acceso a servicios de internet, a una computadora dentro del hogar y/o a la posesión de un teléfono celular.

Solamente en el caso de Benito Juárez y Miguel Hidalgo más del 75% de las viviendas particulares cuentan con acceso a servicio de internet, 90% de las personas posee un teléfono celular y en ambos casos se supera el 70% de las personas que tienen disponibilidad de una computadora al interior del hogar, estas delegaciones son seguidas muy de cerca por Coyoacán que no obstante no alcanza coberturas tan completas. La brecha de desigualdad que se zanja a este respecto resulta alarmante, las delegaciones

Milpa Alta, Iztapalapa y Tláhuac no superan el 50% de viviendas con acceso a internet pero en Milpa Alta los obstáculos son graves pues sólo el 27% de los hogares cuentan con este servicio.

Las cifras son muy similares en términos de la disponibilidad de una computadora para el hogar, ninguna de las delegaciones en este grupo de contraste supera el 50% en cuanto a la disposición de la misma. Finalmente en cuestiones de telefonía celular las distancias no resultan ser mayores pues prácticamente todas las delegaciones del Distrito Federal muestran de manera homogénea que más del 70% de la población cuenta con la oportunidad de utilizar este dispositivo, siempre siguiendo las cifras del Panorama Sociodemográfico de la Ciudad de México de INEGI 2015.

Ahora bien, en términos de las cifras de pobreza las metodologías de medición arrojan distintas proporciones según sean considerados o no ciertos aspectos. Existe actualmente un debate inacabado para definir una metodología de medición de la pobreza que sea aplicable de manera generalizada para todo el territorio nacional. Esta discusión puede seguirse en los métodos y criterios seleccionados para tales procedimientos por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social y del organismo encargado de dicha función para el Distrito Federal Evalúa D.F. Algunos procedimientos para identificar a las personas pobres se centran de manera enfática en el ingreso pero otros, al considerar la pobreza como un fenómeno multifactorial, asisten a metodologías multidimensionales de medición que consideran además de dicho elemento otros factores como lo son el tipo y cantidad de necesidades básicas que no son satisfechas por la población y grados diversos para establecer umbrales mínimos de satisfacción en su medición. Por lo general el dato resultante es una combinatoria de todos estos factores bajo ciertos criterios.

El estudio de la discusión de los métodos es un tema inabarcable para este estudio, y si bien es necesario trabajar con las cifras oficiales al respecto, no se deben obviar las críticas de quienes han seguido de cerca estos asuntos. Para Julio Boltvinik, la nueva metodología multidimensional adoptada por el CONEVAL al definir a los pobres multidimensionales mediante la intersección de conjuntos, (pobres de ingresos y pobres

por necesidades básicas insatisfechas), tiende a subestimar fuertemente la pobreza⁷⁷. Cabe destacar como lo señala el propio autor unas líneas más adelante que “nunca antes del CONEVAL se había usado el criterio de intersección para identificar a los pobres en América Latina⁷⁸”; lo que podría sugerir que más que a una disminución de la pobreza sustantiva, es decir la real y efectiva, a lo que estamos asistiendo es a la disminución de la incidencia de pobreza por la vía del cambio metodológico de medición.

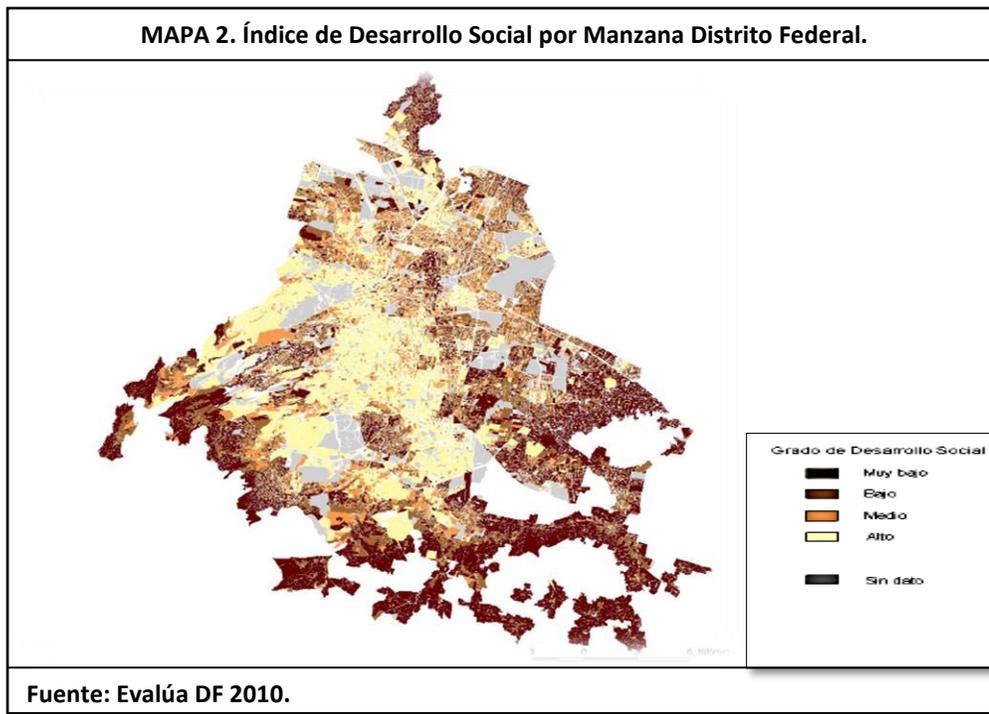
Ahora bien con base en las cifras de CONEVAL para 2014 en el Distrito Federal existían 2, 502,000 personas en situación de pobreza, de las cuales 2, 351,000 se encuentran en un grado de pobreza moderada y 150,000 en pobreza extrema. Además, existe otro conjunto en el territorio compuesto por la población denominada *vulnerable por carencias sociales* de 2,465,000 personas, lo que significa que el monto de sus ingresos se encuentra por encima de la línea de bienestar pero tienen una o más carencias sociales por la que puede verse afectado el goce de los derechos sociales reconocidos por la legislación. Por último, se encuentra el grupo de *personas vulnerables por ingresos* que se conforma de aquellos que no presentan carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar; este grupo se compone de 702,000 personas aproximadamente según los cálculos más recientes. De manera tal que solamente existen en la capital del país 3, 146,000 personas que no son pobres y no son vulnerables de acuerdo a la medición multidimensional de la pobreza adoptada por el CONEVAL, lo que corresponde al 35.5% de la población total de la entidad.

Estos datos ponen de manifiesto el amplio campo de intervención que tienen ante sí las políticas y los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones para contribuir a generar situaciones con mayores grados de cumplimiento en el acceso a los bienes y servicios sociales fundamentales de la población. Las diferencias sociales en estos términos también expresan la fragmentación socioterritorial que se vive al interior de la Ciudad de México, por supuesto, las demarcaciones territoriales muestran presencias y concentraciones diferenciadas de población en situación de pobreza, pero

⁷⁷ Julio Boltvinik, “Evolución de la pobreza en México y en el Distrito Federal 1992-2010. Valoración crítica de las metodologías de medición, las fuentes y las interpretaciones”, en Gerardo Ordoñez Barba (coordinador), *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, México, Colegio de la Frontera Norte – Juan Pablos Editor, 2014. Cfr. p. 29.

⁷⁸ *Ibíd.* p. 30.

un aspecto significativo es el que se expresa en la amplia presencia de esta población en las periferias de la ciudad.



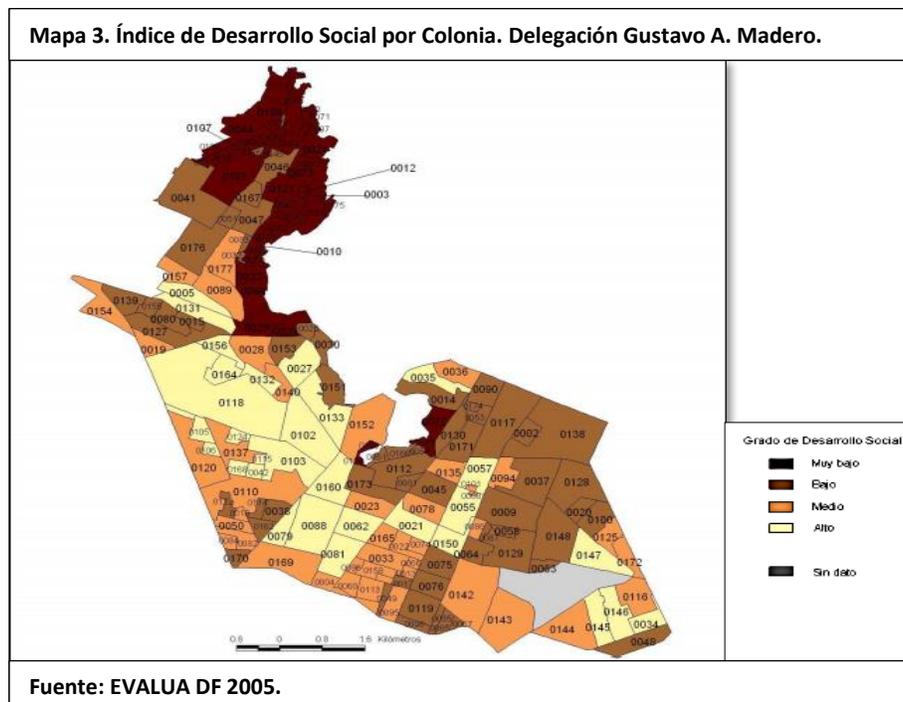
Dada la extensión de este estudio no es posible revisar a profundidad cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Sin embargo, a continuación se hacen las precisiones que identifican el número y porcentaje de personas en situación de pobreza para cada una de las delegaciones y se anexan los mapas en que se exhiben las circunscripciones territoriales que tienen esta característica para todas las unidades de análisis en esta investigación.

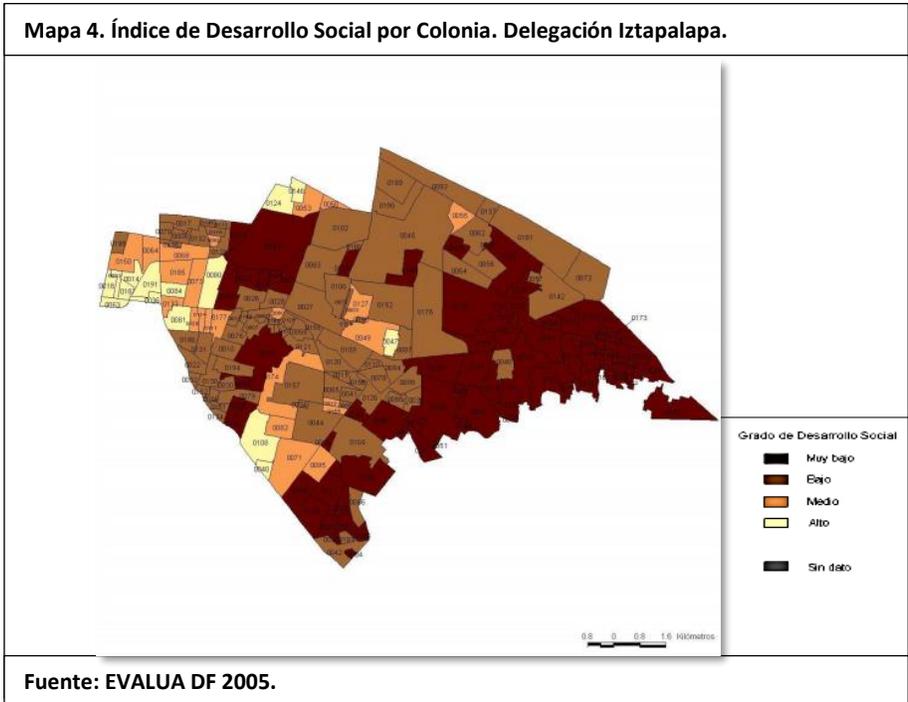
En el caso de las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero es evidente que concentran el mayor número de personas en situación de pobreza en sus territorios. Ninguna otra demarcación ostenta un número tan alto de pobres en términos absolutos, pero también cobra relevancia el número de personas en situación de vulnerabilidad y la cantidad de colonias que se observan en cada mapa con bajos índices de desarrollo social.

Según el Anuario Estadístico y Geográfico del Distrito Federal de INEGI 2014, Iztapalapa cuenta con una población total en situación de pobreza de 727,128 personas de las

cuales 664,111 pertenecen al grupo de pobreza moderada y 63, 017 a las personas en pobreza extrema. Estas cifras corresponden al 37.4% del total de su población. Del total de la población en esta demarcación territorial que es de alrededor de 1, 800,000 habitantes, solamente 461,717 personas no son ni pobres y ni vulnerables, lo que muestra que entre los pobres y los no pobres existe aún una importante franja social que pertenece a las categorías de personas vulnerables por ingresos o por alguna necesidad básica insatisfecha.

Por su parte, la Delegación Gustavo A. Madero cuenta con la presencia del segundo grupo de habitantes pobres más numeroso en términos brutos en el Distrito Federal. Del poco más de un millón de habitantes que radican en esta delegación 356, 328 pertenecen al grupo de personas en situación de pobreza, esto es 30.7% de su población total; al interior de estas 333, 237 se encuentran en situación de pobreza moderada y solamente 23, 091 experimentan un grado de pobreza extrema. Como lo muestran las cifras del citado documento 356,807 personas se encuentran exentas de pobreza y vulnerabilidad en esta demarcación.

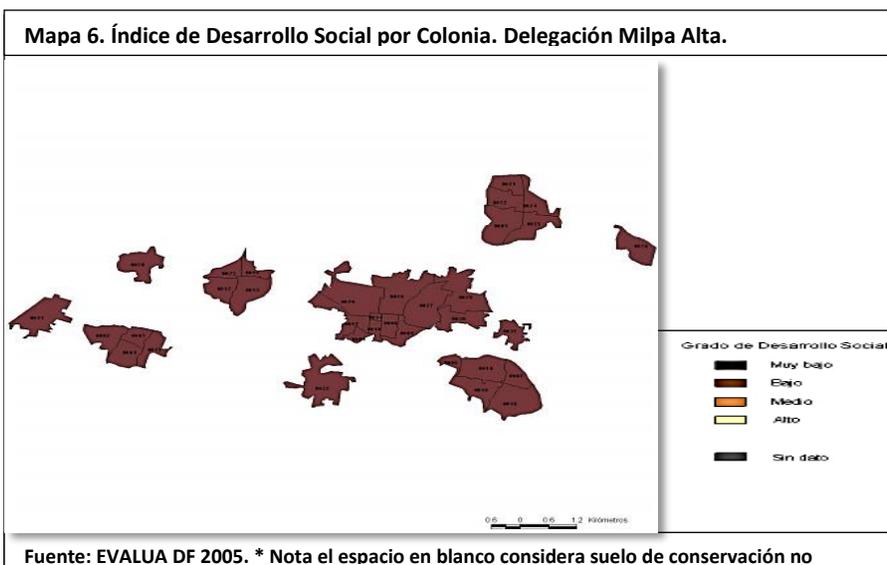
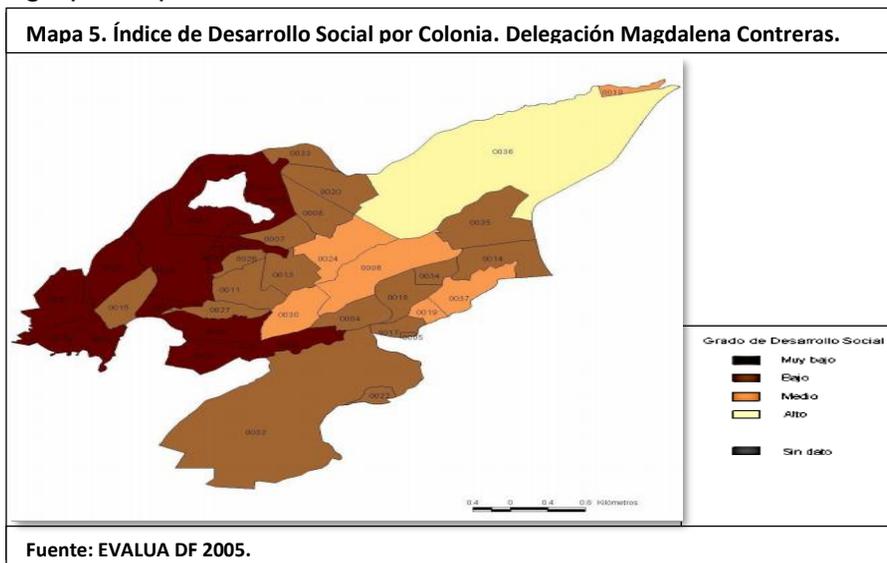




En ambos casos, lo que se puede apreciar es la fuerte presencia de unidades territoriales con grados muy bajos de desarrollo social en las periferias de las demarcaciones y dada su situación geográfica de las que le son propias al Distrito Federal. Los paralelismos entre ambas delegaciones no están sólo en las dimensiones de sus habitantes sino también en las cualidades y en las desigualdades que pueden experimentarse en sus territorios.

Cuando se efectúa la revisión de estas cifras para el caso de la Delegación Milpa Alta, las condiciones se recrudecen. En esta demarcación 49, 160 personas se encuentran en situación de pobreza, lo que corresponde al 48% del total de residentes en la delegación. De este subtotal, 6, 239 personas experimentan grados de privación de pobreza extrema y 42, 921 se encuentran en pobreza moderada. Solamente 11, 646 habitantes de la delegación pertenecen al subconjunto que se define como no pobre y no vulnerable, lo que corresponde a menos del 10%. Además, todas las unidades territoriales y colonias presentan un muy bajo índice de desarrollo social lo que habla de un grado de igualdad mayor pero en una situación prácticamente generalizada de pobreza o carencias sociales.

En la Delegación Magdalena Contreras el patrón de concentración periférica de la pobreza se hace igualmente patente, las unidades territoriales así caracterizadas se encuentran en las orillas y en las zonas altas. En esta demarcación solamente una unidad territorial goza de un alto índice de desarrollo social y se contrasta fuertemente con las restantes; sin embargo, dada la concentración poblacional en esta unidad el balance es menos negativo que el existente en Milpa Alta. En Magdalena Contreras 68,595 personas se encuentran en situación de pobreza, de ellas, 63,687 pertenecen al subconjunto de pobreza moderada y sólo 4,908 al grupo en pobreza extrema. El grupo que pertenece al segmento de los no pobres y no vulnerables alcanza 62,464 personas, lo que constituye el 27% de la población en la delegación una proporción muy similar al 30.3% que constituye el grupo en pobreza.



Esta perspectiva altamente cuantitativa y técnica en relación al fenómeno de la pobreza pierde de vista otros elementos particularmente relevantes de un cuadro completo que exprese las dificultades del fenómeno. Otros aspectos de carácter cualitativo, simbólico y relacional ayudarían a complementar el panorama de pobreza y desigualdad que se tiene en una sola toma de la realidad en la Ciudad de México. La ciudad está atravesada por dinámicas excluyentes, no es una coincidencia que sea en las delegaciones más pobres por ejemplo donde se concentren las mayores proporciones de poblaciones que se consideran a sí mismas indígenas. Los pobres tienen un lugar en la ciudad.

Clara Judisman ha proporcionado una narrativa relacional de los pobres en la ciudad, respondiendo así, tal vez de mejor modo que el conjunto de cifras presentadas a la pregunta ¿quiénes son los pobres de la ciudad?, cito textual su aportación en un reciente texto:

“Los pobres sirven y atienden las necesidades de las clases medias y altas. Son los policías, los meseros, los vendedores ambulantes, los empleados en los puestos de los mercados y de mostrador en los comercios formales, los choferes de taxis y autobuses, los que recogen y manejan la basura, los que barren las calles y los espacios públicos, los que trabajan para las empresas de *outsourcing* limpiando edificios y sanitarios, los asalariados de los establecimientos informales, de las microempresas, etc. Cuando usan el uniforme de servicios de gobierno o de las empresas que los subcontratan se vuelven invisibles para otros habitantes de la ciudad⁷⁹”.

La descripción del fenómeno de integración social diferenciada y la fragmentación socio espacial que es posible apreciar en la ciudad han sido también descritas en una obra reciente por Bayón, quien sintetiza del siguiente modo:

“Vivir en la ciudad evidencia profundas rupturas y abismales brechas entre privilegiados y desfavorecidos. Por un lado las clases privilegiadas han abandonado los espacios públicos, reduciendo al mínimo la capacidad de encuentros con desconocidos. A esto se suma la deserción de las clases medias de las escuelas y los servicios de salud públicos, a la par del uso casi exclusivo del automóvil como medio de

⁷⁹ Clara Judisman, “Contextos urbanos, pobreza y violencia” en Gerardo Ordoñez Barba (coordinador), *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, México, Colegio de la Frontera Norte – Juan Pablos Editor, 2014. p. 361.

transporte entre los sectores privilegiados, lo que en su conjunto ha contribuido a que las experiencias e instituciones interclase sean prácticamente inexistentes⁸⁰.

No resulta un dato menor que los cruces interclase pierdan vigor dados los comportamientos de ciertos sectores sociales en la Ciudad de México, una gran cantidad de oportunidades para abrir los canales de movilidad social ascendente descansan precisamente en estas interacciones. Estos elementos aportan también una perspectiva no sólo numérica y estadística sino referencial y simbólica que pone de manifiesto fuertes tendencias hacia la diferenciación social, mismas que se contraponen con los impulsos igualitarios provenientes de algunas políticas sociales desembocando en una imagen de tensiones que describe el panorama social de la ciudad.

2.3. Los programas sociales de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal.

2.3.1. Los programas sociales de la Delegación Milpa Alta. Panorama General.

Los programas sociales implementados por la Delegación Milpa Alta en el transcurso del periodo comportan un conjunto de rasgos que le confieren identidad propia frente a los demás casos de estudio implicados en este trabajo. En esencia, los programas de esta delegación se cimentan en esfuerzos presupuestales de menores alcances y no reflejan un compromiso social sustantivo por parte de las administraciones delegacionales para contribuir a la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad que se experimentan en el territorio de la demarcación.

Desde el año 2011, cuando el gasto conjunto en programas sociales significó el 2.3% del presupuesto total de la delegación este no han vuelto a superar el 1%, lo que permite corroborar la proposición anterior. Más aún, la tendencia en materia presupuestal ha sido

⁸⁰ María Cristina Bayón, *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*, Bonilla Artigas Editores – Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 2015. p. 94.

notablemente decreciente con un repunte apenas considerable en el año 2015. El gasto en programas sociales de transferencias monetarias y en especie correspondió al 1%, 0.77%, 0.61% y 0.64% del presupuesto total de la demarcación en los años 2012, 2013, 2014 y 2015 respectivamente. Por esa razón, la delegación Milpa Alta ocupa el último lugar entre las delegaciones con más altos índices de pobreza en el Distrito Federal con relación a las proporciones porcentuales que aplica de su presupuesto general a programas sociales de combate a la pobreza.

Dicha función resulta por lo menos decir paradójica puesto que la demarcación ocupa el primer lugar entre las delegaciones con mayor porcentaje de población en situación de pobreza, 48.6% de su población total se encuentra en situación de pobreza según Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en 2010. Desde luego, el problema no deviene únicamente del bajo nivel de gasto que han presentado las últimas administraciones sino que este factor se aúna a la posterior subdivisión del mismo entre una multiplicidad de programas que tienen el efecto de atomizar los esfuerzos en materia de combate a la desigualdad social.

Dejando de lado por un instante el programa con mayor nivel de gasto y el programa con menos presupuesto del periodo, (por ser ambos casos excepcionales dentro del conjunto, y que se explicarán a profundidad posteriormente), el rango de gasto se encuentra entre cien mil pesos para el más bajo y tres millones trescientos cincuenta mil para el caso más alto, lo que permite identificar los márgenes presupuestales entre los que se mueven las acciones sociales de la Delegación Milpa Alta. El promedio de gasto para el periodo es de novecientos diecisiete mil pesos por programa, aunque ciertamente esto pueda ocultar que los datos más frecuentes oscilan entre doscientos y seiscientos mil pesos, fundamentalmente como consecuencia de promediar con un conjunto pequeño de programas entre los cuales existen algunos con muy altos presupuestos.

La Delegación Milpa Alta dirige 17 de los 45 programas analizados en el periodo de estudio a población abierta en términos etarios, es decir, que poco más de la tercera parte de las intervenciones sociales de la demarcación en los últimos cinco años no tuvieron una población determinada por su rango de edad específico. En este grupo de programas destacan por ejemplo el *Programa de Ayudas Económicas para Personas con*

Discapacidad en Etapa de Integración (2014 - 2015), el Programa de Ayudas para Otorgar el Servicio Funerario Gratuito (2011), el Programa de Ayudas a la Población Afectada por Desastres Naturales y que Requieran Atención Médica Especializada (2011-2013) y el Programa Ayudas Económicas a Promotores Deportivos.

La segunda y tercera mayores proporciones pertenecen a los grupos de jóvenes que van de los 15 a los 24 años de edad y al grupo de los niños en edad de formación escolar básica, es decir, los menores entre 6 y 12 años de edad respectivamente. De manera similar a como sucede en otras delegaciones dichos segmentos poblacionales guardan un alto grado de relevancia en términos de los recursos que se invierten en sus conjuntos. En este caso destaca el programa de becas para niños y jóvenes inscritos en planteles de educación básica en el territorio de la delegación *Programa de Ayudas Económicas por Ti y por Tu Futuro (nivel básico)* y aquellos que acompañan el gasto escolar para jóvenes universitarios como lo es el *Programa de Ayudas Económicas por ti y por tu Futuro (nivel superior)*.

El grupo de adultos mayores es favorecido con cinco programas en el periodo que se estudia lo cual promedia al menos una intervención por año para este segmento. De su parte, los grupos poblacionales comprendidos por adultos jóvenes y adultos maduros tienen las participaciones menos importantes en los programas de la delegación, lo que coloca a esta demarcación en sintonía con las otras administraciones delegacionales incluidas en esta investigación. Esta circunstancia permite corroborar que los recursos de los programas sociales y de transferencias monetarias no se dirigen prioritariamente a las poblaciones en edad de trabajar, restando fuerza y valor al argumento que se esgrime contra estas estrategias en función de que pueden estar fungiendo como incentivos perversos para que las personas busquen y obtengan un lugar en el mercado laboral formal.

Por otra parte, los sectores de política social privilegiados por el ejercicio del gasto social en la delegación son sin duda educación, cultura y asistencia de grupos vulnerables. En el primer caso los programas del periodo suman diecinueve millones doscientos cincuenta mil pesos, asociada en sus dimensiones a la ejercida por su par, la Delegación Magdalena Contreras, mostrando una correlación importante en términos de dimensiones

de gasto por sector en las delegaciones del grupo de menores poblaciones y menores ingresos entre las que se estudian.

El segundo sector de política social en importancia desde la perspectiva de las dimensiones del gasto lleva la impronta de un programa de cultura que aparece por única ocasión en el periodo en el año 2011 y luego desaparece de la lista de programas sociales para los años restantes. En ese año, el gobierno destinó nueve millones seiscientos cincuenta mil pesos en el *Programa de Ayudas Económicas y en Especie para la Celebración de Tradiciones y Eventos* que se dirigían fundamentalmente a apoyar la realización de eventos religiosos, cívicos y conmemorativos. Lo anterior permite entrever el grado de relevancia que ostentan las tradiciones (peregrinaciones, mayordomías y celebraciones de días festivos en la demarcación), pero también del bajo nivel de comprensión que tiene el personal de la delegación acerca de los motivos que impulsan a la política social y a los programas sociales implementados desde una dirección general de desarrollo social en el ámbito local. Esta acción no resulta menor, pues es prueba del desconocimiento y la falta de profesionalización de los aparatos burocráticos que manifiestan en sus acciones un ambiguo entendimiento de los principios fundamentales y rectores de las instituciones del Estado mexicano como la laicidad o la promoción del desarrollo social.

Finalmente, el sector de asistencia a grupos vulnerables es el tercero en dimensiones presupuestales dentro de las estrategias de la delegación. Durante los cinco años que implican el periodo de estudio se aplicaron 21 programas de esta naturaleza. Los más importantes son sin duda aquellos dirigidos a personas con discapacidad y las distintas ediciones del programa de servicio funerario gratuito, los cuales sin embargo, observan fuertes problemas en términos de transparencia en la asignación de los recursos y grados extremos de focalización.

Ahora bien, y con relación al modelo de programas de transferencias monetarias universales incondicionales que se ha venido impulsando desde el gobierno central de la Ciudad de México, es necesario señalar que, entre las unidades de análisis que se estudian, el caso de Milpa Alta resulta ser junto con Magdalena Contreras el menos congruente con dichos principios. En primer lugar, el principio de universalidad presente

en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal no aparece en ninguna intervención social del periodo, los mecanismos de asignación distan de tener reglas claras y transparentes, asisten en general al mecanismo de fila, proponiendo formas de asignación que ponen en entre dicho la accesibilidad a los programas por parte de la población general.

La delegación tampoco impulsó medidas diseñadas desde el principio de focalización territorial reconocido por la ley, aunque esto resulte hasta cierto punto comprensible dados los niveles generalizados de pobreza que se viven en toda la demarcación y lo cual bien resultaría un argumento en favor de la aplicación de políticas de corte universalista. De manera que, los programas implementados desde la Dirección General de Desarrollo Social en la Delegación Milpa Alta manifiestan brechas importantes entre la norma y la implementación de las políticas sociales en el ámbito local, mismas que es importante zanjar con grados más relevantes de congruencia política y normativa.

Por otra parte, una intención reconocida en la normatividad vigente es la responsabilidad del gobierno de crear las condiciones para promover, proteger y garantizar el cumplimiento de todos los derechos sociales de la población. Sin embargo, poco o nada se hace en materia de diversos derechos por parte de las redes de programas sociales de la Delegación Milpa Alta, que se ha caracterizado por dirigir los canales más robustos de sus recursos a sectores de política social como educación y grupos vulnerables, dejando en el desamparo otros ámbitos posibles de intervención como vivienda, salud, alimentación y empleo.

El sector salud ha sido atendido de manera indirecta y únicamente en el año 2011 desde el cual desaparecieron las intervenciones en la materia. Los programas que atendieron el derecho a la salud ese año fueron el *Programa de Subsidios para la Atención y Control de la Población Canina y Felina* y el *Programa para Ayudar a la Población Afectada por Desastres Naturales, Contingencias o que Requieran Atención Médica Especializada* (2011-2013). El primero, promovía el control y prevención de enfermedades que originan y transmiten a las personas las mascotas no deseadas o los perros callejeros, dicho programa tiene como virtud reconocer una necesidad específica de la población con base en las peculiaridades del territorio. El segundo, aunque sólo de manera secundaria,

prestaba ayuda a la población que la necesitara siempre que esta presentara un documento evidencia de su situación, la cotización del servicio y la petición de ayuda a nombre del beneficiario, todo esto con un presupuesto total de ciento cincuenta mil pesos y que según muestran las reglas de operación operaría en doce comunidades de la delegación⁸¹. Las muestras anteriores representan evidencias de la ruptura existente entre la normatividad y la práctica las cuales se hacen patentes en el diseño de los programas sociales de las delegaciones. La tensión es aún mayor si se toma en cuenta el diseño y la práctica en las implementaciones de los programas sociales delegacionales en oposición a los programas más emblemáticos que se han implementado en las últimas administraciones del Gobierno del Distrito Federal.

De igual manera, el caso del sector vivienda es de tomarse en consideración, en los cinco años que contempla el periodo, ningún programa social de la Delegación Milpa Alta se dirigió a tal motivo. A diferencia de lo que sucede en todas las otras delegaciones implicadas en este trabajo, la ausencia de intervenciones para promover avances en las viviendas populares y mejoras en las condiciones de habitabilidad es un indicador del bajo nivel de compromiso de las administraciones pero también del descuido sectorial de componentes programáticos que naturalmente deberían estar presentes en cualquier red integral de programas sociales.

Se presentan a continuación, los gráficos que concentran el nombre de los programas, el monto que les fue asignado en cada año fiscal y el número de intervenciones por año en la delegación. La idea general, es obtener un panorama breve pero integrado de las acciones de cada uno de los gobiernos locales pero también poder establecer similitudes y diferencias entre los distintos años del periodo en cada demarcación.

⁸¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1023 Bis Tomo II, 31 de enero de 2011, Cfr. p. 91.

TABLA 1. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MILPA ALTA		
EJERCICIO FISCAL 2011		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	P. DE AYUDAS ECONOMICAS POR TI Y POR TU FUTURO (NIVEL BÁSICO)	2,920,000
2	P. DE AYUDAS ECONOMICAS POR TI Y POR TU FUTURO (NIVEL SUPERIOR)	960,000
3	P. DE AYUDAS EN ESPECIE (DESPENSAS) NIVEL PRIMARIA	430,000
4	PROGRAMA MILPA ALTA UNIDA POR EL DEPORTE AYUDAS ECONOMICAS ATLETAS	200,000
5	P. MILPA ALTA UNIDA POR EL DEPORTE AYUDAS ECONOMICAS PREMIOS DEP.	150,000
6	P. DE AYUDAS A LA POBLACIÓN AFECTADA POR DESASTRES Y ATENCIÓN MÉDICA	150,000
7	P. DE SUBSIDIOS PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN CANINA Y FELINA	365,000
8	PROGRAMA DE AYUDAS PARA OTORGAR SERVICIO FUNERARIO GRATUITO	220,000
9	P. ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES A TRAVÉS DE PERSONAS ADULTAS MAYORES	885,000
10	P. ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES A TRAVES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	678,000
11	P. AYUDA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE PARTICIPEN COMO PROMOTORES	102,000
12	P. AYUDAS ECONOMICAS Y EN ESPECIE PARA CELEBRACIONES TRACIONES Y EVENTOS	9,650,000
	TOTAL	16,710,000
	PRESUPUESTO TOTAL PARA LA DELEGACIÓN	785,514,320
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	16,710,000
	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL EN PROGRAMAS	2.13

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal

TABLA 2. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MILPA ALTA		
EJERCICIO FISCAL 2012.		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	P. ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES A TRAVÉS DE PERSONAS ADULTAS MAYORES	915,000
2	P. ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES A TRAVES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	540,000
3	P. AYUDA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE PARTICIPEN COMO PROMOTORES	56,280
4	PROGRAMA DE AYUDAS PARA OTORGAR SERVICIO FUNERARIO GRATUITO	152,000
5	P. DE AYUDAS A LA POBLACIÓN AFECTADA POR DESASTRES Y ATENCIÓN MÉDICA	945,000
6	PROGRAMA DE AYUDAS ECONOMICAS POR TI Y POR TU FUTURO (NIVEL BÁSICO)	2,920,000
7	PROGRAMA DE AYUDAS ECONOMICAS POR TI Y POR TU FUTURO (NIVEL SUPERIOR)	960,000
8	AYUDAS EN ESPECIE POR TI Y POR TU FUTURO NIVEL PRIMARIA	430,000
9	P. PROMOVER EL DEPORTE PARA TODOS A TRAVES DE AYUDAS ECONOMICAS Y ESPECIE	150,000
10	CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL DELEGACIONALES	490,000
11	P. MILPA ALTA UNIDA POR EL DEPORTE APOYO PARA PREMIACIÓN DEPORTIVA.	150,000
	TOTAL	7,708,280
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	7,708,280
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	754,752,142
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	1.02

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

TABLA 3. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MILPA ALTA		
EJERCICIO FISCAL 2013.		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	P. ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES A TRAVÉS DE PERSONAS ADULTAS MAYORES	915,000
2	P. ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES A TRAVES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	432,000
3	P. AYUDA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE PARTICIPEN COMO PROMOTORES	164,000
4	PROGRAMA DE AYUDAS PARA OTORGAR SERVICIO FUNERARIO GRATUITO	152,000
5	P. DE AYUDAS A LA POBLACIÓN AFECTADA POR DESASTRES Y ATENCIÓN MÉDICA	625,000
6	PROGRAMA DE AYUDAS ECONOMICAS POR TI Y POR TU FUTURO (NIVEL BÁSICO)	3,350,000
7	PROGRAMA DE AYUDAS ECONOMICAS POR TI Y POR TU FUTURO (NIVEL SUPERIOR)	0
8	AYUDA ECONÓMICA PARA PREMIACIÓN DE EVENTOS DEPORTIVOS	100,000
9	AYUDAS ECONOMICAS A PROMOTORES DEPORTIVOS	200,000
10	DENTROS DE DESARROLLO INFANTIL DELEGACIONAL	490,000
	TOTAL	6,428,000
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	6,428,000
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	839,573,614
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	0.77

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal

TABLA 4. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MILPA ALTA		
EJERCICIO FISCAL 2014		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	AYUDAS ECONÓMICAS INCENTIVANDO TU EDUDACIÓN DE NIVEL SUPERIOR	480,000
2	AYUDAS ECONÓMICAS INCENTIVANDO TU EDUDACIÓN DE NIVEL PRIMARIA Y SECUNDARIA	3,350,000
3	HUEHUETLATOLI. P. DE AYUDAS ECONÓMICAS PARA PERSONAS CON MAS DE 60 AÑOS	670,000
4	PROGRAMA DE AYUDAS ECONOMICAS PARA PROMOTORES DEL DEPORTE 2014.	200,000
5	PROGRAMA DE AYUDAS ECONOMICAS PARA REALIZAR EVENTOS DEPORTIVOS.	100,000
6	P. DE AYUDAS ECONÓMICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ETAPA DE INTEGR.	432,000
	TOTAL	5,232,000
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	5,232,000
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	854,257,533
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	0.61

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal

TABLA 5. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MILPA ALTA		
EJERCICIO FISCAL 2015		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	AYUDAS ECONÓMICAS INCENTIVANDO TU EDUDACIÓN DE NIVEL PRIMARIA Y SECUNDARIA	3,350,000
2	AYUDAS ECONÓMICAS INCENTIVANDO TU EDUDACIÓN DE NIVEL SUPERIOR	960,000
3	P. DE AYUDAS ECONÓMICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ETAPA DE INTEGR.	597,000
4	HUEHUETLATOLI. P. DE AYUDAS ECONÓMICAS PARA PERSONAS CON MAS DE 60 AÑOS	890,000
5	PROGRAMA DE AYUDAS ECONOMICAS PARA REALIZAR EVENTOS DEPORTIVOS.	200,000
6	PROGRAMA DE AYUDAS ECONOMICAS PARA PROMOTORES DEL DEPORTE.	200,000
	TOTAL	6,197,000
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	6,197,000
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	971,674,635
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	0.64
Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal		

Casos Específicos de análisis.

Profundizar el análisis de la política social de las delegaciones requiere ir hasta las unidades fundamentales de implementación con que estas cuentan. Los programas sociales de las delegaciones al ser analizados en sus componentes y especificidades particulares aportan un grado de información significativo sobre la manera en que se entienden y operan las políticas sociales en el ámbito local de la ciudad; no obstante al ser imposible abordar todos los programas del periodo en este documento, se presentan algunos casos destacados por sus singularidades o por aspectos de su diseño que valgan la consideración a manera de muestra.

Programa de Ayudas Económicas por Ti y por Tu Futuro Nivel Básico (ediciones 2011-2015)

El programa de becas para estudiantes de educación básica de la Delegación Milpa Alta tiene como característica principal su sostenimiento como estrategia a lo largo del periodo. La permanencia es por doble cuenta, de un lado el nivel de gasto que ronda los tres millones de pesos anuales se mantiene prácticamente intacto, los montos de las becas (mil cien pesos anuales en dos ministraciones semestrales para niños de primaria

y mil doscientos para alumnos de secundaria con la misma periodización) también se sostienen a lo largo del periodo. Esto le convierte en el programa más importante de la delegación, que sin embargo, muestra severas deficiencias técnico programáticas e inconsistencias con relación a los principios establecidos en la LDSDF.

Primeramente, destaca el bajo nivel de provisión frente al potencial universo de población susceptible de ser atendida. En el caso de los estudiantes de primaria se consideran becas para mil cien niños, los cuales representan únicamente el 6.5% del total de alumnos inscritos en escuelas primarias en la delegación. Los apoyos se proporcionan únicamente a consecuencia de pertenecer a los grados más altos de acuerdo a la escolaridad: 4to, 5to y 6to año en el caso de primaria y 2do y 3ro para el caso de los estudiantes de secundaria. Este aspecto crea un potencial de segmentación para los beneficiarios de un programa ya de por sí acotado. El universo potencial de atención es de 16 788 alumnos inscritos en primaria y 7 777 en secundaria⁸² lo que podría significar una ventana de oportunidad importante para atender la problemática mediante un diseño más acorde con los principios de igualdad y universalidad previstos en la ley.

En segundo lugar, el mecanismo de selección de los beneficiarios se sustenta en el criterio de necesidad, el cual se corrobora mediante una prueba de medios; esta circunstancia desliga el diseño del programa del de una política social incluyente, fundamentado en una perspectiva de derechos y que se ejerce no sólo no solo en favor de los pobres extremos o los más necesitados sino para todos como lo establece la normatividad vigente. Aunado a esto, la entrega de beneficios por parte del programa se encuentra sujeta a suficiencia presupuestal, característica de la que se desprenden por un lado la poca claridad en cuanto a la oportunidad de acceso y la exclusión social de aquellos que, aun encontrándose en un estado de necesidad o privación más grave, no alcancen a ser registrados como beneficiarios del programa.

Desde el año 2011 entre los requisitos del programa destaca la solicitud de una constancia de ingresos a los padres de familia de los beneficiarios; este documento tiene dos factores importantes en la conformación de un expediente, si se tiene una constancia

⁸² Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Anuario estadístico y geográfico del Distrito Federal 2014*. México.

oficial de ingresos se pertenece al mercado laboral formal, y por ende, se matiza el criterio de necesidad. Por otra parte, si no se tiene un empleo formal el requisito de la constancia de ingresos sólo puede presentarse como un documento *no oficial* o *informal* y dar lugar a la negación de acceso al programa por el incumplimiento de los requisitos del mismo. Estos elementos de requisición pueden actuar como condicionalidades y originar desafortunadas distinciones entre pobres merecedores y no merecedores de los apoyos.

Finalmente, en el *Programa de Ayudas Económicas por Ti y por Tu Futuro Nivel Básico* el apartado de las reglas de operación concernientes a las formas de participación social, implica por ejemplo en el año 2015, que la delegación solicite la participación de los estudiantes en actividades culturales, recreativas y deportivas organizadas por el gobierno de la demarcación⁸³. Dichas funciones podrían hacer las veces de requisitos condicionalidades de carácter punitivo; por ejemplo en el caso de que el beneficiario se viera impedido o decidiera no asistir a los eventos organizados por la delegación con motivo del programa, esto podría tener implicaciones al intentar renovar la beca para un segundo año. Pero además, podría significar que el alumno beneficiario tuviera que utilizar los recursos de la beca para la asistencia a dichos eventos; por esa razón, el programa trasciende la frontera de una intervención instalada en el ámbito de los derechos a otra basada en el establecimiento de obligaciones, las cuales no se asocian precisamente con una perspectiva de derechos sociales en el diseño de los diferentes programas.

Programa de Atención a Grupos Vulnerables a Través de Personas Adultos Mayores (ediciones 2011 y 2012) y *'Huehuetlatoli' Programa de Ayudas Económicas a Adultos Mayores (ediciones 2013-2015)*.

Los programas sociales de atención a los adultos mayores de la Delegación Milpa Alta sostienen las mismas características programáticas a lo largo del periodo a pesar del cambio de nombre en el año 2013. En esencia esta acción social del gobierno de la demarcación se propone atender las necesidades de recreación, alimentación o apoyos

⁸³ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 21, Tomo II, 30 de enero, 2015. p. 220.

económicos que requieran los adultos mayores de la delegación para promover el desarrollo de una vida digna entre los habitantes en ese rango de edad. El monto anual del programa ronda los novecientos mil pesos con excepción del año 2013 en el cual sólo contempló una programación presupuestal de seiscientos setenta mil pesos y que se registra como su peor año en términos de gasto.

La primera contradicción sustantiva del programa reside en la construcción de la población objetivo. Entre los objetivos generales dispuestos en las reglas de operación del mismo se lee: “reconocer y proteger los derechos de las personas adultas mayores de sesenta años en adelante, para que sin distinción alguna gocen de una mejor calidad de vida⁸⁴”. No obstante, el programa dirige la provisión de bienes y la prestación de sus servicios a los ‘*grupos de adultos mayores*’ que residen en la delegación, es decir, a las organizaciones vecinales que concentran personas de la tercera edad y al seno de las cuales se realizan algunos talleres o actividades para las mismas. De manera tal que no es posible acceder a los beneficios del programa sin pertenecer a estas organizaciones, (las cuales se aclara no son asociaciones propias de la delegación sino de la sociedad civil residente en ella), generando un obstáculo en el acceso que contradice los objetivos del programa y los principios de igualdad, universalidad, exigibilidad y participación reconocidos por el artículo cuarto de la LDSDF.

Ahora bien, el programa se propone alcanzar con diversos beneficios a ochocientos adultos mayores residentes en la demarcación, cifra que se confronta con una población potencial de 4800 personas pertenecientes a ese segmento y que residen en la delegación según cifras del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal y que gozan de la cobertura de un programa universal como lo es el programa de pensión universal de adultos mayores⁸⁵. De esta forma, en origen, el programa sólo se propone alcanzar al 14.5% del total posible, sin ningún mecanismo riguroso de selección de beneficiarios y con criterios de asignación para los grupos que distan de ser claros o transparentes. En ninguna edición el programa se especifica la manera en que

⁸⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1788 Bis, 30 de enero, 2014. p. 227. (También véanse las Reglas de Operación 2015).

⁸⁵ Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal, *Evaluación Interna del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Distrito Federal*, México, SEDESO-IAAM, 2013. p. 52. En: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2013/evaluaciones/Evaluacion%20IAAM%202013.pdf>.

habrán de seleccionarse aquellos grupos que resultan beneficiados por las entregas, dando oportunidad a la aplicación de procesos arbitrarios y dejando la puerta abierta a posibles dinámicas clientelares.

En cuanto a la naturaleza de los apoyos, la provisión se efectúa mediante un esquema de transferencias mixtas lo que implica la entrega de recursos monetarios y/o en especie, y de los cuales destaca principalmente el uso de despensas. La teoría de los programas de transferencias muestra que cuando las entregas se acotan a un grupo de productos predeterminados por los funcionarios de los gobiernos se presume que estos pretenden saber mejor qué es lo que las personas necesitan, incluso por encima de los mismos beneficiarios, lo cual no resulta del todo cierto. Además se reconoce teóricamente que existe un nivel sub óptimo de aprovechamiento de los recursos en la medida en que una despensa puede contener artículos que una persona ya posea o no incluya como parte de su dieta o adquisiciones cotidianas. Más aún, la noción “despensa” diluye montos y componentes de la transferencia en especie y no comporta estándares de calidad ni permite advertir el impacto que puedan tener sobre la calidad de vida o la nutrición de los beneficiarios.

Por último, el programa se circunscribe al conjunto de programas delegacionales que suponen una duplicidad o superposición de los ámbitos de interés reconocidos por los programas de pensión alimentaria de adultos mayores del Gobierno del Distrito Federal y el programa 70 y más del Gobierno Federal. Lo cual no significa que no deba atenderse de mejor manera a esta población por parte de las autoridades e instituciones locales, inclusive con caudales cada vez más robustos del presupuesto, fundamentalmente por una razón, esta categoría o grupo etario se encuentra sobrerrepresentado entre aquellas con altos niveles de pobreza, vulnerabilidad y abandono.

Programa de Atención a Grupos Vulnerables a Través de Personas con Discapacidad y Programa de Ayuda a Personas con Discapacidad que Participen como Promotores.

La Delegación Milpa Alta cuenta con una población de 5830 personas con discapacidad, de las cuales es posible identificar subgrupos asociados a los diferentes motivos en que

dicha discapacidad se sustenta. En primer lugar destacan por su proporción con respecto al total aquellas personas que enfrentan limitaciones para caminar o ver y de las cuales existen registros por dos mil seiscientas y dos mil personas respectivamente en el territorio de la demarcación. Sin embargo también es posible identificar cuatro grupos más donde se registran a aquellos que tienen dificultades para escuchar, comunicarse o que cuentan con algún grado de discapacidad mental.

Los programas sociales y de transferencias monetarias o en especie de la Delegación Milpa Alta, no han utilizado esta información para desarrollar las estrategias de atención con las que las autoridades de la demarcación se proponen atender a estos grupos poblacionales. Tales datos resultan cruciales al momento de plantear una estrategia de atención para grupos vulnerables y especialmente para un segmento poblacional que enfrenta, en la mayor parte de las ocasiones, adversidades o dificultades acumuladas para poder insertarse en las dinámicas de la vida comunitaria, y más aún, productiva.

El Programa de Atención a Grupos Vulnerables a Través de Personas con Discapacidad y el Programa de Ayuda a Personas con Discapacidad que Participen como Promotores aparecen separados en los tres primeros años del periodo y luego se fusionan integrando sus componentes programáticos en uno solo. Nunca superaron los 150 beneficiarios (incluidos los dos programas) y establecieron ayudas en el mejor de los casos para sólo el 2.5 por ciento de la población potencial bruta. Esta circunstancia le coloca en la clase de los programas ultra focalizados construidos por los gobiernos de izquierda del ámbito local en el Distrito Federal, fuera de la perspectiva de derechos y alejados contundentemente de los principios que gobiernan el diseño de los programas sociales en la normatividad vigente establecida.

La prestación de servicios y los bienes transferidos por el programa no se relacionaron directamente con ninguna de las discapacidades arriba mencionadas, resultó más bien un acompañamiento del ingreso y en el caso del *Programa para Personas que Participen como Promotores*, consistieron en acciones que asistieron a los individuos con discapacidad mediante una inserción laboral temporal. En otras delegaciones, los programas de grupos vulnerables que se dirigen a personas con discapacidad optan en general por las transferencias de bienes en especie y las focalizan de acuerdo a las

necesidades peculiares de cada grupo, por ejemplo, mediante la entrega de bastones, sillas de ruedas, aparatos auditivos y otros equipamientos necesarios e indispensables. Lo anterior no significa que el acompañamiento del ingreso resulte poco importante, todo lo contrario, pero sí que puede tenerse una correlación más congruente entre las necesidades y las acciones sociales del gobierno a través de un programa de transferencias en especie.

Ahora bien, con relación a otros programas delegacionales el número de beneficiarios es menor, si bien no sucede así con los montos, los cuales superan el promedio de atención general. La transferencia monetaria se sostiene en seis mil pesos anuales en el *Programa de Atención a Grupos Vulnerables a Través de Personas con Discapacidad* y en el caso del *Programa de Personas que Participan como Promotores* en alrededor de ocho mil pesos. El primero alcanzó en el año 2011 su mayor cobertura cuando fue de ciento trece personas disminuyendo de manera importante para considerar solamente 72 personas en los últimos tres años del periodo, es decir, de 2013 a 2015. El programa realizó la selección de beneficiarios mediante el mecanismo de fila y sujetó la incorporación de personas a la disponibilidad de recursos, estos aspectos son destacables y adquieren un grado superior de relevancia cuando se contrastan con la cifra de 5 830 personas con discapacidad que habitan la delegación.

Este programa claramente es diseñado al auspicio del criterio liberal de necesidad, pero no advierte el uso de sistemas de información o procesos de focalización territoriales-multietápicas como los que se realizaron por ejemplo en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ahora Prospera del Gobierno Federal; esta circunstancia muestra que en las delegaciones del Distrito Federal se presenta, en coexistencia con otros, un tipo nuevo de programas sociales ajeno a los paradigmas del Gobierno del Distrito Federal o del propio Gobierno d la República.

2.3.2. Los programas sociales de la Delegación Gustavo A. Madero. Panorama General.

Los programas sociales de la Delegación Gustavo A. Madero ostentan particularidades que han de ser destacadas en la caracterización general de la política social urbana del Distrito Federal. En primera instancia, el conjunto de programas mantiene un aumento prácticamente constante en el monto del gasto como porcentaje del presupuesto total de la delegación a lo largo del periodo, siendo este de 2.3%, 2.05%, 3.61%, 3.07% y 2.79% para todos los años de 2011 a 2015 respectivamente. Esta función le ha conferido un grado de solidez y estabilidad a los programas que es notable con relación a otras redes de programas sociales delegaciones.

En segundo lugar, el número de programas aparece como el más estable entre los casos de estudio: 9, 10, 10, 11, 11 programas sociales para cada año del periodo de estudio de 2011 a 2015 respectivamente. Este conjunto de programas no presenta variaciones sustantivas en términos programáticos ni de los presupuestos que se destinan a cada intervención, creando en razón de lo anterior, el grado más alto de certidumbre y conocimiento sobre los programas que están siendo implementados o que se encuentran disponibles en las delegaciones implicadas en este trabajo.

Los criterios para la selección de los beneficiarios en los programas son heterogéneos, sin embargo, destaca la presencia de algunas intervenciones de corte universal y otras que utilizan el mecanismo de focalización territorial. De los 51 programas lanzados por la Delegación Gustavo A. Madero en el periodo el método preferido fue, no obstante, el mecanismo de fila con 36 programas, cuyas prestaciones de servicios o entregas de bienes se encuentran sujetas a disponibilidad presupuestal. Esto se convierte en un aspecto negativo en el diseño de los programas de la demarcación por cuanto carece de congruencia con los principios establecidos en la LDSDF y con las acciones practicadas en otros programas del Gobierno de Distrito Federal.

Algunos programas sociales de la delegación destacan por ser ejemplos en promover de manera articulada mecanismos universales de selección de beneficiarios con mecanismos de participación ciudadana y donde la injerencia de las personas tiene

efectos directos sobre las acciones que realizan las administraciones. Programas como *Hagamos Unidad* y *Hagamos una Escuela Digna* combinan esquemas participativos donde las partes implicadas toman decisiones consensuadas sobre las características de una política pública y resultan sin duda un modelo replicable para otras delegaciones con problemáticas y características similares.

También destaca como un rasgo singular en la delegación su sobre concentración en sectores de política social como educación y vivienda, y su consecuente descuido de otras áreas importantes que aparecen rezagadas o con muy pocos recursos como son por ejemplo las áreas de salud y/o alimentación. Este aspecto tiene relevancia por doble cuenta ya que al concentrar los recursos sobre programas educativos evidentemente también se acotan los márgenes de acción sobre ciertos grupos etarios.

La Delegación Gustavo A. Madero ha atendido prioritariamente a niños en edad de formación escolar básica con el 33% de sus programas (considerando siempre los límites temporales del periodo). Por su parte, el grupo etario de los adultos mayores de la delegación que se encuentra conformado por 78 692 personas con más de sesenta años según el IAAM solamente fue beneficiado de manera indirecta con porciones de presupuestos de otros programas que atienden también a otros grupos. La concentración de recursos en ciertos programas puede implicar la desatención sobre importantes segmentos poblacionales como lo muestra el caso de las personas de la tercera edad.

También destaca como proporción el grupo de programas dirigidos a poblaciones abiertas, es decir, a grupos de personas que no pueden ser definidos o identificados en términos de sus edades. Los más importantes son los programas de atención a grupos vulnerables que incluyen a madres solteras, personas con discapacidad y adultos mayores en un solo programa, o los programas de vivienda que tienen impacto en la población general y no precisamente en un grupo etario predeterminado.

Por último, la Delegación Gustavo A. Madero es el único entre las demarcaciones que comprenden este estudio que resintió positivamente el cambio de administración en el gobierno, cuando el entonces delegado Víctor Hugo Lobo Román cede la administración a la licenciada Nora del Carmen Arias Contreras, quien le imprimió un repunte presupuestal inédito desde su primer año de gobierno, duplicando prácticamente el gasto

destinado a programas de transferencias monetarias de la delegación, haciéndolo pasar de \$ 54,000,000.00 a 104,000,000.00 del año 2012 al 2013. Este cambio significó un engrosamiento del canal de transferencias para los sectores menos favorecidos y la prueba de que la política social en el ámbito local no se construye en el vacío sino que tiene un importante grado de correlación con la legitimación política de los gobiernos en turno y los grupos políticos en el poder. Se exponen a continuación, como en todos los casos, los gráficos que concentran la información sobre el nombre, presupuesto y el conjunto de programas que implementó cada delegación por año.

TABLA 6. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN GUSTAVO A. MADERO		
EJERCICIO FISCAL 2011		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	HAGAMOS ESTUDIANTES DE EXCELENCIA	4,000,000
2	SIGAMOS APOYANDO TU EDUCACIÓN	30,000,000
3	HAGAMOS UNA ESCUELA DIGNA	7,000,000
4	TENGAMOS UNA VIDA DIGNA	376,800
5	HAGAMOS JUNTOS LA DESPENSA	7,992,000
6	MEJORANDO TU CASA	4,000,000
7	TENGAMOS CALIDAD DE VIDA	1,200,000
8	HAGAMOS UNIDAD	4,000,000
9	TENGAMOS DEPORTISTAS DE EXCELENCIA	2,000,000
	TOTAL	60,568,800
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	2,715,534,620
	PORCENTRAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	2.23
Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal		

TABLA 7. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN GUSTAVO A. MADERO		
EJERCICIO FISCAL 2012		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	HAGAMOS LA TAREA JUNTOS	10,000,000
2	HAGAMOS ESTUDIANTES DE EXCELENCIA	1,500,000
3	SIGAMOS APOYANDO TU EDUCACIÓN	30,000,000
4	GRUPOS VULNERABLES	13,440,000
5	TENGAMOS UNA VIDA DIGNA	500,000
6	MEJORGAMDO TU CASA	2,500,000
7	TENGAMOS CALIDAD DE VIDA	1,200,000
8	HAGAMOS UNIDAD	2,000,000
9	ATENCIÓN A NIÑOS Y NIÑAS INSCRITOS EN LOS CENDIS	
10	GAM VE POR TI	3,200,000
	TOTAL	64,340,000
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	64,340,000
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	2,679,728,068
	PORCENTRAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	2.40

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

TABLA 8. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN GUSTAVO A. MADERO		
EJERCICIO FISCAL 2013		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	HAGAMOS LA TAREA JUNTOS	38,000,000
2	HAGAMOS ESTUDIANTES DE EXCELENCIA	2,500,000
3	SIGAMOS APOYANDO TU EDUCACIÓN	36,000,000
4	GRUPOS VULNERABLES	10,680,000
5	AYUDAS ESPECIALES GAM	800,000
6	MEJORGAMDO TU CASA	3,500,000
7	TENGAMOS CALIDAD DE VIDA	2,200,000
8	HAGAMOS UNIDAD	2,000,000
9	ATENCIÓN A NIÑOS Y NIÑAS INSCRITOS EN LOS CENDIS	6,552,824
10	GAM VE POR TI	2,000,000
	TOTAL	104,232,824
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	104,232,824
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	2,884,123,676
	PORCENTRAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	3.61

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

TABLA 9. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN GUSTAVO A. MADERO		
EJERCICIO FISCAL 2014		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	HAGAMOS LA TAREA JUNTOS	26,193,439
2	HAGAMOS ESTUDIANTES DE EXCELENCIA	2,500,000
3	SIGAMOS APOYANDO TU EDUCACIÓN	36,000,000
4	GRUPOS VULNERABLES	12,600,000
5	AYUDAS ESPECIALES GAM	500,000
6	MEJORGAMDO TU CASA	2,500,000
7	TENGAMOS CALIDAD DE VIDA	2,200,000
8	HAGAMOS UNIDAD	2,000,000
9	GAM VE POR TI	2,000,000
10	HAGAMOS OFICIO	480,000
11	JUVEN GAM	2,400,000
		89,373,439
	TOTAL	89,373,439
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	89,373,439
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	2,913,619,610
	PORCENTRAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	3.07

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

TABLA 10. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN GUSTAVO A. MADERO		
EJERCICIO FISCAL 2015		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	AYUDAS ESPECIALES GAM	500,000
2	TENGAMOS CALIDAD DE VIDA	3,000,000
3	HAGAMOS LA TAREA JUNTOS	26,000,000
4	GRUPOS VULNERABLES	13,220,000
5	HAGAMOS ESTUDIANTES DE EXCELENCIA	2,500,000
6	SIGAMOS APOYANDO TU EDUCACIÓN	36,000,000
7	MEJORGAMNDO TU CASA	2,000,000
8	HAGAMOS UNIDAD	2,000,000
9	GAM VE POR TI	2,000,000
10	HAGAMOS OFICIO	600,000
11	JUVEN GAM	2,400,000
	TOTAL	90,220,000
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	90,220,000
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	3,231,576,363
	PORCENTRAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	2.79

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Casos específicos de análisis.

Hagamos la Tarea Juntos

Hagamos la Tarea Juntos es un programa que aparece por primera vez en el periodo en el año 2012 y presenta una programación presupuestal contradictoria a lo largo de los años sin que esto reste fuerza a otras cualidades destacadas en su diseño. En ese año, el programa se propuso entregar uniformes deportivos compuestos por un short, un pants, una playera y un par de tenis a todos los estudiantes inscritos en escuelas públicas de educación primaria y secundaria que residían en la delegación. En su programación presupuestal supuso un gasto de diez millones de pesos y se consideró a sí mismo un programa universal, que dotaría de dichos elementos a todos los alumnos sin distinción alguna.

Sin embargo, el cruce de datos estadísticos y las reglas de operación muestran la imposibilidad técnica de la implementación del programa debido fundamentalmente a las dimensiones del segmento etario en la delegación. La delegación Gustavo A. Madero ha tenido alrededor de 130 000 alumnos de nivel primaria y 76 000 alumnos inscritos a nivel secundaria en los últimos años, los que sumados ofrecen un universo potencial de atención de 200 000 alumnos, cerca del 20% de la población total de una delegación que ocupa el segundo lugar bajo el criterio de población absoluta en el Distrito Federal. Si se dividiera el presupuesto del programa frente al universo posible de atención (en función de ser este un programa de vocación universalista) se obtiene un monto de \$ 50.00 para cada estudiante, cifra por lo menos decir insuficiente para adquirir los bienes previstos en el diseño del programa.

No obstante, el ajuste se realizó en el año posterior inmediato a esta falla mediante dos decisiones, se redujo el universo potencial de beneficiarios acotándolo únicamente a los estudiantes de primaria y se incrementó el monto presupuestal del programa haciéndolo pasar de \$10, 000,000.00 hasta \$38, 800,000.00 para su edición en el año 2013, colocando de esta forma al programa como la intervención más onerosa por parte de la delegación. De manera tal que, lo presupuestado por alumno teniendo en cuenta la misma función ofrecía como resultado doscientos noventa y dos pesos, cifra

medianamente más sensata para la concreción de los beneficios. Lo importante de todo esto es, reflexionar acerca de que los programas deben ser estructurados con base en información veraz que le confiera seriedad y calidad al diseño, aproximándole a los principios establecidos por la ley y no que terminen siendo el producto de suposiciones infundadas.

Por otra parte, los elementos más destacados en el diseño del programa y que se corresponden con una perspectiva de una política social amplia asentada sobre una perspectiva de derechos son en primer lugar la universalidad propuesta, la igualdad de los beneficios implicados, su asociación directa con la promoción de un derecho social y humano reconocido, la accesibilidad conseguida por los pocos y simples requisitos para resultar beneficiario, el avance en términos de exigibilidad y por último, la dinámica participativa entre las instancias y actores involucrados. Esto habla de la comprensión del sentido de una acción social programática por parte de los actores políticos involucrados en el gobierno local y merecen réplica como modelo de intervención en otros casos similares.

La accesibilidad a un programa social debe definirse como la posibilidad que una persona encuentra para acceder a los bienes y prestaciones proporcionados por una intervención, y con la simplicidad de los trámites o acciones necesarias para incorporarse a las listas de beneficiarios. *Hagamos la Tarea Juntos* es un programa que redujo considerablemente los elementos necesarios para ser seleccionado como beneficiario: estar inscrito en un plantel de educación primaria, llenar un formato proporcionado por la Dirección General de Servicios Educativos y documentos esenciales de identificación (CURP y credencial de elector de los padres de familia). Esta circunstancia es crucial porque cierra la puerta a dinámicas clientelares o de condicionamiento para las ayudas sociales que se entregan en este nivel tan próximo a la población abonando además en la posibilidad de exigir el otorgamiento de los recursos o bienes de un programa.

Un último aspecto importante es la permanencia del programa como estrategia sostenida a lo largo de los años lo que le confiere certidumbre y reconocimiento social entre los habitantes de la delegación como una intervención original y propia, creando además ese

sentido de pertenencia y de destino compartido en igualdad, abonando incluso en alguna medida a los factores de cohesión social.

Los programas de vivienda de Gustavo A. Madero:

Hagamos Unidad y Mejorando tu Casa

Los programas de atención a las necesidades de vivienda de la delegación Gustavo A. Madero han permanecido como estrategias desplegadas en el territorio de la delegación a lo largo del periodo e incluso gozan de una historia previa, han tenido presupuestos sostenidos y se han concentrado en poblaciones vulnerables o en aquellas que habitan viviendas de interés social, particularmente en quienes residen en unidades habitacionales de considerable antigüedad.

En el primer caso, *Hagamos Unidad* se autodefine como un “programa de transferencias monetarias que pretende garantizar el derecho de los habitantes de esta ciudad a contar con una vivienda digna”⁸⁶. El reconocimiento del problema público reside en la necesidad de dar mantenimiento a unidades habitacionales con ya varias décadas de existencia mediante un esquema participativo y conjunto, en el cual las autoridades y los condóminos en un esquema de corresponsabilidad consiguen mejoras y logran prevenir riesgos asociados al desgaste natural de los inmuebles, especialmente en las áreas comunes y en los sistemas eléctricos e hidrosanitarios.

El programa contempla la creación de una cuenta bancaria conjunta con una firma mancomunada en la que los representantes de la delegación y el representante de la organización de condóminos reciben la transferencia monetaria por parte del gobierno. Ellos son los responsables de evaluar las oportunidades de mejora y de contratar a prestadores de servicio que se encargarían de llevar a cabo las obras necesarias. Los recursos de la transferencia son indeterminados por el programa y dependen en cada caso de las necesidades con que cuenta cada unidad habitacional. Sin embargo, el tope

⁸⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1279, tomo II, 31 de enero, 2012. p.

máximo se ubica en 20 unidades habitacionales beneficiadas por año, con excepción del año 2011, cuando el presupuesto del programa era de \$ 4, 000,000.00 el doble de lo que actualmente comporta el monto.

Un problema importante del programa se encuentra en la determinación de las unidades que resultarán beneficiadas por las transferencias del programa, esto depende primeramente de que la organización de condóminos presente una demanda de atención a la Coordinación de Apoyos para una Vivienda Digna de la delegación, la cual se encarga de evaluar y efectuar la selección de unidades que reciben los apoyos del programa. De manera que, pueden quedar excluidas del programa aquellas unidades que aun teniendo necesidades más apremiantes no presenten demandas, o bien, aquellas que no sean seleccionadas por dicha coordinación, y dado que los criterios de selección no están operacionalizados ni se encuentran específicamente redactados en las reglas de operación, esta función queda al arbitrio de los funcionarios de la dependencia.

Sin embargo, los grados de participación ciudadana y de integración entre autoridades y colonos que supone el programa son de un valor muy destacado para el contexto de los gobiernos delegacionales. Al contemplar como responsabilidades conjuntas la decisión, implementación, supervisión y evaluación de una política pública el programa se instala en el ámbito de la participación ciudadana y va más allá del ámbito de la participación social que en múltiples ocasiones diluye la capacidad de incidencia de la ciudadanía sobre las decisiones públicas.

Por su parte el programa de transferencias en especie *Mejorgamndo tu Casa* ha dirigido su presupuesto a la mejora de la imagen y la calidad de vida de los habitantes de la delegación con especial énfasis en la vivienda autoconstruida. En esencia, el programa otorga beneficios que han venido evolucionando e incrementando los conceptos, las primeras entregas propuestas en el año 2007 otorgaban solamente ayuda para aplanados y pintura de las casas, no obstante, los beneficios actuales contemplan láminas, polines, tinacos de p.v.c, muebles de baño, aplanados, pintura, losas y pisos firmes; estos últimos hasta por dieciséis metros cuadrados.

El procedimiento de instrumentación del programa contempla que los ciudadanos que así lo requieran presenten una solicitud por escrito a la delegación en la Coordinación de Apoyos para una Vivienda Digna, la cual se encargará de evaluar y en cada caso seleccionar a las personas que se integren al programa. *Mejorgamndo tu Casa* repite de esta manera el problema correspondiente a la selección de los beneficiarios presente en el programa de vivienda *Hagamos Unidad*. La dificultad gira en torno a que el programa deja en manos de la autoridad la selección de los casos que resultan beneficiados por las entregas y que no pueden ser determinados sobre la base de criterios específicos, operacionalizados u objetivos derivados de un mecanismo transparente, que presuma algún grado de equidad o igualdad y que permita a cualquier ciudadano conocer la accesibilidad del programa.

En relación con la población objetivo los programas de vivienda comprensiblemente enfrentan márgenes muy acotados de acción frente a sus potenciales universos de atención. La Delegación Gustavo A. Madero cuenta con un número total de 303 534 viviendas; el programa *Mejorgamndo tu Casa* contempla la atención de alrededor de 1500 viviendas para cada año del periodo, lo que le coloca en el 0.5% de la población susceptible de ser atendida. Dadas dichas circunstancias, valdría la pena que el programa considerara como criterio de selección de beneficiarios el principio de focalización territorial contenido en el artículo de la LDSDF, que resulta un instrumento especialmente útil para conseguir con equidad el desarrollo de la extensión del derecho a una vivienda digna.

Este efecto supondría la selección de las unidades habitacionales o territoriales con menores índices de desarrollo o mayores concentraciones de población en condición de pobreza en la delegación y su atención prioritaria. El programa redactado o diseñado como actualmente se encuentra no contempla la priorización de las viviendas de las personas con mayores carencias ni pertenecientes a los territorios menos desarrollados de la delegación lo que deja abierta la puerta a la regresividad en el otorgamiento de beneficios.

Finalmente resultaba relevante tratar estos programas de manera conjunta porque se permitía ver de manera integrada el potencial de acción social de un gobierno

delegacional mediante programas de transferencias monetarias y en especie en el sector vivienda. Las características y el tipo de programas que han sido privilegiados por estas administraciones pueden estar siendo la base de dinámicas clientelares en la entrega selectiva de los beneficios cuando estos no encuentran una programación sustentada en otros aspectos que el criterio de una autoridad.

Programa “*Grupos Vulnerables*” (Antes *Hagamos Juntos la Despensa*)

Aunque la atención de los grupos vulnerables en la delegación Gustavo A. Madero mediante los programas de transferencias monetarias ha sido una constante durante el periodo de estudio, el tipo de poblaciones a las que se dirige, el número de personas que atiende y los montos presupuestales del programa han sido significativamente variados. Como se señala en las reglas de operación de los programas sociales, este programa se ha concentrado en apoyar a las personas adultas mayores, las madres solas (así denominadas por el programa y de cuya situación preferimos la expresión hogares monoparentales) y a las personas con discapacidad, grupos que aparecen en todos los años del periodo como potenciales beneficiarios del mismo. Sin embargo, en el año 2011 por ejemplo también incluyó a la categoría de madres de familia que luego desapareció de los componentes del programa.

La siguiente tabla muestra el número de personas atendidas por grupo vulnerable del programa para cada año del periodo; lo que se pone de manifiesto en primer lugar es la constante variación del número de personas implicadas por cada grupo, la cual ha sido enfáticamente experimentada por la población de ‘madres solas’ sin que en el programa medie, cite o explique las causas de estos cambios. Estas modificaciones pueden estar siendo el origen de un grado importante de incertidumbre en el acceso al programa y en el sostenimiento de sus beneficios por parte de las personas que más resienten los efectos de la pobreza.

GRUPO/AÑO	2011	2012	2013	2014	2015
Adultos Mayores	2000	2100	3000	3000	3000
Madres Solas	500	1020	200	1000	1000
Discapacitados	400	240	500	500	800
Madres de Familia	500	0	0	0	0
TOTAL	3400	3360	3700	4500	4800

***Número de personas asistidas de acuerdo a cada grupo vulnerable.**
Fuente: elaboración propia con información de las reglas de operación del programa.

Ahora bien, la población absoluta atendida por *Grupos Vulnerables* se ha incrementado y esto se ha correspondido con un aumento del presupuesto del programa que ha pasado de los \$7, 900,000.00 con los que contaba en 2011 a los \$13, 200,000.00 para el ejercicio fiscal del año 2015. No obstante, esto no se refleja en un aumento sustantivo de los recursos que desde el programa llegan hasta las personas, de hecho los montos de las ayudas para cada beneficiario disminuyeron en términos absolutos a lo largo del periodo; su mejor nivel se ubicó en el año 2012 donde los grupos recibieron transferencias indiscriminadamente por \$ 4, 000.00 anuales; el monto disminuyó en los siguientes años (2013, 2014 y 2015) cuando las personas que pertenecían a los grupos de discapacitados y de madres solteras recibieron \$ 2, 400.00 anuales y las personas que pertenecían al grupo de adultos mayores obtuvieron \$3 000.00 anuales, promediando \$ 200.00 y \$ 250.00 mensuales respectivamente.

Estas circunstancias permiten entrever un tipo de operación específica presente en diversos programas de transferencias monetarias de los gobiernos delegacionales. El incremento de las poblaciones beneficiadas se sustenta en múltiples ocasiones en la disminución del monto de los beneficios y no precisamente en el incremento de los presupuestos destinados al programa o de una mejor selectividad fundada en sistemas de información precisos.

La consecuencia más importante es sin duda, la de crear un contrasentido para cualquier programa de combate a la pobreza con relación a sus objetivos más elementales que son los de ayudar a las personas a superar los grados de privación que experimentan cotidianamente, y por otra parte, tal pobreza del diseño se contrapone con los avances

más importantes en el diseño de los programas de transferencias monetarias que contemplan incluso mecanismos de indexación para ajustar los montos de las becas o acompañamientos monetarios del programa con relación al comportamiento de fenómenos como la inflación o la pérdida de poder adquisitivo.

Otro aspecto destacado del que es necesario dar cuenta en esta intervención es la superposición de las poblaciones objetivo entre programas operados por la misma administración de la delegación en un mismo año. El grupo de madres en hogares monoparentales de la demarcación es atendido por dos programas de maneras distintas y con montos diferenciados en los años 2014 y 2015 durante los cuales operan de manera simultánea el programa de *Grupos Vulnerables* y el programa *Hagamos Oficio*, ambos se dirigen a atender a madres que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que carecen del apoyo económico del padre de los menores.

Ya se ha dicho como trabaja en el primer caso, veamos ahora el caso del programa *Hagamos Oficio*. Inició operaciones en el año 2014 impartiendo talleres a madres con hijos entre 0 y 17 años que no contaran con los ingresos de un empleo formal. En ellos, se han organizado sesiones donde personal capacitado ha ofrecido lecciones en oficios como repostería, bordado, estilismo en el año 2014⁸⁷ y mecánica automotriz, plomería, administración, computación, electricidad y contabilidad en el año 2015⁸⁸ con la finalidad de que las mujeres cuenten con mejores oportunidades para encontrar un empleo. El programa opera como un programa de transferencias condicionadas otorgando una tarjeta electrónica a las madres que son seleccionadas para participar en ellos y entrega un monto anual de \$ 5,000.00 a condición de que asistan a los talleres. Las poblaciones atendidas han sido 96 y 120 madres solteras atendidas en los años 2014 y 2015 respectivamente.

De manera que, una mujer en situación de hogar monoparental que cumpla con los requisitos de selección de los programas puede elegir entre ser atendida por un programa de capacitación para el empleo o simplemente ser beneficiaria por el programa de grupos vulnerables, incluso ambos, dado que ninguno de los dos programas contempla la

⁸⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1788 Bis, 30 de enero de 2014, *Cfr.* p. 148.

⁸⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 21 Tomo I, 30 de enero de 2015, *Cfr.* p.181.

protección de la duplicación de población atendida mediante el criterio de no elegibilidad para quienes participan de otros programas.

Los niveles mínimos de población atendida frente a las respectivas poblaciones potenciales es otro de los aspectos de los que es necesario dar cuenta en esta intervención. Por ejemplo, el caso de adultos mayores es francamente alarmante, el programa contempla la participación de 2,000 personas mayores de 60 años y hasta 67, frente a esto, el Panorama Sociodemográfico de INEGI en el año 2010 reconoce la presencia de alrededor de 75 000 adultos mayores en la delegación entre 60 y 69 años, de manera que, aun restando aquellos adultos de 68 y 69 años de edad, la población atendida frente a la población potencial es francamente un dato menor.

Más aún, si se considera que el programa no especifica un procedimiento de selección de expedientes o beneficiarios sustentado en criterios técnicos y objetivos, sino que, esta función recae en la consideración del titular de la Dirección General de Educación y Equidad Social de la delegación, quien es el encargado de verificar el perfil sociodemográfico de los candidatos a beneficiarios del programa y en su caso de dar a conocer el padrón con los nombres de los seleccionados como se muestra en las reglas de operación de dicho programa.

Una agudización de este proceso se constata con la población en situación de discapacidad. La Delegación Gustavo A. Madero cuenta con 54, 253 personas con algún tipo de discapacidad, destacan entre ellas las 29, 561 personas cuya discapacidad es para caminar o moverse y las 15, 285 que enfrenten problemas para ver. En su versión más amplia, el componente de discapacitados de este programa en la Delegación contempla beneficios para una población de 800 personas con discapacidad, dato contrastante, y que sin embargo, sólo muestra una parte de la pobreza en el diseño del programa a la que se agrega por ejemplo, que dicho grupo es atendido por medidas homogéneas cuando a su interior se observan marcadas diferencias y especificidades.

No obstante, es necesario señalar la existencia de otro programa presente en la red de protección social de la delegación que se implementa de manera paralela para atender las necesidades de la población con alguna discapacidad. *Tengamos Calidad de Vida* es un programa asistencial de transferencias en especie que se aboca a la entrega de

instrumentos que resultan requerimientos específicos de las personas con discapacidad y que contempla para cada año del periodo estudiado la entrega de aparatos auditivos, sillas de ruedas, bastones, andaderas, muletas. El número de personas atendidas por el programa pasa de 300 en el año 2012 a 500 para el último año del periodo que es 2015. Su presupuesto manifiesta en general un aumento progresivo y sustancial desde el primer año del periodo cuando supuso erogaciones por \$ 1, 200,000.00 para llegar al año 2015 con \$3, 000,000.00 en entregas. El programa no contempla variaciones sustantivas en su diseño, como gran parte de los programas de esta delegación se mantiene constante en el tiempo.

Más allá de los datos referenciales, lo que se pone de manifiesto es un grado considerable de dispersión programática en las intervenciones que atienden a los grupos vulnerables de la delegación. Estas estrategias serían quizá más claramente implementadas si se reuniera a ambas en un solo programa donde se imbricaran los dos componentes, generando una experiencia de aplicación conjunta, evitando la duplicación de expedientes y adquiriendo un grado mayor de accesibilidad en términos del reconocimiento del programa por parte de los habitantes de la delegación. Finalmente, bastaría hacer mención de la necesidad de incrementar de manera considerable la dimensión de estas intervenciones dadas las dimensiones demográficas de los grupos vulnerables pero también a causa de que suelen ser poblaciones que enfrenten desigualdades acumuladas y son en múltiples ámbitos sujetos de exclusión social.

Ayudas Especiales GAM

Ayudas Especiales GAM es un programa de transferencias monetarias que, si bien tiene un antecedente en *Ayudas Económicas GAM* implementado en el ejercicio fiscal 2008, se establece como tal desde el año 2013 en la Delegación Gustavo A. Madero; es una intervención cuyos principales rasgos son la indefinición y la imprecisión de los aspectos centrales en cualquier programa social de combate a la pobreza y de las políticas públicas. A través de una redacción imprecisa de las reglas de operación, el programa abre un inmenso abanico de posibles beneficiarios, montos, motivos y efectos que puedan ser consecuencia parte de la implementación del mismo.

El programa contó con un presupuesto de \$ 800,000.00 en el año 2013 y registró erogaciones por \$ 500,000.00 en 2014 y 2015. En el primer año, implicó la entrega de al menos 50 ayudas económicas, las cuales promediaron dado el presupuesto asignado \$16,000.00 sin que pueda determinarse en cada caso el monto transferido. En los últimos dos años planteó la entrega de 20 ayudas de las cuales no es posible determinar los rasgos específicos de los beneficiarios ni los aspectos que motivaron la entrega de recursos. Los propósitos del programa se plantean como tarea específica entregar ayudas económicas a:

“la comunidad de menos recursos económicos, siempre y cuando estén orientadas a la realización de actividades que generen un beneficio social, mejoren la calidad de vida de personas y familias en situación de marginación, que enfrenten alguna contingencia, que propicien el desarrollo cultural, deportivo, educativo o científico de la comunidad, asimismo que enaltezcan a la comunidad maderense y preserven usos y costumbres de los pueblos, barrios, colonias y unidades habitacionales de la demarcación.⁸⁹”.

A los alcances descritos en los propósitos del programa suman la realización de eventos de distinta índole y la obtención de servicios médicos para los habitantes de la Delegación contenidos en los objetivos. Se agrega además la siguiente indeterminación: el monto de las ayudas es variable y reside en una consideración relacionada al tipo de evento o a la necesidad específica del grupo o persona que solicite la ayuda de los recursos del programa, su autorización y determinación recae en el titular de la Coordinación de Seguimiento de Desarrollo Social de la delegación, con lo cual en última instancia las decisiones sobre el acceso, el monto y el beneficiario residen en la decisión arbitraria de un funcionario y no puede derivarse de las reglas de operación o del apego a criterios objetivos o apegados a la ley.

Estas circunstancias son obstáculos significativos en términos de una accesibilidad transparente. Más aún cuando la gestión de las quejas e inconformidades frente a la operación del programa recae en el mismo funcionario encargado de elegir a las personas que resultaran beneficiadas y de determinar el monto de la ayuda, con lo cual, si una persona desea inconformarse por la negación del acceso al programa tendrá que hacerlo primeramente en la Dirección General de Desarrollo Social, la cual “recibirá y turnará las

⁸⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1534 Bis, 31 de enero de 2013, *Cfr.* p. 71.

solicitudes ciudadanas de inconformidad así como las quejas a la *Coordinación de Control y Seguimiento de Desarrollo Social*⁹⁰. De esta manera se pone de manifiesto un aspecto de importancia radical que aparece de manera reiterada en múltiples ejemplos de los programas delegacionales estudiados en el periodo y es que la evaluación, control y gestión de las quejas al permanecer como una función peculiarísima de los encargados de implementar el programa puede dar lugar a comportamientos discrecionales; así que la supervisión de estos aspectos ha de asistir a la intervención de un órgano externo de control o a la propia contraloría de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Frente a este panorama y pobreza del diseño surgen preguntas sugerentes sobre ¿cómo se va a determinar el impacto social del programa? ¿cómo conocer y evaluar sus resultados? y finalmente ¿cómo saber si los recursos se están empleando de manera eficaz? si ni siquiera ha sido posible identificar el grupo etario, el sector de política social, el monto de los beneficios que promueve el programa o algún otro rasgo que permita conocer el destino de los recursos del programa.

2.3.3. Los programas sociales de la Delegación Iztapalapa. Panorama General.

Entre las unidades de análisis que están implicadas en este estudio, los programas sociales de la Delegación Iztapalapa comportan rasgos únicos que se derivan esencialmente de sus dimensiones, concernientes en general al tamaño de las poblaciones objetivo, los altos presupuestos de los programas, los montos per cápita y, no en menor medida, de las pretensiones universalistas y la vocación igualitaria con que se construye una proporción importante de sus acciones.

No sin tropiezos y contradicciones, la política social de esta demarcación aporta los ejemplos más acabados respecto al diseño de las intervenciones sociales del ámbito local entre las delegaciones con más altos índices de pobreza en el Distrito Federal, tal vez únicamente con la salvedad de algunos programas de su par la Delegación Gustavo A.

⁹⁰ *Ibíd.* p. 73.

Madero. Al mismo tiempo y de manera contrastante, muestra intervenciones con un alto grado de apego a los principios establecidos en el artículo cuarto de la LDSDF y otras que distan mucho de ser consistentes con los mismos.

Un aspecto que destaca de manera notable a esta delegación entre los casos de estudio es que durante todos los años del periodo aparece como la demarcación que destina el porcentaje más alto de su presupuesto general a programas sociales de combate a la pobreza. Iztapalapa utilizó 9.06%, 9.19 %, 6.54%, 7.7% y 4.2% del total de los recursos disponibles en la delegación para los años fiscales que van de 2011 a 2015 respectivamente; esta serie de datos permite comprender que si bien la delegación sostiene un fuerte compromiso social con el sector social menos favorecido, también lo hizo de manera decreciente y se aproximó porcentualmente de manera muy importante al gasto que, con relación a sus haberes, ejercieron las delegaciones Gustavo A. Madero y Magdalena Contreras, con quienes las diferencias son apenas significativas en el último año del periodo.

Ahora bien, no sólo en términos relativos o porcentuales sino también en las dimensiones absolutas del gasto Iztapalapa ejerció el monto más alto de recursos entre los casos que se estudian. Este aspecto deriva esencialmente de las dimensiones de su población y de los aspectos sociodemográficos de la misma, pero se comprende mejor cuando se observan los criterios de distribución que en el diseño de los programas se utilizaron para definir la entrega de los recursos. Iztapalapa es la delegación con mayor número de programas que entregan beneficios bajo el criterio universalista o de focalización territorial en las unidades de mayor marginación. El uso de estos criterios tiene poderosas implicaciones en términos del nivel de gasto que se ejerce, más aun cuando se consideran las dimensiones poblacionales brutas de la delegación. Por ejemplo, en el año 2011 Iztapalapa destinó \$ 287,000,000.00 de su presupuesto a programas sociales, de los cuales el porcentaje más alto se destinó a tres programas, dos de ellos de corte universalista el *Programa Jóvenes de Secundaria Préndete con tus Derechos* y el *Programa Viva Iztapalapa con Derechos Plenos para los Adultos Mayores*, y el restante asignado mediante el esquema de focalización territorial *Programa en Defensa de la Economía Popular Ayuda para Gas* que juntos sumaron \$219, 000,000.00.

Esta política social se encuentra sujeta a cambios abruptos en el periodo que pueden identificarse esencialmente en el número de programas implementados, los sectores de política social en que se aplican y en los grupos etarios a los que se dirigen las intervenciones. Un breve panorama comparativo entre el primer año del periodo y el último ofrece la oportunidad de exponer con claridad estos cambios.

Con relación al primer aspecto, en el año 2011 la Delegación Iztapalapa registró diez programas sociales de transferencias y para el último año del periodo solamente siete, de modo que el número de intervenciones vino a menos. Sin embargo, esto no tendría un grado de relevancia tan destacado si no se asociase con dos factores más que concurren de manera paralela: por un lado se redujo el número de sectores de política social en los que intervienen y, por el otro, el presupuesto que la delegación destinó a los programas sociales de transferencias monetarias o en especie se redujo prácticamente a la mitad.

En el año 2011 los programas ocuparon ocho sectores de la política social, conformando una red que distribuyó uniformemente los recursos del presupuesto entre los componentes de educación, salud, alimentación, vivienda, asistencia a grupos vulnerables, empleo, acompañamiento del ingreso y deporte. Por su parte, de las siete intervenciones propuestas en el año 2015, cuatro de ellas se dirigieron a la atención de grupos vulnerables mediante programas de mejora a la alimentación, los temas prioritarios de las tres restantes fueron educación, deporte y acompañamiento del ingreso respectivamente. Lo anterior manifiesta una distribución mucho menos uniforme entre los sectores de política social en un contexto donde la reducción de presupuestos se aunó para estrechar la capacidad de protección social de la red de programas delegacionales.

Otra característica esencial de la política social en esta demarcación es la concentración de sus esfuerzos en dos grupos etarios a lo largo del periodo: adultos mayores y niños en edad de formación escolar básica. Estos resultan los receptores de la mayor parte de los recursos, aunque en la última parte del periodo el monto de los programas se inclina claramente a favorecer a los segundos y, como se aprecia en los gráficos, se nota un marcado detrimento de los primeros.

Los programas abocados a la atención del grupo de adultos mayores han variado su definición significativamente. Esto encuentra correlación directa con el cambio de gobierno, el *Programa Viva Iztapalapa con Derechos Plenos para los Adultos Mayores* se había enfocado durante la administración de Clara Molina Brugada a la atención de las personas que se encontraban en la antesala de ingresar al programa Pensión Universal de Adultos Mayores del Gobierno del Distrito Federal, esto es, como se estableció en 2011 y 2012 en sus reglas de operación, se beneficiaría a todas las personas entre 65 y 67 años de edad, con presupuestos de \$67, 000, 000.00 y \$73, 000, 000.00 respectivamente, aspecto que mostraba un fuerte compromiso social por parte de la administración con dicho grupo etario.

Con la entrada de la nueva administración a cargo de Jesús Valencia a finales del año 2012, se abandona a este grupo poblacional. El programa de adultos mayores se transforma en *Los Adultos Mayores Transformamos Iztapalapa* y sufre dos modificaciones sustanciales para ingresar al programa las edades que se requirieron fueron 62, 63 y 64 años y se disminuyó de \$600.00 a \$400.00 el monto de la ministración mensual. Además se creó el programa *Mejorando la Alimentación de los Adultos Mayores en Iztapalapa* para entregar 5 despensas, una de forma bimestral a lo largo del año, a los adultos mayores entre 60 y 61 años sin que se especificaran los contenidos de las mismas, calidad o rango de los productos incluidos. De manera tal que, se amplió la franja etaria a costa de disminuir los montos de los beneficios y se abandonó a la población de mayor edad que no cuenta con apoyo del gobierno central o incluso federal.

El grupo etario más beneficiado del periodo es sin duda el de los niños en edad de formación escolar básica, esto resulta una acción en sintonía con su par la Delegación Gustavo A. Madero la cual también destinó los mayores esfuerzos presupuestales a este sector poblacional quien sin embargo, lo hizo a través de un programa de transferencias en especie con un esquema mayormente participativo. El *Programa Jóvenes de Secundaria Préndete con tus Derechos* que posteriormente se transformó *Programa de Apoyo al Gasto Escolar Transformando tu Educación* en Iztapalapa, es el programa de mayor envergadura y presupuesto sostenido a lo largo del periodo entre los 180 programas que se estudiaron en este análisis. También resulta ser la intervención más

apegada a los principios de universalidad e igualdad que persigue el marco jurídico del desarrollo social en el Distrito Federal, y que no obstante, ha dejado fuera al principio de participación ciudadana como clave del diseño.

Ahora bien, dadas las características de los grupos prioritarios de atención por parte de la Delegación Iztapalapa en términos etarios no es difícil inferir que sean el sector educativo, el de asistencia social y el de aportaciones como pensiones no contributivas los sectores de política social que resulten privilegiados por el número de programas pero también por los recursos que se les destinan.

Finalmente la Delegación Iztapalapa es la demarcación que desarrolla más ampliamente los criterios de selección de beneficiarios a lo largo del periodo, cuenta con 17 programas universalistas, 12 programas que entregan recursos bajo el criterio de focalización territorial (únicos instrumentos reconocidos en la LDSDF), 9 por mecanismo de fila y 5 de corte meritocrático, estos últimos son el producto de la aplicación ininterrumpida del programa de deporte competitivo de la delegación. Lo anterior es un indicador de una comprensión amplia de las posibilidades de implementación en el diseño, y en el caso de la focalización territorial, de la necesaria adecuación de las características de un programa a las necesidades de desarrollo territorial con equidad al interior de la demarcación.

Se presentan como en todos los casos las gráficas que concentran la información respectiva al número, nombre y presupuesto de los programas a cargo de las demarcaciones territoriales en el periodo de los últimos cinco años en el Distrito Federal (2011-2015).

TABLA. 12. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA		
EJERCICIO FISCAL 2011		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	P. DE ATENCIÓN A PÉRSONAS CON DISCAPACIDAD	5,000,000
2	PROGRAMA DE MAESTROS JUBILADOS	720,000
3	P. VIVA IZTAPALAPA CON DERECHOS PARA ADULTOS MAYORES	67,045,044
4	P. JÓVENES DE SECUNDARIA PRENDETE CON TUS DERECHOS	56,910,000
5	P. EN DEFENSA DE LA ECONOMÍA POPULAR AYUDA PARA GAS	95,000,000
6	PROGRAMA VALE CAMPO-CIUDAD	14,451,000
7	PROGRAMA DE DEPORTE COMPETITIVO Y COMUNITARIO	2,070,282
8	PROGRAMA DE ELECTRIFICACIÓN	4,000,000
9	PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS	22,500,000
10	P. DE CAPACITACIÓN PARA PERSONAS QUE CUIDAN NIÑOS DE 0-5 AÑOS	19,916,400
	TOTAL	287,612,726
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	287,612,726
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	3,173,121,969
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	9.06

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal

TABLA 13. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA		
EJERCICIO FISCAL 2012.		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	P. VIVA IZTAPALAPA CON AYUDA PARA LOS ADULTOS MAYORES	73,002,240
2	P. DE AUTOGESTIÓN ECONÓMICA PARA EL BUEN VIVIR EN IZTAPALAPA	23,502,240
3	PROGRAMA CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL (CENDIS)	12,200,000
4	P. DE CAPACITACIÓN PARA PERSONAS QUE CUIDAN NIÑOS DE 0-5 AÑOS	18,709,680
5	PROGRAMA DELEGACIONAL DE DEPORTE COMPETITIVO Y COMUNITARIO	3,055,782
6	P. EN DEFENSA DE LA ECONOMÍA POPULAR AYUDA PARA GAS	84,000,000
7	PROGRAMA JÓVENES DE SECUNDARIA PRENDETE CON TUS DERECHOS	64,416,000
8	PROGRAMA DE MAESTROS JUBILADOS	720,000
9	PROGRAMA VALE CAMPO-CIUDAD	10,056,200
10		
	TOTAL	289,662,142
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	289,662,142
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	3,130,113,160
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	9.25

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal

TABLA 14. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA		
EJERCICIO FISCAL 2013.		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	PROGRAMA LOS ADULTOS MAYORES TRANSFORMAMOS IZTAPALAPA	41,584,000
2	MEJORANDO LA ALIMENTACION DE LOS ADULTOS MAYORES EN IZTAPALAPA	7,500,000
3	LAS MEJORES NIÑAS Y NIÑOS DE LOS CENDIS SON DE IZTAPALAPA	11,000,000
4	TRANSMITIENDO SABIDURIA TRANSFORAMOS IZTAPALAPA	704,000
5	PROGRAMA DE DEPORTE COMPETITIVO Y COMUNITARIO 2013	2,500,000
6	PROGRAMA DE APOYO AL GASTO ESCOLAR "TRANSFORMANDO TU FUTURO"	133,104,000
7	PROGRAMA DE APOYO PARA EL DESARROLLO DE LA INFANCIA PADI	14,338,560
8	PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y OPORTUNIDADES PISO	10,928,320
	TOTAL	221,658,880
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	221,658,880
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	3,390,443,568
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	6.54
Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal		

TABLA 15. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA		
EJERCICIO FISCAL 2014.		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	MEJORANDO LA ALIMENTACIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES EN IZTPALAPA	7,504,000
2	LOS ADULTOS MAYORES TRANSFORMAMOS IZTAPALAPA	50,400,000
3	TRANSFORMANDO LA DISCAPACIDAD EN UNA OPORTUNIDAD DE VIDA	8,000,000
4	JUNTOS TRANSFORMAMOS TU SALUD	40,000,000
5	ALIMENTACIÓN EN LOS CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL	11,000,000
6	DEPORTE COMPETITIVO Y COMUNITARIO	4,000,000
7	PROGRAMA DE APOYO AL GASTO ESCOLAR TRANSFORMANDO TU EDUCACIÓN	125,000,000
8	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LA INFANCIA PADI	14,338,560
9	PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y OPORTUNIDADES PISO	10,928,000
	TOTAL	271,170,560
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	271,170,560
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	3,417,381,654
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	7.94
Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal		

TABLA 16. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA		
EJERCICIO FISCAL 2015		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	PROGRAMA DE DEPORTE COMPETITIVO Y COMUNITARIO	4,000,000
2	PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN EN LOS CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL	11,000,000
3	TRANSFORMANDO LA DISCAPACIDAD EN UNA OPORTUNIDAD DE VIDA	7,000,000
4	MEJORANDO AL ALIMENTACIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES EN IZTAPALAPA	6,750,000
5	PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y OPORTUNIDADES PISO	10,928,000
6	PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO INFANTIL PADI	14,887,698
7	PROGRAMA DE APOYO AL GASTO ESCOLAR TRANSFORMANDO TU EDUCACIÓN	109,500,000
8	PROGRAMA LOS ADULTOS MAYORES TRANSFORMAMOS IZTAPALAPA	48,000,000
9	PROGRAMA JUNTOS TRANSFORMANDO TU SALUD	29,000,000
	TOTAL	241,065,698
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	241,065,698
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	3,886,306,031
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	6.20

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Casos específicos de análisis.

Durante el periodo que se estudia en Iztapalapa existieron experiencias interesantes que desaparecieron frente al cambio de administración y simplemente fueron borradas de la baraja prioritaria de programas del gobierno. Sin embargo, ciertos aspectos de su diseño son destacados y bien valdría la pena revisarles para saber qué de esos programas resulta ser aún una intervención aplicable y replicable en otros gobiernos locales con necesidades y condiciones de un orden similar y conocer algunos de los yerros en el diseño con relación a los estándares establecidos por la ley y el reglamento.

Programa en Defensa de la Economía Popular Ayuda para Gas

Este programa que se presentan en los ejercicios fiscales 2011 y 2012 estuvo a cargo de la administración de la entonces delegada Clara M. Brugada. Contó con presupuestos ubicados entre los más altos implementados por las administraciones de los gobiernos locales de la ciudad, \$ 95, 000, 000.00 para el primero de los años mencionados y

\$84,000,000.00 para el segundo. El motivo general del programa, según lo expresan sus reglas de operación, fue el de contribuir como un acompañamiento del ingreso a mejorar las condiciones de vida de familias de zonas marginadas que tuvieran hijos entre 6 y 11 años de edad con una aportación de \$600.00 trimestrales que ayudaría a las personas en la compra de gas.

El programa se implementó con un mecanismo de incorporación gradual de beneficiarios, estructurado sobre la base del principio de focalización territorial el cual implica la prioridad de integración para las zonas de muy alto índice de marginación social, y sólo posteriormente, la de aquellas unidades territoriales con alto y medio índice de marginación social. La elección de este principio contenido en la LDSDF tiene ciertas implicaciones particulares, en primer lugar reconoce las necesidades de distintos sectores sociales y sin embargo asume dar prioridad a las de aquellos colectivos que se encuentren en áreas en las que se tenga una probabilidad superior de encontrar mayores privaciones o desventajas acumuladas.

En segundo lugar, postula la oportunidad de generar un desarrollo territorial con equidad al interior de la delegación presuponiendo, que el territorio delegacional no es homogéneo, y que, aún a pesar de las condiciones de pobreza y marginación que se viven en gran parte de su territorio, existen zonas enclave donde claramente se tiene una mayor probabilidad estadística de encontrar personas con un perfil de necesidades básicas mayormente satisfechas. De manera que, si la aplicación es correcta, se favorece la oportunidad de generar una distribución igual de recursos para todos aquellos que lo soliciten, esencialmente por cuanto la concentración en dichas unidades territoriales achica el universo de posibles beneficiarios.

Así, elegir el principio de focalización territorial puede significar la oportunidad de conseguir mayores grados de igualdad y universalidad en la satisfacción de una necesidad sin pasar por el principio universalista en la entrega de beneficios, el cual significaría en la mayor parte de los casos erogaciones cuantiosas cuando no decir imposibles o insostenibles dadas las dimensiones presupuestales de cualquier gobierno local de la ciudad. La selección de este principio de distribución presupone la existencia y uso de sistemas de información estadística en consonancia con el conocimiento físico

y social del territorio que se gobierna, factores que resultan imprescindibles en el diseño de cualquier programa social implementado por una administración local.

No obstante, tampoco puede perderse de vista la ambivalencia presente en toda selección que se haga sobre los principios de distribución, y es que optar por la inclusión de los sectores más menesterosos también implica subsumir a las otras categorías en beneficiarios postergados. Según se señala en este programa, primero ingresarían las personas que habitaran unidades territoriales de muy alta marginación, posteriormente las de alta marginación y luego las de media y baja⁹¹. Frente a este hecho, es necesario decir que el apremio de las necesidades no siempre se encuentra en consonancia con el acto mismo de habitar una unidad territorial determinada. Sin embargo, la focalización territorial parece ser una mejor elección si, como señalan los principios establecidos en el artículo cuarto de la LDSDF, se trata de generar acciones de gobierno que se sostengan en herramientas equitativas para alcanzar grados importantes de igualdad y así se aproximen de esa manera a la universalidad.

Este programa destaca por otro aspecto que supone una falla en el diseño y es un mecanismo reiterado en los programas sociales del ámbito local en el Distrito Federal. En las acciones de queja e inconformidad, además de plantear que las instancias correspondientes para resolver una queja son la propia dirección delegacional de desarrollo social se incluyen otras instancias externas como la contraloría general de la delegación y la Procuraduría Social del Distrito Federal.

De manera que, al contemplar a la instancia encargada de la implementación del programa sólo como responsable de manera parcial de la gestión de demandas y quejas de inconformidad, se estrechan las posibilidades de dinámicas de corrupción, abuso y clientelismo por parte de las autoridades delegacionales.

Es necesario recodar dado este punto que en general los programas sociales pueden transferir bienes, dinero o prestar servicios sociales; no obstante cuando deciden hacerlo por la vía de la entrega de recursos en efectivo, pueden elegir tres caminos, acotar el ejercicio de los recursos a un conjunto determinado de bienes, entregar el dinero para su

⁹¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1023 Bis Tomo III, 301 de enero de 2011. *Cfr.* p. 60.

uso libre o confinarlo a algún bien específico. Un aspecto cuestionable, aparentemente elemental en el diseño del programa, es que aun cuando este se dirige a propiciar la adquisición de un bien específico (gas) la transferencia monetaria sea libre, dejando abierta la oportunidad de adquirir otros bienes necesarios en la población atendida. Este dato no es menor si se considera que dado ese componente del diseño se diluye la oportunidad de generar evaluaciones por ejemplo de impacto.

No obstante, la decisión de entregar el dinero como una transferencia de libre uso parece una idea justificada por el propio programa, el cual muestra que la determinación de ponerle en práctica se originó como respuesta a la aplicación de una encuesta de opinión entre la población de la demarcación en el año 2010 con relación a las condiciones de su economía básica y las dificultades que en ese entonces eran gravemente sentidas como afectaciones a la situación económica general.

Por último llama la atención el hecho de que el programa, aun siendo el más importante en dimensiones presupuestales, haya desaparecido frente al cambio de administración sin mediar algún grado importante de resistencia social. Como se observa en las gráficas de compilación al comparar el año 2012 y el 2013, el grado de vulnerabilidad de un programa ante las determinaciones políticas es sumamente importante, refleja el alto grado de incertidumbre, la arbitrariedad y la facilidad con la que una estrategia aplicada en el ámbito local puede simplemente desaparecer haciendo de las condiciones sociales de los sectores menos favorecidos una realidad fluctuante y bajo constante riesgo.

Los programas de apoyo al gasto escolar de jóvenes de secundaria: *Programa Jóvenes de Secundaria Préndete con tus Derechos (2011-2012)* y *Programa de Apoyo al Gasto Escolar Transformando tu Futuro (2013-2015)*.

La población de estudiantes de educación secundaria ha sido una preocupación persistente en los últimos años para el gobierno local en Iztapalapa. Particularmente los problemas de deserción escolar y el respaldo económico a la población vulnerable de ese segmento etario que habita en el territorio de la demarcación son problemas que se han intentado atender con algunos de los esfuerzos más significativos.

La manera de enfrentar dichas problemáticas ha variado con los cambios de gobierno y esto ha significado la implementación de programas marcadamente distintos en el diseño de las acciones y los principios que estas comportan como políticas sociales. Aunque la población objetivo y sus vicisitudes no varían de manera significativa, han sido sustancialmente distintos los criterios de incorporación de beneficiarios y los montos presupuestales de los programas, pero también otras implicaciones como las modalidades participativas y las condicionalidades de acceso y permanencia en el programa.

En el primer caso, *el Programa Jóvenes de Secundaria Préndete con tus Derechos* es paradójicamente intitulado “préndete con tus derechos” cuando su diseño y estructura no responden a la perspectiva de derechos sociales de los programas sociales de transferencias o prestación de servicios, los cuales son más bien aplicados con criterios universalistas, sin condicionales o contraprestaciones, suponen un tratamiento igualitario bajo una categoría claramente definida y van más allá de los acompañamientos monetarios mínimos.

Como se muestra en los gráficos, la intervención social de este programa planteó una erogación de \$56, 000,000.00 para apoyar a una totalidad de 45, 000 estudiantes en el año 2011 y de \$64, 000,000.00 para apoyar al mismo número de beneficiarios activos en 2012. Esos montos ya contemplaban el gasto que implicó el pago de los monitores y capacitadores involucrados en la implementación. El programa, es un programa mixto, que planteó por una parte la entrega de una transferencia monetaria y por otra el desarrollo de cursos y talleres paralelos en los cuales se brindaría un complemento cultural y educativo al cual, los estudiantes que resultaran beneficiarios, tendrían que asistir en sesiones de una hora y media o dos, para cumplir con un mínimo de seis horas y un máximo de dieciséis horas mensuales.

Los alumnos inscritos a las escuelas secundarias públicas de la delegación (niños entre 12 y 16 años de edad) podrían recibir un apoyo de \$300.00 pesos trimestrales que contribuiría al gasto escolar de su familia. La mecánica de acceso en el programa fue una incorporación gradual focalizada territorialmente aunque que nunca alcanzó grados importantes que permitieran inferir la universalidad de los beneficios. La población total

de estudiantes de nivel secundaria en la Delegación Iztapalapa según INEGI en el año 2010 era de 95, 400 alumnos lo que distaba considerablemente de las metas de atención especuladas por el programa.

La crítica más importante de este programa sin embargo, es aquella que dirige su argumento hacia la contraprestación y la necesaria participación de los beneficiarios en los cursos y talleres desarrollados en las casas de cultura y en las instalaciones de las direcciones territoriales. El acceso a la transferencia monetaria, otrora pretendido derecho, se convertía más bien en una prestación a la que se accedía siempre que se cumpliera con la contraprestación de asistencia a los cursos o talleres, instalando de esta forma al programa fuera del ámbito de los derechos sociales y poniendo de manifiesto algo que es un contrargumento factual con respecto a los objetivos del programa, la transferencia al ser empleada casi en su totalidad para concretar la asistencia del joven estudiante a los cursos del programa pudo implicar beneficios poco significativos para la población objetivo.

Por otra parte, la incorporación gradual de beneficiarios y la postergación de la prestación de los bienes y servicios para algunos jóvenes se confronta especialmente con la accesibilidad universal que debiera estar presente en cualquier programa social construido al amparo de los principios de política social contenidos en la LDSDF. Empero, si los diseñadores de esta clase de políticas públicas planteasen como uno de los objetivos prioritarios del programa disminuir la desigualdad social de los ámbitos territoriales, como lo expresa el artículo primero de dicha ley, entonces la aplicación del criterio equitativo de focalización territorial sería válido y lograría un mayor grado de coherencia y consonancia entre los objetivos del programa y los presentados por el legislador en la ley.

Algunas de estas dificultades fueron claramente superadas por una versión rediseñada del programa que se presentó con el cambio de administración. En el nuevo *Programa de Apoyo al Gasto Escolar Transformando tu Futuro* se retiraron las condicionalidades de participación y el componente de prestación de servicios mediante cursos y talleres, quedando de esa forma únicamente la transferencia monetaria. Paralelamente, se incrementó el monto presupuestal del programa que llegó hasta \$133, 000, 000.00 en el

ejercicio 2013, se aumentó el monto de la transferencia para cada estudiante pasando de \$300.00 a \$600.00 trimestrales y se amplió también el número de beneficiarios, con lo cual sin alcanzar plenamente la universalidad se respondió de mejor manera a las aspiraciones de los principios de política social contenidos en la LDSDF.

La meta de incorporación del programa se asentó en 52, 900 jóvenes. El mecanismo de selección de beneficiarios por focalización territorial desapareció en el programa de la nueva administración. Sin embargo, no se propuso o colocó en su lugar otro criterio específico para poder determinar los jóvenes estudiantes que recibirían las becas. En el apartado de 'criterios de selección y priorización' contenido en las reglas de operación del programa el enunciado que determina esta circunstancia señala que frente a una demanda mayor de las capacidades de incorporación: "Se dará de alta en el padrón a las y los jóvenes que se encuentren en lista de espera y que cumplan los requisitos que se establezcan en el programa", sin señalar con qué criterios o prioridades se integraría esta.

Un aspecto destacado en la redacción y diseño de este programa es que prevé y anula expresamente la oportunidad de participación para gestores que se apropien del procedimiento de incorporación al programa de los beneficiarios. En el apartado de 'procedimiento de acceso y registro' se señala que la inscripción al programa es un acto meramente personal y no se aceptarían solicitudes y/o listados que sean promovidos por terceros; de manera que, se reducen los márgenes de acción para intermediarios que den un uso clientelar a los haberes del programa. Esta característica podría ser una nota fácilmente replicable en gran parte del diseño las intervenciones sociales de los gobiernos locales de la ciudad. Dado el bajo nivel de supervisión social y de exposición mediática a que se encuentran sujetos este tipo de programas (entre otras cosas por el gran número de intervenciones y el desconocimiento que de cada programa se tiene en su especificidad) las dinámicas clientelares son pocas veces denunciadas, su contribución podría favorecer la perspectiva de un beneficio como derecho social y no como una dadiva personal o de grupo político alguno.

Los programas de transferencias monetarias para los adultos mayores en Iztapalapa:

- *Programa de Ayuda Económica Viva Iztapalapa con Derechos Plenos para los Adultos Mayores (2011-2012).*
- *Programa Los Adultos Mayores Transformamos Iztapalapa. (2013-2015).*

El sector de adultos mayores ha sido otro de los más beneficiados por la política social local de la Delegación Iztapalapa en el periodo que se estudia. Las razones no son complicadas de entender, dadas la menor posibilidad de participar en el mercado laboral, el aumento de las enfermedades crónicas degenerativas y la propia situación de dependencia, este sector se encuentra sobrerrepresentado entre aquellos grupos en situación de pobreza. Pero también se profundiza la problemática por la tendencia histórica territorial que muestra que un importante número de personas adultas mayores de la delegación dedicó sus trayectorias laborales a empleos precarios o impedidos de generar derechohabiencia en un sistema de seguridad social formal.

Iztapalapa cuenta con una población de 167, 000 personas adultas mayores; baste decir de entrada, que ningún programa de transferencias monetarias, en especie o de prestación de servicios del ámbito delegacional ha logrado la atención integral y total de un sector con tales dimensiones. Los programas han optado en general por fragmentar a esta población en grupos definidos por la edad, de manera que al elegir por ejemplo al grupo de adultos mayores que va de los 65 a los 67 años o de los que van de 62 a 64 años de edad, los universos de personas susceptibles de atención disminuyen y abren las posibilidades de implementación de programas más específicos.

Como se dijo con anterioridad la administración de Clara M. Brugada se planteó la atención de los adultos mayores de la delegación como una intervención complementaria del programa de Pensión Universal de Adultos mayores del Gobierno del Distrito Federal. El *Programa de Ayuda Económica Viva Iztapalapa con Derechos Plenos para los Adultos Mayores* tuvo como objetivo prioritario la atención de las personas de la tercera edad de 65 a 67 años, es decir, aquellos que aun encontrándose en una edad con alto grado de vulnerabilidad social, dada su condición etaria, se veían imposibilitados de acceder a los beneficios de la pensión universal del gobierno central de la ciudad (cuya edad de ingreso era justamente de 68 años) o de otras prestaciones de la seguridad social.

Esta postura reactiva a las acciones sociales del gobierno ciudadano es una estrategia importante y una impronta de las políticas sociales del ámbito delegacional. Una gran cantidad de programas tienden a implementarse como función complementaria de las estrategias del gobierno central o a diseñar funciones sociales para aquellas poblaciones que no han sido atendidas por los programas de otras instituciones de gobierno. Dado este punto, surge la cuestión de si no resultaría más pertinente transferir esos recursos al propio programa central que goza de condiciones óptimas de distribución, certidumbre y prestigio social como programa público y, ampliar desde ese ámbito, el rango de atención.

En el caso del primer programa mencionado en este apartado, las personas que cumplieran con los requisitos de edad y residencia recibirían una tarjeta mediante la cual se efectuaría una transferencia de \$600.00 de manera bimestral para acumular \$3,600.00 anuales. Los mecanismos de selección de los beneficiarios plantean sin embargo algunas dificultades, el propio programa consideró, en los años 2011 y 2012 priorizar la entrega de tarjetas para las personas que residieran en unidades territoriales de muy alto y alto índice de marginación social, que tuvieran alguna discapacidad (siempre que no gozaran de apoyos federales o del gobierno ciudadano) y finalmente, dispuso entregar primero beneficios a las personas de 67 años, luego a las de 66 y así sucesivamente.

Un grave problema de diseño surge para la implementación cuando en la práctica, la demanda social no llega desagregada en esos términos, el programa no plantea la solución a qué se habrá de acudir si, entre las personas que buscan inscribirse al programa, llegan primero aquellas de 65 o 66 años que no habitan en unidades territoriales de muy alta o alta marginación; si será o no necesaria la postergación de su inscripción al padrón de beneficiarios o si por el contrario, se ingresará indiscriminadamente a la población hasta agotar la capacidad de atención del programa. Pareciera un efecto simple, pero esto puede generar la perspectiva entre la población solicitante de que los criterios de incorporación al programa están siendo más bien arbitrarios que objetivos y de lo que se trata es de que el diseño no herede problemas a la implantación de las estrategias.

De manera tal que, si se ha decidido utilizar un mecanismo de focalización territorial combinado con criterios etarios, valdría la pena delinear los procedimientos de manera estricta para cada caso. Las formas y las reglas de operación de los programas sociales en el ámbito local ponen muchas ocasiones en entre dicho los verdaderos motivos de la implementación de programas. Aparecen más bien asociados a motivos clientelares antes que a verdaderas estrategias de combate a la desigualdad social en sus distintas expresiones y estas fallas del diseño son el punto nodal de y la base de la crítica que demerita el prestigio de dichas estrategias.

Algunos aspectos importantes del programa *Viva Iztapalapa con Derechos plenos para los Adultos Mayores* son por ejemplo, que evita el error de duplicación o superposición de programas por exclusión de aquellos beneficiarios que se encuentran ya recibiendo los beneficios de programas federales o del gobierno central de la ciudad. También considera la posibilidad de inscripción al programa mediante visitas domiciliarias, las cuales pueden ser importantes mecanismos de captación de beneficiarios que se encuentren imposibilitados para asistir personalmente a las ventanillas de atención, lo que no resulta un dato menor si se piensa por ejemplo en las poblaciones que observan dificultades acumuladas como personas en edad avanzada con discapacidad y que sin este vehículo de acceso quedarían aún rezagados de los beneficios.

Con el cambio de administración el programa de transferencias monetarias de la delegación, dirigido a la atención de los adultos mayores, desvió su objetivo original de atender a las poblaciones que se encontraban en la antesala del programa de pensión universal del gobierno del Distrito Federal y se dirigió casi de manera inexplicable a la población entre 62 y 64 años de edad dejando la franja más alta que va de los 65 a los 67 años descubierta. El *Programa de Ayuda Económica los Adultos Mayores Transformamos Iztapalapa (2013-2015)* disminuyó el universo de población atendible mediante el estrechamiento del rango de edades, redujo el monto de la transferencia a cinco ministraciones bimestrales de cuatrocientos pesos (con lo cual un bimestre del año no se recibe la beca), y paralelamente a estos disminuyó el presupuesto total del programa que pasó a \$41, 000,000.00 frente a los \$73, 000,000.00 erogados el año anterior.

De estas dimensiones resultan los impactos que un cambio de administración puede infringir a los beneficios sociales que han operado de manera más o menos estable en los años anteriores, la relevancia de este aspecto es que goza de una capacidad considerable para convertir a los derechos sociales y a las prestaciones gubernamentales para el combate a la pobreza y la desigualdad en realidades fluctuantes, inciertas y hasta cierto punto sujetas al arbitrio de los gobernantes.

Las condiciones de precariedad y privación que viven actualmente amplios sectores sociales en las ciudades obligan a repensar la estabilidad de estas estrategias, la cual no obstante, se confronta con la imposibilidad existente en los gobiernos locales de comprometer los recursos de futuras administraciones y del bajo nivel de desarrollo de los instrumentos jurídicos que doten de certidumbre a estos programas. Operan de manera mucho más parecida al esquema de políticas asistenciales que al de derechos sociales. Lo que sí resulta conveniente, es por ejemplo, que instancias decisorias como el Consejo Delegacional de Desarrollo Social se democratice aún más y tenga un mayor grado de influencia sustentada en medidas de participación ciudadana sobre las políticas sociales del ámbito local en la ciudad.

Ahora bien, otra parte de la certidumbre sobre el acceso al programa se sustenta en el conocimiento oportuno de su existencia y aplicación, y esta función se asocia con el cabal cumplimiento del Artículo 51 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, el cual, obliga a las Dependencias, Órganos desconcentrados, Delegaciones y demás entidades de la Administración Pública a publicar a más tardar el 31 de enero de cada año las reglas de operación de los programas sociales que tengan a su cargo. La finalidad que plantea el artículo es que las personas puedan conocerlas oportunamente y prohíbe expresamente el inicio de la entrega de subsidios de manera previa a su publicación.

El *Programa de Ayuda Económica los Adultos Mayores Transformamos Iztapalapa* en el año 2015 infringió claramente las disposiciones de este artículo del reglamento, las reglas de operación de dicho programa fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de marzo del año mencionado. Es importante señalar, que las reglas publicadas en ese entonces no contemplaron el problema concerniente a qué se haría

con las ministraciones que por efectos de la publicación tardía del programa no hubieran sido transferidas, siendo el depósito retroactivo el procedimiento idóneo que sin embargo, no se encuentra especificado en las reglas de operación del mismo. Más aún, este problema ocurre también en otras intervenciones como *Juntos Transformamos tu Salud* en la misma delegación para el mismo año fiscal, el cual fue publicado el 30 de abril del año 2015 en la Gaceta Oficial. Estos factores le confieren altos grados de incertidumbre a la política social del ámbito local y parecen tener origen más bien en omisiones y faltas a los debidos procesos administrativos por parte de los funcionarios que en omisiones a los principios y el espíritu de la LDSDF.

Programa de Apoyo al Desarrollo de la Infancia PADI

La administración responsable de los programas sociales para los años fiscales que van de 2013-2015 en la Delegación estableció como una constante de su gobierno el *Programa de Apoyo al Desarrollo de la Infancia* conocido en la delegación Iztapalapa como *PADI*. La finalidad fundamental de este programa fue la de establecer un acompañamiento del ingreso para aquellas personas responsables del cuidado de niños entre 0 y 5 años de edad residentes en la delegación con un monto trimestral de \$300.00.

El mecanismo de selección de beneficiarios es mixto o híbrido y comporta los elementos de la focalización territorial con el mecanismo de fila. Según las propias reglas de operación del programa, en caso de que la demanda rebasará la meta programada de 10, 000 madres de familia ingresarían primero como beneficiarias aquellas madres que habitaran en unidades territoriales con muy alto grado de marginación, posteriormente aquellas que residieran en unidades con alto grado de marginación y por último, y únicamente bajo una prueba de medios, otras que habitaran colonias de medio y bajo grado de marginación.

El problema fundamental al diseñar una distribución de beneficios como esta es que no es posible conocer de antemano las dimensiones ni la composición de la demanda efectiva, de forma tal que, el ingreso de las familias (posiblemente beneficiarias) residentes en colonias con alto grado de marginación depende de que el padrón no se

llene previamente con otras pertenecientes a las unidades territoriales con muy alto grado de marginación.

Supongamos un caso hipotético para mostrar la ambigüedad de este razonamiento en el método de selección de beneficiarios. Si la demanda agregada final del programa rebasara la capacidad de incorporación y se instalara en 14, 000 solicitudes de ingreso provenientes únicamente de unidades con muy alto y alto índice de marginación, y de estas, se obtuvieran 8, 000 de unidades territoriales con muy alto índice y 6, 000 de las colonias con alto índice, luego entonces se tendrían que incorporar a 2, 000 personas del grupo perteneciente a las madres jefas de familia que habitaran unidades territoriales de alto grado de marginación. De forma tal que, serían excluidas de los beneficios del programa otros 4,000 expedientes similares a los de las 2,000 personas que sí lograron ingresar al programa y de las cuales no se sabrá el criterio específico de selección, dadas las características del diseño del programa. Peor aún, si el número de solicitudes rebasa la capacidad de incorporación dentro de las unidades con muy alto índice de marginación, el programa y los funcionarios se verán obligados a excluir arbitrariamente al número excedente de solicitudes, creando una situación clara de injusticia.

De lo anterior se sigue que resulta improcedente técnicamente focalizar territorialmente en combinación con el mecanismo de fila si lo que se pretende es diseñar programas con reglas claras de accesibilidad, pero también en condiciones de igualdad y no discriminación bajo ningún criterio. Más aún, los requisitos de acceso al programa consideran entre otros, la presentación de una constancia expedida por un Juez Cívico donde se constate que los menores se encuentran en situación de dependencia económica única con respecto a la persona que ingresa al programa. Este documento que se conoce informalmente como *acta de barandilla* o *acta de dependencia económica*, requiere la declaración formal por parte de la madre de que los menores dependen únicamente de sus ingresos económicos, lo cual podría generar tensiones en la relación que media entre los padres de los menores. Considerado este punto, cabría preguntarse si una persona pondrá estos elementos en juego por una oportunidad incierta de conseguir una ministración trimestral de \$300.00, o para decirlo en otros términos de \$100.00 mensuales.

Otro aspecto de un grado de relevancia central para el diseño del *Programa de Apoyo al Desarrollo de la Infancia* es el monto tan bajo de las transferencias realizadas a través de una tarjeta bancaria. Ni aún en los hogares con los más bajos ingresos económicos que habitan en la Ciudad de México, es posible afirmar que una ministración que promedia los \$100.00 mensuales tenga la oportunidad de generar un impacto significativo de para promover el desarrollo infantil. La pobreza extrema medida en simples términos de ingresos como aquella situación que experimenta una persona cuyo ingreso no supera un dólar por día resulta un contrargumento factual, indicando que la transferencia no alcanza para incidir significativamente en la superación de las privaciones más elementales.

En ese sentido opera otro elemento obviado en el diseño (o introducido deliberadamente por el redactor de esta política pública); el programa considera que para ingresar al padrón de beneficiarios se debe tener por lo menos un niño a cargo entre las mencionadas edades, empero, no se explicita ninguna modificación que relacione el monto de la transferencia con el número de hijos a cargo, lo que podría dar como resultado la aún peor subdivisión de la transferencia mínima entre los diversos hijos que una persona tuviera bajo su responsabilidad. Esta función coloca a los menores pertenecientes a familias con dos o más hijos en situación de desigualdad con respecto a sus pares que habitan hogares con un solo menor a cargo. Evidentemente el inconsistente diseño del programa aleja al mismo de la consecución de los objetivos planteados en su propio nombre. Valga la pena recuperar, dado este punto, la experiencia internacional del *Programa de Asignación Universal por Hijo* del gobierno argentino que implica el incremento del monto de las transferencias con relación a la composición interna del hogar.

Por otra parte si bien, los objetivos del programa reconocen que el *PADI* busca “potencializar el desarrollo integral y armónico de los niños mediante la participación activa de las personas que están a cargo de su crianza, -y que- estos pueden ser su padres, tutores o familiares, quienes son directamente responsables en el hogar”, los procedimientos de las reglas de operación del resto del programa se refieren únicamente a las “madres de familia” o a “las beneficiarias”, particularmente en el aspecto de entrega

de las tarjetas, con lo cual quedan excluidos aquellos hogares donde el responsable de los menores no sea directamente la madre. Luego entonces, al recaer esta función en el padre o algún familiar directo, se tendría como consecuencia la exclusión de facto de los haberes del programa alejando a hogares con iguales necesidades y situación de la oportunidad de conseguir el mínimo apoyo.

Dadas las características de su diseño, el *Programa de Apoyo al Desarrollo de la Infancia* es un ejemplo destacado entre los programas sociales de los gobiernos delegacionales de la ciudad que se opone con mayor énfasis al modelo de programas sociales del gobierno central. Los criterios de universalidad, igualdad, justicia distributiva y exigibilidad se desvanecen a cada renglón debido a la redacción inconsistente del programa y generan una acción claramente de contrasentido con relación a programas como el de *Pensión Universal de Adultos Mayores*, *Prepa Si* o el *Programa de Uniformes Escolares Gratuitos* que el Gobierno del Distrito Federal ha sostenido a lo largo de las últimas administraciones con un componente claramente igualitario y de universalidad pero también de provisión suficiente y no extremadamente reducida.

Programa Juntos Transformamos tu Salud (2014-2015)

Los programas sociales de cualquier ámbito de gobierno pueden analizarse por el espacio de incidencia de sus acciones; algunos son planteados para incrementar o fortalecer la capacidad de las instituciones públicas en su función específica de ofrecer o prestar servicios sociales a la población interviniendo del lado de la oferta, y otros, son delineados para promover mejoras en la capacidad con que los individuos cuentan para demandar los bienes y las prestaciones sociales de que pueden ser sujetos por derecho y se dice entonces que actúan del lado de la demanda.

Los programas sociales del ámbito local han elegido preferentemente actuar por el lado de la demanda y lo han hecho particularmente mediante el esquema de transferencias monetarias o en especie. *El Programa Juntos Transformamos Tu Salud* es uno de los

pocos ejemplos entre los programas sociales implementados por las delegaciones que analiza este trabajo en el que el ámbito de incidencia elige mejorar las capacidades institucionales para prestar servicios a la población. Aunque, como se explicará más adelante, las acciones concretas del programa han cambiado los dos años de aplicación, el objetivo fundamental de reforzar la infraestructura médica para la prestación de servicios de salud en la delegación se ha mantenido. Paralelamente, el programa abre un espacio de acceso a servicios médicos de primera necesidad para la población no derechohabiente, que resulta ser no una minoría en Iztapalapa sino, como lo reconoce la justificación del propio programa, un grupo que ronda los 700,000 habitantes.

En el año 2014, *el Programa Juntos Transformando tu Salud* se propuso equipar debidamente para su habilitación un conjunto de 21 consultorios médicos distribuidos en el territorio de la demarcación los cuales intentarían atender al menos 128,520 consultas de medicina preventiva y curativa de primero contacto. El equipamiento de los consultorios médicos se estableció conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM – 005 – SSAZ – 2010, misma que considera tanto un conjunto de herramientas básicas para el servicio integral de consulta médica (hasta 55 artículos), como la dotación para su disponibilidad de un conjunto de medicamentos considerados básicos para este tipo de consultas y que se otorgarían de manera gratuita a la población (33 medicamentos contemplados en el catálogo y puestos a disponibilidad).

En este programa la prestación del servicio médico corre a cuenta de la administración y no existen condicionalidades para acceder al beneficio salvo la de residir en la delegación. Sin embargo, los requisitos parecen ser excesivos pues consideran la presentación de documentos en original y copia de las credenciales de elector, la CURP, y un comprobante de domicilio, y en el caso de las personas menores de edad, la misma documentación por parte de ambos (los niños o jóvenes y sus acompañantes adultos). Los requisitos así dispuestos pueden generar problemas de accesibilidad para personas que no cuenten al momento con los documentos originales y que bien podrían presentar algún otro documento. La obligada presentación y entrega en copia de al menos una credencial de elector despertó ciertas suspicacias con relación al debido manejo de los

datos personales y en el segundo año del programa este aspecto fue corregido mediante la apertura de otras opciones de identificación.

La población objetivo de este programa se estableció en las personas de escasos recursos que habitaran en zonas de alto y muy alto grado de marginación. La elección de este sector social evidencia el carácter equitativo de la intervención del programa. La búsqueda prioritaria de mejorar las condiciones de salud de la población de más escasos recursos no significa sin embargo, la renuncia a la universalidad o al proceso de universalización que conduce al goce pleno y efectivo de los derechos sociales por parte de la población general, acaso pudiera cuestionarse desde la perspectiva del principio de igualdad, el cual no obstante, considerado en su dimensión básica se ajusta bien al programa.

También puede decirse con razón, que al concentrarse en los territorios de muy alto grado y alto grado de marginación la estrategia incluye una perspectiva de desarrollo socio-territorial con equidad. El programa se confronta de esta manera con las dinámicas de desarrollo asimétrico propiciadas por la segregación territorial y la acumulación de carencias sociales en los grupos menos favorecidos que habitan ciertos territorios del Distrito Federal y puede significar un importante avance hacia la igualdad de condiciones sociales mínimas sobre todo por su trabajo del lado de la oferta de servicios básicos. Dadas tales características, es posible afirmar que el programa *Juntos Transformando Tu Salud* se inserta coherente y consistentemente con el objetivo primordial planteado en la fracción tercera del artículo primero de la LDSDF de disminuir la desigualdad social entre ámbitos territoriales.

El diseño del programa es diferente en los dos años de implementación que corresponden a los ejercicios fiscales 2014 y 2015. En el primer caso se contempló beneficiar a la población únicamente con medicina preventiva y curativa de primer contacto mediante el equipamiento de 21 consultorios como ya se ha dicho, empero, la edición 2015 supuso una acumulación progresiva de funciones que tuvieron como consecuencia mayores ventajas para la población. Además de la función ya mencionada, la última versión del programa implicó la oportunidad de otorgar 8,000 consultas de especialidad y 19,000 estudios de diagnóstico que pudieron concretar un enlace o derivarse en otras

instituciones de salud del Distrito Federal, especialmente para aquellas personas que requirieron el siguiente nivel de atención médica.

De igual manera el equipamiento de los consultorios del programa se incrementó y adquirió tanto los haberes contemplados por la norma NOM-005-SSAZ-2010 que establece las dotaciones mínimas para consultorios médicos de primer contacto como los señalados por la norma NOM-016-SSA3-2012 para el establecimiento de consultorios de atención médica especializada. Las adquisiciones son cuantiosas, apenas pueden resumirse de la siguiente manera; para medicina general: 15 artículos de mobiliario médico (mesa de exploración, báscula, gabinete con entrepaños etc.), 9 piezas de instrumental médico (riñonera de metal, glucómetro, tijeras, etc.), 30 piezas de insumos médicos (agua oxigenada, guantes, gasas, etc.). En el caso de medicina especializada se contemplan 33 elementos de consultorio de oftalmología y mobiliario, algunos ejemplos representativos son: exoftalmómetro, gubia para cuerpos extraños, lensómetro, retinoscopio y tijeras de iris. Para el consultorio de ortopedia y traumatología 12 artículos entre los que se encuentran pinzas de Rochester y plantoscopio. Finalmente 54 adquisiciones para medicina interna que cuentan entre sus artículos como ejemplos con pinza de disección, espejos vaginales desechables y termómetro oral.

No obstante el programa incumplió el reglamento de la LDSDF puesto que las reglas de operación del programa fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal extemporáneamente el día 30 de abril de 2015, dicha intervención concreta una innovación reciente entre las políticas sociales de los gobiernos locales de la ciudad y busca conseguir y consolidar el goce efectivo del derecho a la protección de la salud entre los habitantes de zonas marginadas de manera bastante acorde con la LDSDF. Lo anterior es una prueba del alcance de las acciones sociales de los gobiernos locales cuando se toman con seriedad el apego a la normatividad y existe una clara voluntad política y capacidades administrativas para sustentar estas medidas en favor de la población.

2.3.4. Los programas sociales de la Delegación La Magdalena Contreras. Panorama General.

Los programas sociales de la Delegación Magdalena Contreras manifiestan con notoriedad uno de los rasgos más característicos de las políticas sociales del ámbito local; el fenómeno de la presencia intermitente de las acciones sociales propias al gobierno de la demarcación pone en entredicho la accesibilidad a los bienes y prestaciones sociales para la población residente en el territorio. Los datos pueden contribuir a confirmar esta aseveración; en el año 2011 la Dirección General de Desarrollo Social de la Delegación Magdalena Contreras dispuso quince programas sociales, un número que se contrasta con las diez intervenciones implementadas en los ejercicios fiscales 2012 y 2013, y que sin embargo, volvió a disminuir considerablemente a cinco programas para el año 2014. Finalmente, la delegación implementó nuevamente diez programas en el año 2015. Algunos programas sociales aparecen y reaparecen en el listado, otros simplemente son borrados de la lista para dar lugar a algunos nuevos.

El panorama implícito en el párrafo anterior puede mostrar el alto grado de incertidumbre en que se encuentran los beneficiarios de los programas sociales con respecto a la disponibilidad de los mismos y a los beneficios que estos implican. El número de programas y sus contenidos tienen variaciones significativas a lo largo del periodo, esto acontece de igual forma para el gasto social que se ejerce con motivo de dichas acciones sociales. Como porcentaje de su presupuesto general, la Delegación Magdalena Contreras tuvo un considerable grado de inestabilidad que no se verifica en ninguna otra demarcación entre los casos de este estudio. Desde el año 2011 y hasta el 2015 se observan erogaciones en este ámbito del 4.5%, 1.9%, 2.7%, 2.7% y 3.8% para cada año respectivamente en el periodo, lo cual si bien advierte una tendencia incremental en los últimos años, no puede soslayar la abrupta caída con relación al año 2011.

De igual modo se constata una tendencia positiva del gasto efectivo en millones de pesos con posteridad al año 2011. Lo que se manifiesta en el análisis de los datos es un incremento sostenido que va de los \$ 14, 500,000.00 que se gastaron en programas sociales en el año 2012 y que se ha incrementado desde entonces hasta llegar a

\$35,000,000.00 para el ejercicio fiscal 2015. Esta función no obstante es compleja en la Delegación Magdalena Contreras, la administración gasta cada vez más, bien sea en un mayor número de programas o un menor número de ellos, lo que puede ayudar a explicar que frente a una reducción sustantiva del número de programas se siga luego un incremento considerable de sus presupuestos.

La Delegación Magdalena Contreras es la tercera delegación con menos población absoluta en el Distrito Federal, solamente detrás de Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos con quienes comparte además los tres últimos lugares en términos de presupuesto total asignado por el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a lo largo de todo el periodo de estudio. De los 238, 000 habitantes de la demarcación 30.3% se encuentra en condiciones de pobreza, es decir, aproximadamente 72, 114 personas. Lo anterior se vuelve fundamentalmente importante en razón de la alta responsabilidad social que significan las acciones en materia de combate a la pobreza, la exclusión social y la desigualdad para las delegaciones con mayor concentración de pobres en la entidad.

Por otra parte, los programas sociales de esta demarcación han manifestado una fuerte tendencia a establecer la distribución de sus prestaciones bajo el mecanismo de fila. De los 52 programas estudiados en el periodo 43 fueron diseñados sin especificaciones que permitieran avizorar prácticas sustentadas en los principios y mecanismos que establece la LDSDF. El segundo criterio de selección de beneficiarios preferido por la Delegación Magdalena Contreras ha sido el meritocrático, esta pauta que acumula 5 programas durante el periodo, entrega beneficios a las personas en razón de su pertenencia a grupos que, gracias a su desempeño, se han hecho merecedores de los apoyos económicos del gobierno; destacan en este rubro los programas de becas musicales y las becas deportivas para los jóvenes de la delegación.

En el año 2011 existieron las 3 únicas intervenciones de corte universalista que presentó la demarcación en el periodo, dos de ellas sin embargo, deben ser tenidas en cuenta con precaución, debido fundamentalmente a que *el Programa Mejorando la Imagen de tu Colonia* utilizó la categoría de “colonia” para entregar como beneficio una jornada sabatina de medio día con servicios urbanos de la delegación (poda, bacheo, recolección de basura), y no se refirió a una categoría universalizable entre la población del territorio.

La segunda, el *Programa Entrega de Suéter Escolar Gratuito para Preescolares, Primaria y Secundaria* se propuso como su nombre lo indica la entrega de dicha prenda a todos los estudiantes de educación básica de la delegación, confrontándose así y superponiéndose con el programa de Uniformes Escolares Gratuitos del Gobierno del Distrito Federal. Ambos programas desaparecieron al año posterior inmediato y no se conocieron otros programas con la intención de universalizar algún beneficio. Sin embargo ambas acciones sociales dejaron en claro, que las administraciones locales cuentan con potencial para generar intervenciones de corte universalista al interior de sus territorios en los términos en que la LDSDF lo mandata.

De su parte, los criterios etarios tampoco han sido efectivos en establecerle márgenes precisos a la acción social del gobierno de la Delegación Magdalena Contreras. Las administraciones implementaron desde el año 2011 hasta el 2015, un total de 27 programas sociales para población abierta, los cuales entregan bienes o servicios en los que pueden verse involucradas personas de distintas edades, es decir, más de un grupo etario. Algunos ejemplos representativos de intervenciones que cumplen esta función son el *Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad*, el *Programa de Apoyo Invernal por Bajas Temperaturas (cobijas)*, el *Programa de Apoyo a la Vivienda en Mal Estado* y el *Programa de Becas Deportivas*.

Los datos de la Delegación Magdalena Contreras que refieren a los grupos etarios muestran además su clara tendencia a establecer acciones sociales que se orientan a la atención de niños y jóvenes en edad de formación escolar básica. El tercer grupo específico de atención en términos de edad son los adultos mayores de la delegación junto con los niños de primera infancia, cada caso con 4 programas en el periodo. Estos ejemplos muestran que la gran mayoría entre el número de programas disponibles en la delegación se dirige precisamente a los grupos etarios que no se encuentran en la etapa laboral de sus vidas.

En cuanto a los rubros de política social a los que se han dirigido las acciones sociales de las administraciones involucradas en el periodo predominan aquellas de carácter asistencial que significan un acompañamiento del ingreso para los sectores vulnerables, y las cuales se establecen, esencialmente bajo la forma de transferencias monetarias no

condicionadas. Durante el lapso que comprende este estudio se acumularon 24 acciones en materia de asistencia, más del doble del sector educación que le sigue de lejos con 8 programas. Finalmente, los sectores alimentación, salud y vivienda fueron los más favorecidos con 5, 4 y 4 programas respectivamente.

Un último elemento relevante de las redes de protección social de esta delegación y que le dota un carácter único es el especial énfasis con el que se apoya a las mujeres que habitan el territorio. Este efecto se materializa particularmente en la administración de la delegada Leticia Quezada Contreras con el programa *Apoyo a Mujeres* en sus versiones, 2013, 2014 y 2015, que ha significado en ocasiones más del 50% del presupuesto delegacional destinado a programas sociales (véanse las gráficas de programas sociales a partir del año 2013). No obstante, desde entonces la fuerte concentración del gasto en este grupo social ha significado la pérdida de vigor en las intervenciones de otros sectores como vivienda, salud, alimentación antes atendidos con mayor énfasis.

Se agregan a continuación los gráficos que concentran la información sobre los nombres y los presupuestos destinados a cada programa social para los años del periodo de estudio en la Delegación Magdalena Contreras. Posteriormente se realiza el análisis de los casos que merecen particular atención.

TABLA 17. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MAGDALENA CONTRERAS		
EJERCICIO FISCAL 2011		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	APOYO A PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS	1,938,000
2	PROGRAMA NUTRICIÓN INFANTIL	3,528,000
3	PROGRAMA AYUDA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	2,004,000
4	PROGRAMA AYUDA INVERNAL POR BAJAS TEMPERATURAS	2,432,000
5	PROGRAMA AYUDA DE BECAS DEPORTIVAS	480,000
6	PROGRAMA DE AYUDA AL ADULTO MAYOR	500,000
7	P. APOYO A MADRES CON BEBES DE 0 A 12 AÑOS DE EDAD	1,680,000
8	PROGRAMA BECAS Y APOYO ESCOLARES PRIMARIA.	2,070,000
9	RENOVACIÓN DE BANCAS ESCOLARES GRATUITAS EN ESCUELAS PÚBLICAS	9,919,000
10	PROGRAMA BECAS ESCOLARES SECUNDARIA	1,132,000
11	ENTREGA DE SUETER ESCOLAR GRATUITO PREESCOLARES, PRIMARIA Y SEC.	4,827,394
12	BECAS MUSICALES JUVENILES MAGDALENA CONTRERAS	360,000
13	PROGRAMA AYUDA A LA VIVIENDA EN MAL ESTADO	1,000,000
14	PROGRAMA DE SERVICIO FUNERARIO BÁSICO	303,000
15	PROGRAMA MEJORANDO LA IMAGEN DE TU COLONIA	1,500,000
		33,673,394
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	33,673,394
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	738,578,099
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	4.56

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal

TABLA 18. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MAGDALENA CONTRERAS		
EJERCICIO FISCAL 2012		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	AYUDA A LA VIVIENDA EN MAL ESTADO	2,000,000
2	APOYO A PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS	1,938,000
3	NUTRICIÓN INFANTIL EN LA MAGDALENA CONTRERAS	2,192,000
4	APOYO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	2,160,000
5	AYUDA INVERNAL POR BAJAS TEMPERATURAS	1,000,000
6	PROGRAMA DE AYUDA AL ADULTO MAYOR	1,100,000
7	APOYO A MADRES CON BEBES DE 0 A 12 MESES.	1,680,000
8	PROGRAMA DE BECAS DEPORTIVAS	480,000
9	MEJORANDO LA IMAGN DE TU COLONIA	1,500,000
10	PROGRAMA DE APOYO AL SERVICIO FUNERARIO BÁSICO	500,000
	TOTAL	14,550,000
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	14,550,000
	PRESUPUESTO DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	750,931,272
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	1.94

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal

TABLA 19 .PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN LA MAGDALENA CONTRERAS		
EJERCICIO FISCAL 2013		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	APOYO PARA NIÑOS DE PRIMARIA	3,105,000
2	APOYO PARA NIÑOS DE SECUNDARIA	1,125,000
3	APOYO PARA JOVENES	1,416,000
4	APOYO PARA MUJERES	7,448,000
5	APOYO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	1,058,000
6	APOYO PARA ADULTOS MAYORES	2,900,000
7	SEGURIDAD ALIMENTARIA	2,200,000
8	APOYO INVERNAL	500,000
9	SALUD VISUAL	1,755,000
10	APOYO ECONÓMICO PARA LA ORQUESTA SINFÓNICA INFANTIL	270,000
	TOTAL	21,777,000
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	21,777,000
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	797,743,787
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	2.73

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

TABLA 20. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MAGDALENA CONTRERAS		
EJERCICIO FISCAL 2014		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	APOYO PARA NIÑOS DE PRIMARIA	3,499,992
2	APOYO PARA NIÑOS DE SECUNDARIA	1,500,000
3	APOYO PARA MUJERES	14,499,984
4	APOYO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	1,500,000
5	APOYO INVERNAL	1,000,000
	TOTAL	21,999,976
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	21,999,976
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN	804,908,668
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	2.73

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

TABLA 21. PROGRAMAS SOCIALES DE LA DELEGACIÓN MAGDALENA CONTRERAS		
EJERCICIO FISCAL 2015		
	PROGRAMA	PRESUPUESTO
1	APOYO PARA NIÑOS DE PRIMARIA	3,499,992
2	APOYO PARA NIÑOS DE SECUNDARIA	1,500,000
3	APOYO PARA JOVENES	1,497,600
4	APOYO PARA MUJERES	14,499,998
5	APOYO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	1,500,000
6	APOYO PARA ADULTOS MAYORES	6,800,000
7	SEGURIDAD ALIMENTARIA	2,000,000
8	APOYO INVERNAL	1,000,000
9	SALUD VISUAL	2,500,000
10	APOYO ECONÓMICO PARA LA ORQUESTA SINFÓNICA INFANTIL	270,000
	TOTAL	35,067,590
	GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	35,067,590
	PRESUPUESTO TOTAL DE LA DELEGACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL	869,259,372
	PORCENTAJE DE GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES	4.03

Programa de Apoyo a Mujeres (Versiones, 2013, 2014 y 2015)

Bajo unas reglas de operación por demás complejas, el programa *Apoyo para Mujeres* de la Delegación Magdalena Contreras tuvo en su inicio un presupuesto de \$7,500,000.00 que se duplicó el siguiente año y se mantuvo así en el ejercicio fiscal del año 2015. Se propuso entre sus objetivos generales y específicos mejorar las condiciones de vida de las habitantes de la demarcación, el empoderamiento de las mujeres de 18 a 59 años de edad así como la erradicación de las prácticas de discriminación que aún persisten para ellas en el territorio. Paradójicamente, este programa promovió la consecución de dichas metas mediante el planteamiento de un esquema que clasificó a las potenciales beneficiarias en tres vertientes que se denominaron dentro de las reglas de operación del programa como “*mujeres a)*”, “*mujeres b)*” y “*mujeres c)*” para cada año que el programa aparece en la red de programas sociales de la delegación.

Dicha clasificación distingue a las mujeres que tienen acceso a los beneficios del programa en términos del tipo de participación que tienen en él y les otorga un trato diferenciado tanto por los requisitos que deben cumplir para ingresar como por los

beneficios a los que tienen acceso en el programa. Las beneficiarias clasificadas como “mujeres a)” tuvieron acceso a 6 apoyos bimestrales de \$400.00 pesos en el año 2013 (cuando tuvo su peor número 735 beneficiadas) y a 6 apoyos igualmente bimestrales pero de \$500.00 en los años 2014 y 2015 en los que alcanzaron hasta 1200 incorporadas. Las mujeres que han compuesto la categoría de “mujeres b)” tuvieron el papel de capacitadoras en materia de derechos humanos y de género, en eventos organizados por el programa para otras mujeres de la delegación, ellas recibieron un apoyo de \$1,000.00 bimestrales. Finalmente, las “mujeres c)” recibieron cinco apoyos bimestrales en especie de una despensa con valor de \$200.00 pesos en 2013 y 6 apoyos bimestrales en especie de una despensa con valor de \$250.00 pesos en 2014 y 2015.

Las reglas de operación del programa no hacen explícitas las razones por las que se asiste a tal clasificación y a las distinciones mencionadas en ninguno de los años en los que el programa estuvo vigente. El único criterio de distinción válido puede derivarse de la pertenencia al grupo de “mujeres b)”, en razón de la que sería necesario participar activamente bajo situaciones que podrían contemplar algunos gastos para las personas así integradas. Más allá de dicha circunstancia, el programa plantea una diferenciación que contraviene a todas luces los principios de igualdad, universalidad, equidad, justicia distributiva y exigibilidad contemplados por el artículo 4° de la LDSDF.

Es necesario recordar llegado este punto que la forma de ingresar al programa es mediante la autoadscripción por solicitud expresa de la persona que requiera los apoyos del programa y que esta circunstancia deja a las beneficiarias la decisión de elegir por alguna de las tres vertientes mencionadas. Otro aspecto relevante de las deficiencias programáticas de esta acción social es que entre las causas de retención y/o suspensión del apoyo se encuentran “no acudir a los talleres de derecho humanos⁹²” para el caso de las “mujeres b)” y la razón “cuando así lo determine la Dirección General de Desarrollo Social⁹³”, con lo cual en el primer caso estamos ante la presencia de una condicionalidad

⁹² Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero de 2011. N°. 1658. p.72.

⁹³ Gaceta Oficial del Distrito Federal 30 de enero de 2014. N°. 1788. Bis. p.189. véase también en: Gaceta Oficial del Distrito Federal 30 de enero de 2015. N°. 21. Tomo I. p. 256.

para un grupo exclusivo dentro del programa y en el segundo ante la oportunidad manifiesta de una arbitrariedad por parte de la autoridades para todas la beneficiarias.

Por último, los procedimientos de queja e inconformidad ciudadana previstos por el programa contemplan desde 2013 que la quejas sean presentadas a la Contraloría Interna de la Delegación Magdalena Contreras, lo cual, más allá de las distintas dificultades técnicas y programáticas que plantea el diseño del programa, puede ser útil como salida en otras delegaciones para mantener fuera de la Dirección General de Desarrollo Social las instancias correspondientes a la resolución de conflictos que le son propios a la misma.

Es importante mostrar la relevancia de contar con una estrategia de género al interior de un territorio en el que se observa uno de los porcentajes más bajos de hogares con jefatura femenina; específicamente, la Delegación Magdalena Contreras ocupa el lugar número doce con sólo el 27.9% de los hogares en esta condición, lejos de la Delegación Cuauhtémoc que ocupa el primer lugar con 39%⁹⁴. Esta circunstancia podría significar un fuerte incentivo para elaborar una estrategia que apoyara a las mujeres jefas de hogar bajo perspectivas más igualitarias y mediante canales redistributivos más robustos particularmente en las unidades territoriales con menores índices de desarrollo humano y social instalados en la periferia del territorio de la demarcación.

Programa Renovación de Bancas Escolares Gratuitas en Escuelas Públicas de Nivel Básico

Según el Anuario Estadístico y Geográfico del Distrito Federal del año 2014 la Delegación Magdalena Contreras cuenta con una población inscrita en planteles escolares de nivel básico de 36, 669 alumnos, de los cuales 23, 887 corresponden al nivel primaria y 12, 782 al nivel secundaria. El programa *Renovación de Bancas Escolares Gratuitas en Escuelas Públicas de Nivel Básico* del año 2011 supuso un apoyo prácticamente universal para para esta categoría de estudiantes de la delegación. Con un presupuesto

⁹⁴ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda del Distrito Federal*. México, 2010. Cfr. p. 89.

cercano a los \$ 10, 000,000.00 estableció el objetivo de renovar 33, 000 bancas en escuelas públicas de la delegación de los niveles mencionados y así promover una mejora sustantiva en las actividades cotidianas de miles de alumnos en la demarcación.

En dicho proceso, los directores de los planteles deberían solicitar al gobierno de la delegación por medio de un oficio el número de bancas que consideraran necesarias. Las reglas de operación del programa no previeron ninguna modalidad de discriminación o priorización entre los planteles públicos o los posibles beneficiarios, consolidando de esta manera una acción social de corte universalista en el sector educativo dentro del territorio de la demarcación. Este tipo de intervenciones muestra, por su relativa sencillez, la oportunidad franca en que se encuentran los gobiernos de las delegaciones con menores poblaciones absolutas de generar incidencias directas sobre la calidad de los servicios educativos de manera universal para los habitantes del territorio.

Si bien este programa no tuvo reedición en los años posteriores por una razón entendible de tiempo de vida y utilidad de los materiales escolares adquiridos, el ejercicio discontinuo de esos recursos sobre el sector educación de la delegación abre cuestionamientos sobre los destinos probables de tales haberes. De la división concreta de los \$ 9, 919, 000.00 de presupuesto total del programa entre la matrícula de alumnos de nivel básico se deriva un apoyo per cápita de \$ 300.50. La Delegación Magdalena Contreras cuenta con 76 planteles de primaria y 28 de secundaria en los que se imparten clases para el número de alumnos arriba mencionados; hipotéticamente este programa deja abierta la puerta para pensar en otros beneficios (pizarrones, equipamiento deportivo, equipamiento de computo, habilitación de bibliotecas públicas) que sería posible adquirir o proporcionar de manera universal desde el gobierno de la delegación para contribuir a mejorar la calidad de la educación, particularmente la de los sectores menos favorecidos.

Programa Ayuda de Entrega de Suéter Escolar Gratuito a Preescolares, Primarias y Secundarias

Otro programa universal aplicado sobre el sector educativo en la Delegación Magdalena Contreras durante el ejercicio fiscal 2011 fue el *Programa Ayuda de Entrega de Suéter*

Escolar Gratuito a Preescolares, Primarias y Secundarias que contempló entre sus objetivos generales proporcionar dicha prenda como una manera de contribuir a mejorar la seguridad de los niños dada su identificación como alumnos de educación básica y evitar la discriminación y las diferencias sociales entre este sector como se señala en las reglas de operación del programa.

Es interesante que se argumente con base en la seguridad de los menores que no cuentan con el uniforme o las prendas que los identifiquen como parte de las escuelas de la delegación. El programa se instala de esa manera en una intervención social que capta las dimensiones no económicas de la desigualdad, dando cuenta de la exclusión en términos de seguridad que algunos grupos de estudiantes experimentarían en razón de no contar con la plena identificación como alumnos matriculados, por ejemplo en las inmediaciones de los planteles. Por lo demás, el uso cotidiano del uniforme puede ayudar a mitigar las prácticas discriminatorias entre los estudiantes por motivo de la desigualdad de condiciones materiales, integrando así a aquellos que carecen del mismo y contribuyendo a la disminución de la desigualdad en consonancia con lo dispuesto en la fracción tercera del artículo primero de la LDSDF.

Finalmente es necesario señalar que este programa observa un alto grado de simplificación en los requisitos para obtener la prestación que conlleva y de igual manera facilita la accesibilidad y la exigibilidad de los beneficiarios por cuanto universaliza el acceso. Como se ha dicho en otros momentos a lo largo de este estudio, la universalización, si bien tiene dificultades operativas por los altos costos de implementación, generalmente produce el efecto de disminuir la posibilidad de prácticas de exclusión, discriminación y condicionamiento en términos de acceso, cuestión que se pone de manifiesto en la implementación de este programa y que significa un serio obstáculo para las oportunidades o aspiraciones de usufructo político de los programas sociales.

Programa Ayuda Invernal por Bajas Temperaturas (2011-2012) y Programa Apoyo Invernal 2013-2015.

Una de las características esperadas de las acciones sociales de los gobiernos locales de la ciudad es sin duda la de responder a las problemáticas específicas que se plantean

en los territorios de acuerdo a sus condiciones particulares. El marco jurídico plantea a la ciudadanía desde el año 2000 la oportunidad de elegir con responsabilidad como gobernantes a personajes políticos con grados significativos de representatividad en cada una de las demarcaciones. De esa manera, se ha establecido un nexo relacional entre electores y elegidos del cual se deriva la necesidad de plantear políticas públicas coherentes con el entorno y con los problemas cotidianos que la población enfrenta en el territorio. Esto se hace particularmente patente, en aquellas poblaciones y localidades donde los problemas de escasez, vulneración de los derechos sociales y humanos e insatisfacción de necesidades básicas elementales están presentes en el día a día de miles de personas.

La enorme diversidad de los programas sociales de las delegaciones del Distrito Federal es la primera prueba de ello, las peculiaridades del diseño de cientos de programas sociales muestran en múltiples ocasiones la intención, si bien no meticulosamente desarrollada, de responder a estos efectos propios y singulares que acontecen en determinadas unidades territoriales. El *Programa Ayuda Invernal por Bajas Temperaturas* que luego cambiaría su nombre sin modificaciones sustantivas en sus procedimientos a *Programa Apoyo Invernal* durante la administración de la Jefa Delegacional Leticia Quezada Contreras, ha significado la concreción de lo antes dicho.

Este programa ha planteado la entrega de cobijas para las personas de zonas vulnerables que viven en la periferia de la delegación durante los últimos cinco años. Es uno de los pocos programas que gozaron del voto de confianza y de la permanencia en ambas administraciones. Esta tarea ha recibido \$500,000.00 en el año más bajo de su presupuesto y ha llegado hasta \$2, 432,000.00 en 2011 cuando tuvo su mejor momento, en el cual contemplaba la entrega de 750 paquetes de una cobija más una despensa y que proyectaba alcanzar hasta 10, 000 beneficiarios por la entrega de chamarras.

Según el Cuaderno Estadístico Delegacional de la Delegación Magdalena Contreras de INEGI 2007, las altimetrías del territorio oscilan entre los 2, 400 y los 3, 800 metros sobre el nivel medio del mar, lo que puede aproximarnos a una idea de las variaciones de temperatura que es posible experimentar en el territorio de dicha demarcación, especialmente en la temporada invernal. Es difícil pensar en un programa de esta

naturaleza para otras zonas de la ciudad que no cuenten con estas características físicas, por esa razón es importante que las autoridades locales posean las atribuciones necesarias para emprender estrategias peculiares que acompañen a la población más desprotegida en sus necesidades específicas las cuales muchas veces, están fuera de la perspectiva de los gobernantes que ocupan los cargos decisivos en el gobierno central de la ciudad.

El número de beneficiarios ha tenido variaciones proporcionales al presupuesto asignado para el programa, este último ha sido altamente inestable en las administraciones que comprenden el periodo de estudio. Por ejemplo, como ya se ha dicho, el *Programa Apoyo Invernal por Bajas Temperaturas* alcanzó los 10, 750 beneficiarios en el año 2011 y en el ejercicio fiscal inmediatamente posterior contrajo su presupuesto limitando el potencial de cobertura a únicamente 750 beneficiarios. Para el año 2013, el programa contó con un presupuesto \$500,000.00 elevando naturalmente su nivel de protección hasta 3, 300 personas. Finalmente, en los últimos dos años de la administración de la Lic. Leticia Quezada, el programa contó con \$ 1, 000,000.00 anuales y generó beneficios para 6,500 personas en cada edición. Este grado de inestabilidad es característico de un gran número de programas delegacionales, restándole seriedad a los compromisos sociales de los gobiernos de las demarcaciones pero también confiriéndole un carácter arbitrario a la acción social del gobierno local.

Por último, el rango de implementación del programa no se delimita en las reglas de operación del mismo, no incluye especificaciones que precisen las formas en cómo serán elegidas aquellas personas que recibirán los apoyos que esta intervención implica. De manera que, como en otras ocasiones, se deja abierta la puerta de entrada a dinámicas clientelares. Una solución al respecto podría ser concentrar los apoyos en aquellas unidades territoriales situadas a mayor altura y que paralelamente observen grados más profundos de pobreza y marginación de acuerdo con las fuentes estadísticas disponibles.

Los programas del sector alimentación en Magdalena Contreras. *Programa Nutrición Infantil (2011-2012)* y *Programa Seguridad Alimentaria (2013 y 2015)*

La política social del ámbito delegacional en el Distrito Federal está atravesada por la entrega indiscriminada de despensas; las cuatro delegaciones estudiadas en este trabajo han implementado bajo distintas reglas de operación programas sociales del sector alimentación que básicamente se ocupan de integrar y entregar apoyos en especie a los que genéricamente se denomina despensas, los cuales por lo general tienen un valor que oscila entre los \$150.00 y los \$300.00. Resulta pues una práctica cotidiana; el gobierno de la Delegación Magdalena Contreras en el año 2011 presentó 7 programas sociales (de 15 disponibles) que implicaban la entrega de despensas como prestación principal o secundaria, lo que a todas luces resulta en una sobrerrepresentación de dicho procedimiento⁹⁵.

Por este medio, se intenta ayudar igualmente a poblaciones con problemáticas tangencialmente distintas, tal es el caso de los programas *Apoyo a Personas con Discapacidad*, el *Programa Nutrición Infantil* y el Programa de Ayuda al Adulto Mayor todos del año 2011 en la delegación, los cuales prevén entregas de despensas por costos unitarios de \$190.00. Esta clase de intervenciones se insertan en la discusión sobre cuál debe ser la forma que adquieran los bienes proporcionados por el gobierno en su función redistributiva, y más aún, sobre cuál es el sentido de efectuar una entrega en especie frente a la oportunidad de establecer transferencias monetarias. Claramente, la elección sobre alguna de las opciones mencionadas responde a la naturaleza de la población y al tipo de apoyo que intenta promoverse de acuerdo con las necesidades insatisfechas que el grupo en cuestión observe.

Sin embargo, es importante recordar que el uso y abuso de este instrumento puede traducirse en el ejercicio ineficiente de recursos públicos pues si bien el funcionario elige un grupo de productos que incorpora en las 'despensas' las personas pueden o no tener necesidad de los mismos, o bien, pueden resultar ser productos con una aceptación baja

⁹⁵ Véanse las reglas de operación para el año 2011 de los siguientes programas sociales: *Programa Apoyo a Personas de Escasos Recursos*, *Programa Nutrición Infantil*, *Programa Ayuda a Personas con Discapacidad*, *Programa Ayuda Invernal por Bajas Temperaturas*, *Programa de Ayuda al Adulto Mayor*, *Programa de Apoyo a Madres con bebés de 0 a 12 años de edad* y *Programa de Becas y Apoyo Escolares Primaria*.

o diferenciada entre la población, es decir, que no resulten de su agrado. Esto no es un dato menor si se piensa en las dimensiones de estas erogaciones.

El *Programa Nutrición Infantil* de la Delegación Magdalena Contreras dispuso la entrega de una despensa mensual, un multivitamínico y un desparasitante durante doce meses a 1, 200 beneficiarios de entre 1 y 6 años de edad, resultando un monto anual de 14, 400 despensas con motivo de este programa para el ejercicio fiscal 2011. La forma de incorporación al programa era la solicitud por parte de las personas que lo consideraran pertinente, una especie de autoadscripción por mecanismo de fila, sujeta a disposición presupuestal. Las reglas de operación previeron dar prioridad a aquellas personas con grados más profundos de desnutrición e incluso el ingreso al programa para personas de entre 1 y 17 años de edad siempre que estas observaran un grado de desnutrición 3 que tendría que estar certificado por un médico de alguna institución de salud pública.

Señalar que este programa observa graves problemas de diseño y una concepción de política social evidentemente contrapuesta con el sentido que la LDSDF intenta imprimir a las acciones sociales del gobierno en el Distrito Federal, sería decir lo menos. Resulta apenas creíble que un programa social necesite una prueba del grado de desnutrición que una persona enfrenta para poder acceder al beneficio de una despensa mensual la cual claramente resulta además insuficiente para cubrir los requerimientos mínimos de una persona que muestra daños tan profundos en su salud.

Aunado a ello, como en otros tantos casos, no existen reglas que precisen la elegibilidad de los destinatarios de los apoyos del programa, ni aclaraciones sobre cuáles serán los procedimientos, si la demanda rebasa los límites de gastos establecidos por las reglas de operación. El camino se allana para la arbitrariedad; y lo que es peor aún, habría que mostrar que en otras delegaciones con condiciones similares ni siquiera se realizan acciones con estas características y dimensiones. De manera que, el diseño de los programas sociales del ámbito local requiere un conjunto de mejoras que sólo será posible en un contexto de democratización del mismo con un esquema de promoción de la participación ciudadana.

Por su parte, el *Programa Seguridad Alimentaria* que tuvo lugar en los ejercicios fiscales 2013 y 2015, se planteó la entrega de 8, 800 y 8, 000 despensas anuales

respectivamente. En ambos casos, los apoyos serían elaborados con un valor de \$250.00 y se entregarían por una única ocasión “a las personas que se encuentren en una situación económica desfavorable⁹⁶”y que lo solicitaran independientemente de su condición, edad, sexo, u otras razones. Con un presupuesto que rondaba los \$2, 000, 000.00, este beneficio quedó dispuesto para población abierta, cabiendo la aclaración de que el Programa Nutrición Infantil de la delegación arriba mencionado desapareció en esta administración.

Si bien este programa superó con creces el número de apoyos en especie que se entregaron a la población en el *Programa Nutrición Infantil* es importante precisar que estas últimas acciones no se realizaron con algún grado relevante de seguimiento, lo cual podría advertir que, más que un combate frontal a la desnutrición lo que se está haciendo es mitigar el hambre como eventualidad, sin resultar una afrenta al fenómeno general de la desnutrición de las personas con mayores rezagos y privación. Esta clase de procedimientos y programas no corresponden con el marco jurídico y de principios que establece la LDSDF.

⁹⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de Julio de 2013, N° 1658. p. 80.

3. ESTUDIO COMPARADO ENTRE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1. Justificación del ejercicio comparativo y descripción de los criterios de comparación.

El método de control comparado en Ciencia Política exige expresar sistemáticamente el proceso de selección de las unidades de análisis y exponer las razones por las cuales dichas unidades resultan ser comparables. Así mismo, es imprescindible esclarecer los aspectos en los que va a centrarse la comparación entre hechos o fenómenos políticos. Es claro que el ejercicio de comparación sólo resulta procedente cuando las unidades de análisis comparten algunas características pero también se distinguen por otras. Dicho proceso de selección requiere además manifestar con claridad los argumentos que dejarán al margen del estudio otras unidades de análisis de la misma categoría susceptibles de ser analizadas, permitiendo acotar y delimitar el radio y los alcances del trabajo.

Para llevar a cabo un análisis comparado es necesario contar con un conjunto de objetos de estudio que puedan quedar comprendidos al interior de las fronteras de una matriz conceptual o un concepto. Dentro de ese marco de análisis se requiere además establecer una clasificación pautada en la posesión de ciertos atributos por parte de dichos objetos. Según Giovanni Sartori “una clasificación o una taxonomía son tales a condición de que estén compuestas por clases totalmente exhaustivas y particularmente exclusivas⁹⁷” lo que resulta ser la base de la necesidad de contar con clases bien definidas, en cada una de las cuales, no pueda quedar comprendido un objeto que ya pertenece a otra.

Luego de la formación de las clases entre las unidades comprendidas en el universo de estudio, es necesario definir las cualidades de las unidades de análisis que gozan de comparabilidad. Naturalmente las diferencias o similitudes que puedan presentarse entre dichas cualidades podrán derivarse de las diferencias de grado que entre ellas están, pero también de diferencias cualitativas que puedan conferirle matices a las aparentes

⁹⁷ Giovanni Sartori, *La política lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 282.

similitudes. A propósito, el mismo Sartori ha mostrado que “al pasar de una clasificación a una gradación, pasamos de los signos *igual-diferente* a los signos *igual-mayor-menor* (...) la lógica de la clasificación es la condición de aplicabilidad de los signos *más-menos*⁹⁸. Así que gran parte del proceso de recolección de datos en una investigación cifra su pertinencia en estos procedimientos iniciales.

Ahora bien, el diseño de los programas sociales puede ser visitado analíticamente tanto desde la perspectiva de un hecho como desde la de un fenómeno, esto es, puede ser visto como un acto consumado pero también como un proceso de decisión dinámico. Bulcourf y Cardozo al estudiar las políticas públicas comparadas precisan que “la dimensión política del proceso de las políticas se centra básicamente en el proceso de formulación de las mismas y su objeto central es la toma de posición por parte del Estado⁹⁹”. Por esa razón, esta investigación se centrará en una perspectiva que mire los componentes del diseño de los programas sociales de los gobiernos locales de la Ciudad de México como tomas de postura política por parte de los actores políticos y las agencias del gobierno encargadas de tales decisiones, de manera que el estudio recaiga en los márgenes conceptuales de la Ciencia Política con un dialogo constante con otras ciencias o disciplinas académicas.

Ahora bien, la respuesta a la pregunta ¿cuáles son los criterios comparables en el diseño de los programas sociales? reside en la siguiente lista que expresa los aspectos que han sido revisados y comparados en este estudio. Estos son:

- a) El gasto ejercido en programas sociales por cada delegación para cada año del periodo.
- b) El gasto ejercido en programas sociales por cada delegación como porcentaje del presupuesto total de cada demarcación para cada año del periodo.
- c) Los criterios de selección de beneficiarios que utilizan los programas sociales de cada delegación.

⁹⁸ Giovanni Sartori, *Cómo hacer Ciencia Política lógica método y lenguaje en las ciencias sociales*, México, Editorial Taurus, 2011.

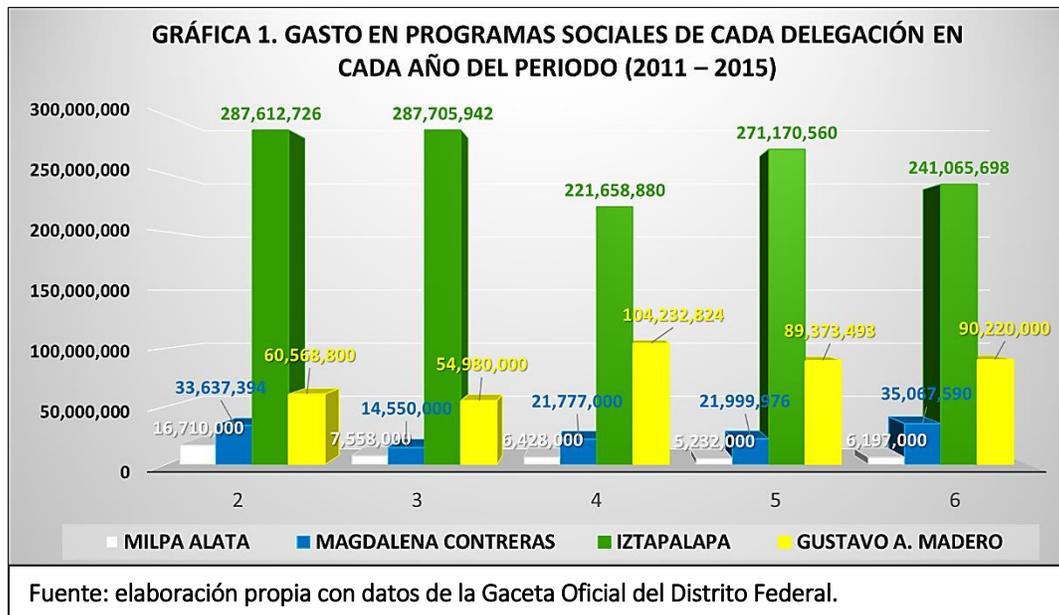
⁹⁹ Bulcourf Pablo y Cardozo Nelson (2008), ¿Por qué comparar políticas públicas? Consultado en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf.

- d) Los sectores de política social que atienden de manera prioritaria los programas sociales.
- e) Los grupos etarios sobre los que estos ciernen sus acciones.

3.2. Heterogeneidad en el diseño: principios, componentes y procedimientos

3.2.1. El gasto ejercido en programas sociales por cada delegación para cada año del periodo.

La sumatoria del gasto ejercido en todos los programas sociales de cada delegación para cada año del periodo se expresa en la siguiente gráfica.



Una de las primeras impresiones que resultan de comparar los datos relacionados con los montos del gasto acumulado en cada delegación es la fuerte disparidad en términos del potencial que cada demarcación ejerce desde sus acciones sociales de acuerdo a sus asignaciones presupuestarias. Baste decir por ejemplo, que en el volumen de gasto social ejercido por Iztapalapa o Gustavo A. Madero en un solo año del periodo podría bien quedar comprendido todo el gasto social de una delegación como Magdalena Contreras o Milpa Alta de varios años.

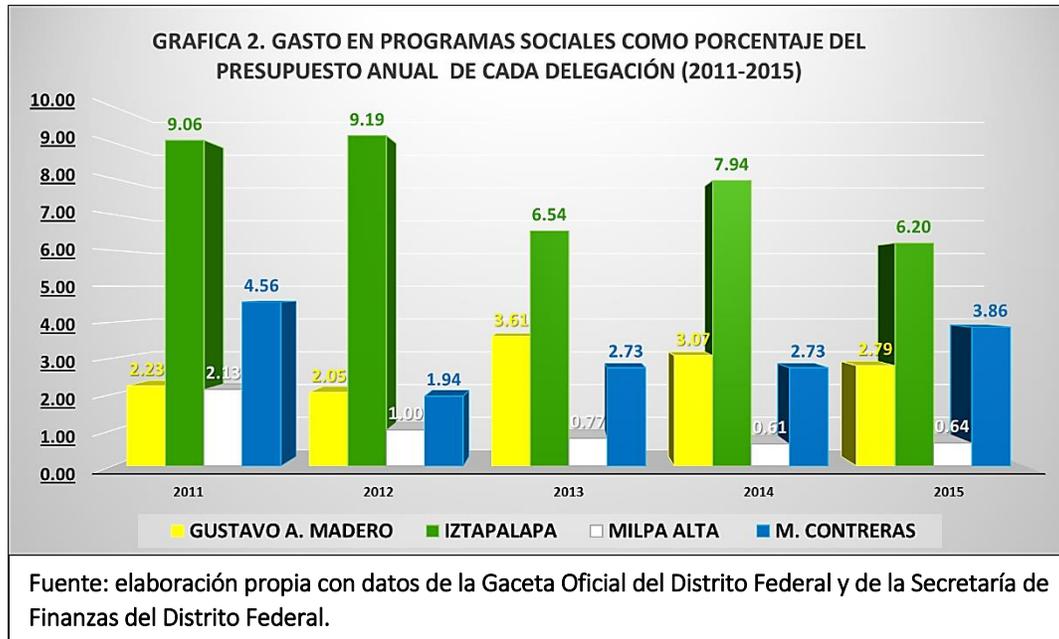
Evidentemente esta desigualdad guarda una fuerte correlación con las dimensiones de las poblaciones absolutas en cada territorio, sin embargo no es posible afirmar que exista

una proporcionalidad directa en términos de mayor población mayor gasto social, pues por ejemplo, tomando como referencia el año 2012 del periodo, el gasto social de Iztapalapa corresponde a 38 veces el gasto en programas sociales de Milpa Alta, cuando sus diferencias proporcionales por población absoluta son apenas de 13 veces. De igual modo sucede con Magdalena Contreras, con quien Iztapalapa guarda una diferencia de gasto de 19 veces cuando la relación diferencial entre sus poblaciones generales es de 7.4 veces. Sin embargo, el comparativo con Gustavo A. Madero si bien no echa por tierra toda oportunidad de explicación proporcional al menos resta fuerza a tal argumento. En el caso de Magdalena Contreras, con quien guarda una diferencia poblacional de 4.7 veces, la relación en sus gastos brutos es sólo de 3.7 veces lo que no resulta una desproporción realmente significativa. Más aún en otros años del periodo la relación se invierte.

Luego entonces, es cierto que las delegaciones más grandes gastan más pero solamente en el caso de Iztapalapa esta función es una distinción concluyente. Existe una regularidad continua en términos de montos absolutos del gasto, pero no hay diferencias significativas cuando se precisa la relación proporcional con respecto a las poblaciones en cada demarcación. Este aspecto es mejor apreciado en el gasto social per cápita que cada delegación establece por año, el cual puede ser también una buena medida del compromiso social de las administraciones en turno.

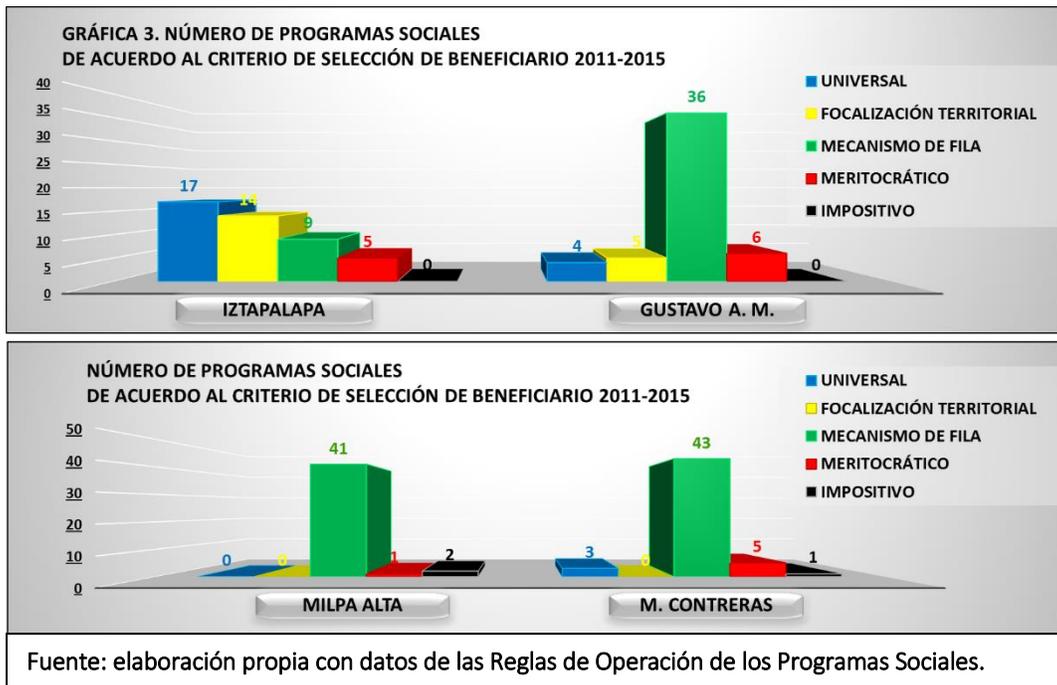
La segunda cosa que resulta evidente es que, con excepción de Magdalena Contreras, todas las delegaciones comprendidas en este estudio han disminuido el gasto total en programas sociales por año. Paradójicamente, la tendencia más fuerte a la baja se encuentra en Milpa Alta, delegación que presenta todas sus unidades territoriales en un grado muy bajo de desarrollo social. Por otra parte, es posible afirmar como se muestra en la gráfica que todas las delegaciones presentan variaciones muy significativas frente al cambio de administración; en Gustavo A. Madero el saldo es positivo, pues el gasto en programas sociales se incrementa prácticamente al doble del periodo 2012-2013, pero ese mismo año en Iztapalapa el monto ejercido cae casi 70 millones de pesos, lo que representa un grado de vulnerabilidad considerable para la política social del ámbito local en la ciudad como consecuencia de este efecto.

3.2.2. El gasto en programas sociales de cada delegación como porcentaje de su presupuesto.



En este gráfico es posible apreciar la proporción porcentual del presupuesto total disponible para las delegaciones en cada año del periodo que fue destinado a programas sociales. Lo que se expresa es una clara tendencia a disminuir el gasto en programas sociales como proporción del presupuesto en las delegaciones, con excepción de Magdalena Contreras que desde el año 2012 mantiene una progresión positiva. Además de ejercer un mayor gasto neto, Iztapalapa ejerce una mayor proporción porcentual de sus haberes disponibles en programas sociales todos los años del periodo; la administración de Clara Molina Brugada presenta los porcentajes más altos registrados. El caso de Milpa Alta, es preocupante, la tendencia decreciente ha llevado a la política social de esta delegación a un grado raquíutico; se refleja la ausencia de un compromiso social serio por parte de las administraciones del periodo.

3.2.3. Los criterios de selección de beneficiarios que utilizan los programas sociales de cada delegación.



Uno de los aspectos centrales del diseño de los programas sociales es la elección del criterio con base en el cual se designarán a las personas que serán beneficiadas por la prestación de servicios o la entrega de bienes que se realiza en la implementación. En el caso de las delegaciones del Distrito Federal, cinco criterios fundamentales dan lugar a esta decisión, dos de ellos están plenamente reconocidos por la normatividad establecida en la LDSDF y los tres restantes han sido develados al estudiar los procedimientos y la práctica general de los programas sociales al cargo de cada una de las administraciones.

El criterio de asignación universal se deriva directamente del principio de universalidad reconocido en la ley y se consigue mediante un proceso prestación igualitaria e inclusiva de los beneficios sociales. No deben confundirse estos conceptos, ni ser usados de manera indiferente, la universalidad consiste en una condición de goce pleno, por parte de los habitantes, de los bienes o servicios implicados en un programa o una política social específica. Por su parte la universalización es el proceso que tiende a esa condición y puede ser conseguido mediante la operación de políticas con muy distintos criterios.

De su lado, el criterio de focalización territorial es definido como un criterio subalterno al de asignación universal pues según señala el párrafo tercero del artículo 27: “cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico”. Esto es muy importante ya que la focalización territorial no resulta así un criterio de asignación prioritario y sin embargo establece un punto de conexión entre la escasez de recursos gubernamentales y las aspiraciones de una política social incluyente.

Los criterios no reconocidos por el marco legal vigente y que no obstante operan como pautas de reconocimiento y asignación de beneficios merecen una explicación puntual. En el criterio de asignación denominado *mecanismo de fila* quedan comprendidas todas las asignaciones de servicios o bienes sociales que realizan los programas cuando estos son entregados a las personas que solicitan primero que otras recibir los beneficios del programa. Por lo general, el límite de asignación de este criterio está pautado en la suficiencia de recursos y queda resumido en la frase “sujeto a disponibilidad presupuestal”, es decir, hasta que los haberes en manos de las agencias del gobierno alcancen. Gran parte de los programas sociales incluidos en esta clase ostentan recursos que no alcanzan a cubrir grados significativos de las poblaciones potenciales si estas fueran planteadas en términos de universalidad.

Las dos pautas restantes son el criterio meritocrático y el criterio impositivo. En el primero se han clasificado aquellos programas sociales que asignan beneficios en función de que los habitantes lleven a cabo una acción específica que justifique la transferencia de dinero en efectivo y en especie. Por lo general, esta clase de programas sociales está estrechamente relacionada con las actividades deportivas, culturales y educativas; de manera que se asignan beneficios para deportistas que participan en las competencias oficiales, para jóvenes que participan en algún programa cultural o a los alumnos más destacados en las escuelas públicas. Casi siempre, son aplicados como una manera de compensar o motivar a las personas que las llevan a cabo y para compensar los gastos que estas pudieran producir en los sectores más empobrecidos de los territorios. En el

caso del criterio impositivo, el criterio de asignación está dado por una decisión indefinida en el programa que queda en manos de un agente del gobierno o una agencia encargada de la implementación del programa.

El criterio de selección de los beneficiarios es probablemente el aspecto que mejor se correlaciona con los aspectos socioterritoriales de una delegación en el diseño de sus programas sociales. Existe un grado de correlación importante entre las delegaciones con altas densidades poblacionales con el emprendimiento de programas sociales que eligen a sus beneficiarios mediante criterios universalistas o de focalización territorial que como se ha dicho, son los únicos formalmente reconocidos en la ley.

El caso de Iztapalapa es claramente el más apegado pues es la delegación que más programas sociales en los cuales se determinan la entrega de los bienes o servicios mediante los criterios establecidos en la normatividad. Más del 50% de sus programas en el periodo consideran la universalidad o los principios de focalización territorial universal para unidades territoriales con muy bajos y bajos índices de desarrollo social. Por su parte, la Delegación Gustavo A. Madero muestra también una proporción importante aunque no tan desarrollada como el caso previo.

Ahora bien, en el caso del grupo de las delegaciones con menores densidades poblacionales y menores presupuestos estas estrategias si bien no están completamente ausentes si tienen una presencia poco trascendental. De los 44 programas emprendidos por la Delegación Milpa Alta en el periodo ninguno estableció la entrega de bienes o servicios con base en los criterios de universalismo o focalización territorial. Esto contradice fuertemente no solo los términos establecidos por la ley y el reglamento sino también la práctica ejemplificada en los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal.

Lo mismo resulta decir en función de la Delegación Magdalena Contreras; si se obviarán por un momento los datos del año 2011, al que corresponden los tres programas universales identificados para la delegación se podría repetir lo arriba señalado para su par la Delegación Milpa Alta. Los tres programas universales de dicho año no se repitieron en ningún otro año del periodo y evidentemente no trascendieron la ocasión del acto administrativo.

Existe también una importante renuencia de las delegaciones Milpa Alta y Magdalena Contreras a utilizar el mecanismo de focalización territorial. Es ciertamente comprensible para el caso de Milpa Alta, pues esta muestra un importante grado de homogeneidad socioeconómica ya que todas sus unidades territoriales se encuentran en situación de muy bajo desarrollo social. Sin embargo en el caso de Magdalena Contreras este tipo de intervenciones resulta una herramienta prioritaria para trabajar en los territorios periféricos de las zonas altas que muestran los grados más bajos de desarrollo en la delegación y así incrementar el grado de efectividad del gasto social.

3.2.4. Sectores de política social que atienden los programas sociales de manera prioritaria.

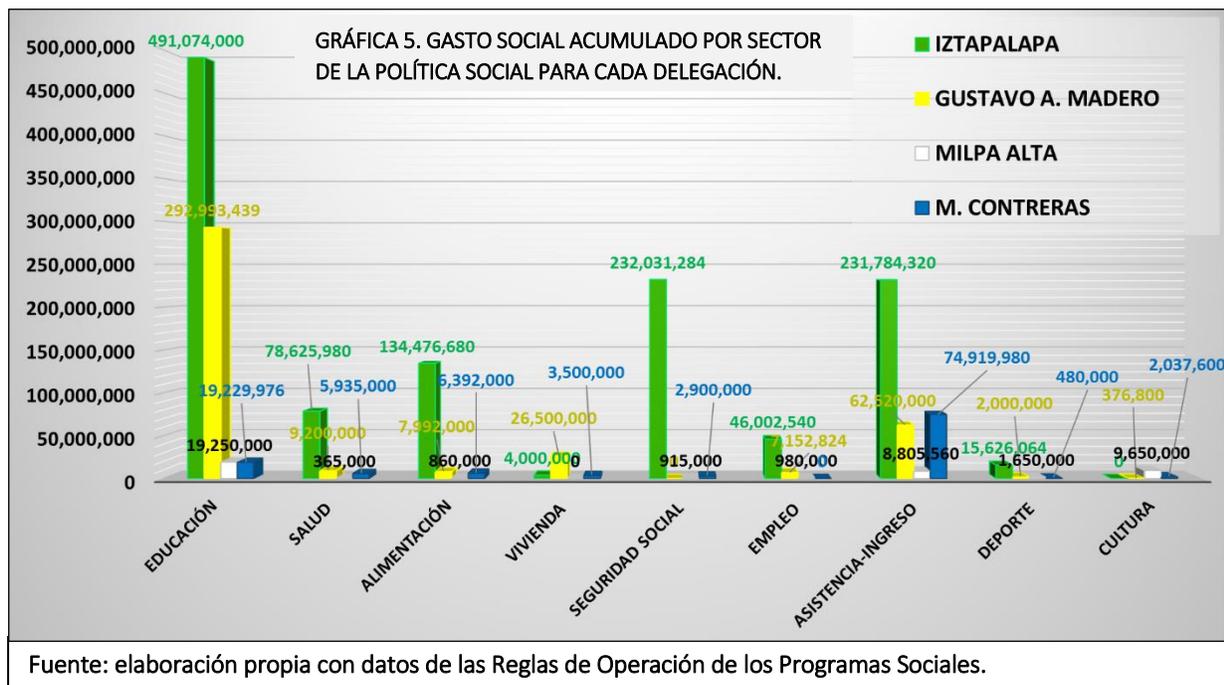


El análisis cuantitativo de los sectores de política social sobre los cuales se implementan los programas sociales puede ser abordado desde dos perspectivas: la del número de programas y la de los montos presupuestales que se dirigen a cada sector. Todos los programas sociales están circunscritos a una o varias de las necesidades básicas fundamentales para desarrollo pleno de los habitantes de un territorio. Es claro el destino de los recursos cuando se dirigen a un sector como educación, salud o alimentación; sin embargo, el sector que mantiene fronteras difusas con otras categorías de los sectores

sociales es el de asistencia social, en él se han clasificado todos los programas que resultan un acompañamiento del ingreso para grupos vulnerables y para personas con discapacidad.

Los datos obtenidos en esta investigación indican que existe una fuerte presencia de programas asistenciales en las delegaciones más pobres del Distrito Federal. Esto puede ser interpretado como un indicador de la insuficiente presencia que los otros ámbitos de gobierno tienen con relación a los programas sociales que se implementan en favor de los grupos vulnerables y las personas en situación de discapacidad. Esta circunstancia se intensifica con claridad en las delegaciones Milpa Alta y Magdalena Contreras donde el mayor número de programas se concentra en este sector.

El otro sector con mayor importancia es el educativo, aquí se acumulan las cifras más importantes de gasto social en términos de millones de pesos. Es el sector de política social en el que más dinero gastan las delegaciones con mayores concentraciones de pobreza en el Distrito Federal. Sus programas generalmente contemplan becas dirigidas a estudiantes de escuelas públicas de nivel básico pero también existen algunos que contribuyen a mejorar la calidad de la oferta de los servicios educativos.

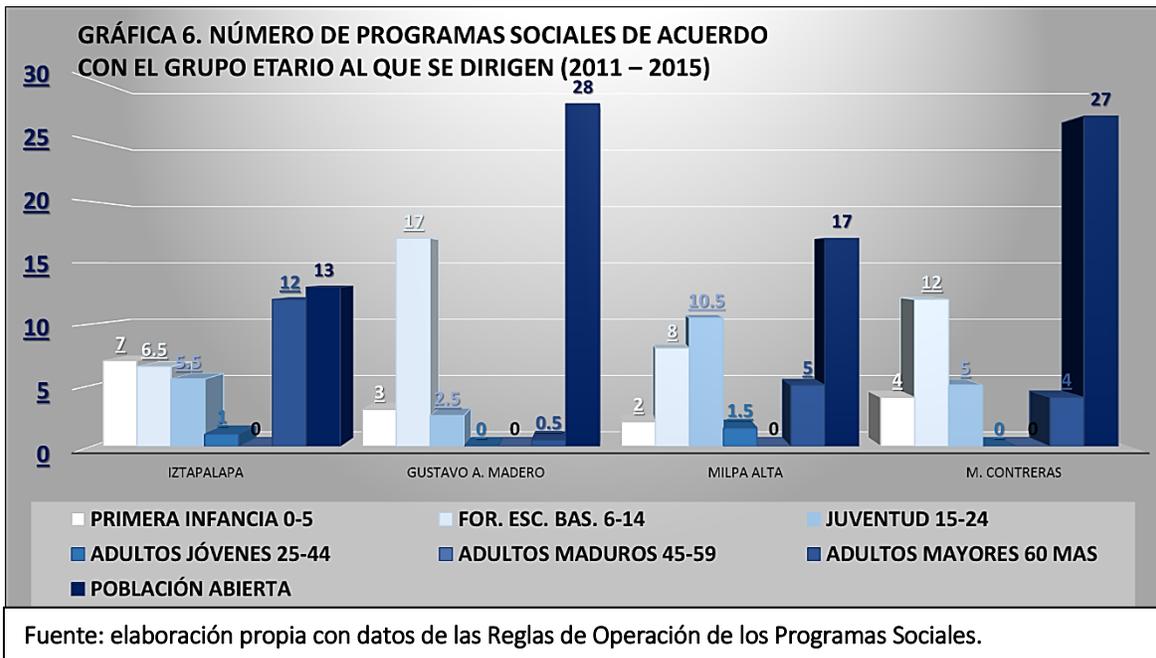


Un aspecto que merece atención especial y que queda de manifiesto al revisar los resultados de la investigación es que la distribución del gasto por sector de política social se efectúa de manera desequilibrada e inequitativa entre los distintos sectores; en ningún caso la distribución de los recursos destinados a los programas sociales es uniforme. Si bien existen diferencias de grado, en relación a dichas desproporciones, lo que se manifiesta es que la concentración del gasto social en un sector de política social significa en muchas ocasiones el detrimento de otros, o incluso como sucede en ocasiones, la desaparición de la presencia de las acciones sociales delegacionales sobre algunas aristas.

Evidentemente, un mayor número de programas no significa un mayor caudal de recursos. Sin embargo, es posible crear mayores grados de equilibrio en el gasto sobre las carencias y las necesidades sociales aun cuando existan algunas que resulten ser áreas prioritarias. Con relación a los casos particulares, Iztapalapa muestra ser el caso más equilibrado pues sus recursos se ciernen con presencia significativa al menos en cinco sectores, estos se dirigen principalmente a educación, apoyo a los adultos mayores, asistencia, alimentación y salud. En Gustavo A. Madero, el desequilibrio es notorio, la concentración del gasto se encuentra claramente asociada a las áreas de educación, asistencia social y vivienda; las demás áreas apenas son significativas considerando las dimensiones poblacionales.

Por su parte, la Delegación Magdalena Contreras atiende prioritariamente las carencias sociales mediante programas de asistencia social y educativos, también son importantes en su perspectiva particular los sectores de alimentación y salud. Finalmente el caso de Milpa Alta, refleja la baja o nula presencia de los programas sociales del gobierno local en distintos sectores. En algunos casos, las dimensiones del gasto resultan paradójicas frente a la profundización de las carencias sociales vividas en el territorio. Aunque el gasto más importante se realiza en el sector educativo, se seguidor más importante es el de cultura, que debe su relevancia en términos de gasto a un solo programa del ejercicio fiscal 2011 destinado a acompañar el gasto de mayordomías, fiestas patronales y fechas cívicas en la delegación.

3.2.5. Grupos etarios a los que favorecen los programas sociales de las delegaciones.



El último aspecto por revisar del diseño de los programas sociales es el de los sujetos de la política social del ámbito local con relación a su segmento etario. Algunos programas promueven beneficios que escapan a todo intento de clasificación en este sentido pues en la prestación de servicios o la entrega de bienes pueden quedar comprendidos dos o más grupos etarios, los ejemplos más claros en a este respecto serían los programas de vivienda, los programas de atención médica o los programas de asistencia social para discapacitados; a esta clase de intervenciones se les ha denominado programas dirigidos a población abierta.

Sin embargo, otro grupo bastante significativo se dirige específicamente a personas en rangos de edad definidos y se considera un avance en el diseño de las acciones sociales que este aspecto tenga una definición clara de la población objetivo en términos etarios. Para poder clasificar dichos programas, se ha utilizado la clasificación del Índice de Desarrollo Social en las Etapas del Ciclo de Vida del Consejo Nacional de Población CONAPO. En este documento, el CONAPO establece seis etapas claramente

diferenciables¹⁰⁰ para calcular los índices de desarrollo social de las personas pues como bien explica “las personas tienen acceso a distintas necesidades y oportunidades y experimentan distintos riesgos y vulnerabilidades durante el transcurso de sus vidas¹⁰¹”.

Es función de las políticas sociales crear los instrumentos necesarios para abatir los índices de pobreza en las personas. Ciertamente, existen segmentos etarios que están sobrerrepresentados entre los sectores pobres, recientemente se ha hablado incluso de procesos de infantilización de la pobreza. Por esa razón era importante conocer hacia donde se dirigen los programas sociales del ámbito local en términos etarios y los hallazgos son interesantes por diversos motivos. El primero de ellos tiene relación con la desmitificación del argumento que indica que los programas sociales tienen efectos perversos sobre las personas pobres en su búsqueda de incorporación al mercado de trabajo. Es claramente notorio en la gráfica que los grupos de adultos jóvenes y adultos maduros que en conjunto comprenden el segmento de los 25 a los 59 años tienen el más bajo índice de atención social por parte de los programas de las delegaciones más pobres en el Distrito Federal.

Otro aspecto significativo es que el sector con mayor atención social reside en los niños en edad de formación escolar básica que va de los 6 a los 14 años de edad.

Resulta necesario reconocer, desde la perspectiva de las poblaciones potenciales de cobertura, que es satisfactorio hallar en la evaluación del diseño el hecho de que los recursos del gasto social se dirijan prioritariamente a este segmento etario, muchas veces vulnerable y en riesgo. En los últimos cinco años 43 de los 192 programas que están implicados en este trabajo se dirigieron a los niños en formación escolar básica, en su mayoría mediante programas de becas escolares, acompañamientos en especie (útiles escolares) y apoyos meritocráticos para los alumnos de mayor promedio.

¹⁰⁰ Las etapas del ciclo de vida según CONAPO son: 1. La primera infancia que corresponde a los primeros cinco años de edad. 2. La etapa de formación escolar básica que comprende de los seis a los catorce años. 3. La juventud que va de los quince a los veinticuatro años. 4. Los adultos jóvenes que comprende las edades de los 25 a los 44 años. 5. Los adultos maduros que abarca de los 45 a los 59 años; y finalmente 6. Los adultos mayores, personas de 60 años o más.

¹⁰¹

También son considerables por su frecuencia los programas de apoyo a la primera infancia, especialmente destacan aquellos dirigidos a las madres con hijos entre 0 y 6 años que implican algún complemento alimentario y los programas que contribuyen a mejorar las condiciones del servicio de los Centros de Desarrollo Infantil CENDIS de las delegaciones, estos programas han logrado incidir de manera particular sobre la población de dicho rango de edad para evitar los padecimientos por hambre, desnutrición y malnutrición y no obstante los esfuerzos parecen insuficientes. De manera que es tarea de las políticas sociales profundizar y consolidar el derecho a una sana nutrición con programas que atiendan con especial énfasis a este grupo etario en las unidades territoriales con más bajos índices de desarrollo social, promoviendo el desarrollo pleno de las capacidades físicas y mentales de los niños del Distrito Federal.

CONCLUSIONES.

1. Existe un alto grado de heterogeneidad programática, presupuestal y procedimental en los programas sociales de las delegaciones con mayores índices de pobreza en el Distrito Federal. Si bien las delegaciones que comprende este estudio enfrentan problemáticas similares debido esencialmente a los altos índices de pobreza y marginación que se viven en ellas hay un importante grado de originalidad en el diseño de los programas sociales que se corresponde con las características específicas de la población en sus territorios.
2. La información presentada por esta investigación provee evidencia empírica que contribuye a corroborar la existencia de diferencias sustantivas en el diseño de los programas sociales de las delegaciones con mayores rezagos sociales del Distrito Federal con relación a los programas diseñados e implementados por el gobierno central de la ciudad. Estas distinciones pueden ser apreciadas en dos aspectos fundamentales, el primero se relaciona con los principios y los criterios utilizados para modelar las intervenciones dirigidas a combatir las condiciones de pobreza, marginación y exclusión social que atraviesan a la población en cada territorio y, el segundo, con las prácticas y los procedimientos que se llevan a cabo en función de cada una de ellas.

Las delegaciones implementan mayormente intervenciones sociales que no alcanzan grados próximos a la universalidad en sus coberturas, de manera que sus poblaciones objetivo guardan amplias distancias con las poblaciones potenciales o susceptibles de ser atendidas en cuanto a las necesidades definidas. Estos programas distribuyen bienes y servicios sociales fundamentalmente a través del mecanismo de fila y no cuentan con grados suficientes de estabilidad como patrones de la acción pública de los gobiernos locales en materia de política social.

Las diferencias entre ambos pueden zanjarse mediante un apego más estricto a la normatividad establecida en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y en el

reglamento de la misma. También resulta necesario que las acciones sociales de los dos ámbitos de gobierno actúen de manera armónica y eviten la superposición programática para dotar de coherencia y pertinencia al ejercicio del gasto público en programas sociales.

3. Existe un alto grado de inestabilidad en relación a los sectores de política social a los que se dirigen los programas sociales delegacionales. Las variaciones pueden ser significativas no sólo en las áreas que cada administración establece como prioritarias sino también en relación con los presupuestos anuales destinados a cada programa. Este aspecto se vuelve particularmente patente en las delegaciones Milpa Alta y Magdalena Contreras, donde las modificaciones que sufre la configuración de la red de programas sociales delegacionales suelen ser sustantivas convirtiendo a las prestaciones y los bienes proporcionados en eventualidades y no con precisión en actos que gocen de certidumbre.

En diversos ejercicios fiscales es posible identificar la ausencia de programas sociales en diversos sectores; por contraste, otros periodos se caracterizan por una marcada presencia con incluso más de una intervención social por sector, de forma tal que

4. Existe una fuerte tendencia a establecer beneficiarios mediante el mecanismo de fila o sin criterios formalizados, contrariando los principios contenidos en la LDSDF. Resulta de particular relevancia que estos programas se sigan autorizando por funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Lo que se expresa no es una casualidad sino un patrón reiterado en el diseño, toda vez que se ha puesto de manifiesto que 129 de los 192 programas sociales contemplados en el análisis de datos para este trabajo no establecieron una definición operacionalizada de los potenciales beneficiarios, o que bien, sujetaron la distribución de bienes y servicios sociales a la disponibilidad de estrechos márgenes presupuestales.

Las pautas distributivas que se diseñan con tal laxitud son la puerta de entrada a las dinámicas perniciosas de distribución clientelar, condicionada o arbitraria que conducen al uso discriminado de los bienes y servicios contemplados por los programas. Esto es significativo pues es en este aspecto en el que suelen recaer las críticas que se esgrimen contra los programas sociales señalando el uso político de los recursos públicos. Dicho mecanismo se presenta con particular énfasis en las delegaciones Milpa Alta y Magdalena Contreras, donde la demanda agregada de servicios y programas sociales puede ser menor debido a la distribución de la población en localidades menos densas y a las menores dimensiones poblacionales brutas. Sin prohibición expresa de provisión discrecional, los programas sociales así diseñados pueden contribuir a ensanchar las brechas de desigualdad e incluso a generar nuevas aristas por cuanto crean oportunidades diferenciadas de accesibilidad entre la población.

5. La focalización territorial es un criterio de asignación de beneficios sociales contenido en la ley que no está siendo explotado en sus virtudes por el diseño de los programas sociales delegacionales. La aplicación de este criterio de distribución en el diseño de los programas puede tener como consecuencia la creación de dinámicas con mayor potencial y vigor de cobertura para los habitantes de los territorios marginados, especialmente para las personas que se encuentran en las unidades territoriales con menores índices de desarrollo social en cada delegación.

La focalización territorial aplicada con criterios universales puede cumplir un importante rol en la implementación de dinámicas de desarrollo territorial con equidad. Este criterio resulta útil para conciliar la escasez de los recursos públicos con la necesidad de aplicar políticas sociales sustantivas en los territorios con mayor rezago social. De esta manera es posible estrechar las brechas de desigualdad existentes entre los habitantes de las unidades territoriales más favorecidas y aquellas que se encuentran en la periferia, las cuales ostentan las mayores concentraciones de personas en situación de pobreza.

6. Diversos programas de transferencias en especie determinan un nivel sub óptimo de aprovechamiento de los recursos públicos, especialmente aquellos que implican la entrega de una despensa. Las despensas o “kits” son una noción difusa que no permite determinar con precisión el número y tipo de productos que serán entregados a las personas o a las familias beneficiadas por un programa social. Esta situación implica que algunos de los productos contenidos en dichos paquetes puedan ser aceptados de manera diferenciada por las poblaciones a las que se entregan, siendo algunos rechazados por no estar incluidos en sus dietas cotidianas o por la mala calidad de los productos.

El diseño de los programas sociales actualmente cuenta con herramientas suficientes para propiciar que las transferencias redistributivas incidan con un mayor nivel de precisión de acuerdo a las preferencias y necesidades de cada beneficiario. Este efecto puede conseguirse mediante la entrega de tarjetas electrónicas que tengan acotado el rango de los productos en que pueden ser empleadas y los cuales se encuentren únicamente entre aquellos enlistados en una dieta saludable según las normas establecidas.

7. Esta investigación provee evidencia empírica con capacidad para manifestar que los gobiernos derivados de un mismo partido político no actúan ni diseñan de manera similar los programas sociales en el ámbito de gobierno local de gobierno, pues establecen intervenciones sociales con principios, criterios y procedimientos diferenciados.

De forma tal que, los preceptos doctrinarios contenidos en las declaraciones de principios del Partido de la Revolución Democrática guardan un lugar secundario en el diseño de sus intervenciones sociales en los gobiernos locales de la ciudad. El diseño y la implementación de los programas sociales en dichos gobiernos responden más bien a las variables que se han señalado a lo largo de este documento, entre las cuales cabe reiterar a las dimensiones poblaciones de cada demarcación, las características socioterritoriales en la delegación, los presupuestos anuales con que cuenta cada administración, las inercias incrementalistas, los

programas sociales de otros ámbitos de gobierno y las dinámicas de control político y clientelar.

Sin embargo, existen algunos paralelismos que están presentes en el diseño y la práctica de los programas sociales de los gobiernos locales en las delegaciones con mayores concentraciones de pobreza en el Distrito Federal. Destaca especialmente la fuerte concentración de las acciones sociales en los sectores asistencial, educativo y alimentario, una fuerte propensión a establecer beneficiarios por mecanismo de fila y la atención constante a grupos etarios ubicados en los extremos, es decir, o en los niños o en los adultos mayores por estar estos sobrerrepresentados entre los grupos vulnerables.

8. Se advierte una muy baja presencia de condicionalidades en los programas sociales de las delegaciones estudiadas pero en ocasiones la presencia de una gran cantidad de requisitos obstaculiza el acceso de las personas a las prestaciones o los bienes sociales implicados en el diseño de los mismos. La universalidad y la focalización territorial de las acciones sociales son dos criterios del diseño que pueden contribuir a generar prácticas más claras en la distribución y facilitar la accesibilidad de las poblaciones con mayores rezagos.

Este aspecto, además le confiere un mejor apego del diseño a los programas sociales delegaciones con respecto a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Sin embargo, es necesario revisar que las intervenciones sociales propuestas por las delegaciones no establezcan requisitos que puedan obstaculizar el acceso de los beneficiarios a los haberes de un programa. En ocasiones un número elevado de requisitos o bien, la dificultad de conseguir alguno de ellos, puede dificultar la elaboración de los expedientes con que se da lugar a la incorporación de los beneficiarios.

9. El diseño de los programas sociales delegacionales requiere establecer que los mecanismos de queja y exigibilidad que dirimen los problemas que se suscitan por

ejercicios indebidos de recursos o inconformidades por parte de los beneficiarios no se cuenten entre las atribuciones de los funcionarios responsables de implementar los programas. Esto significa que no se puede ser juez y parte, cuando se trata resolver problemas que ponen en tela de juicio la imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos o el buen funcionamiento de los programas.

Una gran cantidad de los programas sociales revisados en esta investigación establecen que sean las propias direcciones generales de desarrollo social delegacionales y/o sus titulares los responsables de resolver estos casos. En otras ocasiones estas funciones recaen en la controlaría interna de la delegación que también dependen directamente del jefe delegacional lo que cuestiona seriamente el entramado de justicia y control en el proceso de implementación de las intervenciones sociales del ámbito local en la ciudad de México.

- 10.** Los programas sociales delegacionales de transferencias monetarias establecen montos mínimos, muy estrechos en relación con los objetivos sociales que se proponen. Abundan programas sociales de transferencias con montos que se encuentran en el rango de entre los \$100.00 y los \$300.00 pesos, en ocasiones bimestrales o trimestrales y los cuales por esa razón, significan una proporción del ingreso incapaz de revertir las graves condiciones de privación en que se encuentran los sectores sociales más vulnerables.

En este aspecto, es también importante considerar la oportunidad de incrementar los montos de las transferencias acotando las unidades territoriales en las que tienen incidencia. La aplicación de estos programas en unidades de muy alta y alta marginalidad bajo criterios igualitarios y universales podría abrir la oportunidad de elevar los montos de las transferencias sin contrariar los principios y procedimientos establecidos por la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Incrementar el monto de las transferencias es posible mediante este mecanismo en contextos de escasez de los recursos públicos, dicho efecto puede conferirle mayor solidez a los

programas sociales y mayores posibilidades de éxito en el objetivo de disminuir las brechas de desigualdad entre los territorios de la ciudad. }

- 11.** Resulta especialmente preocupante la lejanía de las poblaciones objetivo de los programas sociales de las delegaciones con relación a las poblaciones potenciales o susceptibles de ser atendidas. Es importante que las justificaciones de los programas y sus intervenciones estén cimentadas en información estadística reciente y georrefrenciada para dotar de un panorama real de los problemas que aquejan a la población en cada territorio y partir desde esos entendidos a soluciones más pertinentes. Resulta complejo diseñar programas sociales con grados significativos de universalidad con presupuestos tan escasos. Este aspecto se vuelve particularmente patente la Delegación Milpa Alta, de forma paradójica pues al ser el territorio con menores índices de desarrollo social muestra tasas decrecientes tanto en su presupuesto anual destinado a programas sociales como en la proporción porcentual que este significa como parte del presupuesto general de la delegación.
- 12.** El análisis comparativo ha puesto de manifiesto información empírica que se confronta con la hipótesis de que los programas sociales tienen efectos perversos en la búsqueda de las personas pobres por incorporarse al mercado laboral. En primero lugar, la investigación muestra que prácticamente no existen programas sociales de los gobiernos locales de la ciudad, destinados de manera prioritaria a poblaciones pertenecientes a adultos jóvenes o adultos maduros. Además, en ningún caso los montos o productos de las transferencias monetarias o en especie no resultan suficientes para el sostenimiento de gastos regulares para el sostenimiento de una vida digna.
- 13.** Si bien los programas sociales no son el fundamento nodal de los derechos sociales, pues esta tarea sigue recayendo en las grandes políticas sectoriales, estas intervenciones sociales de las agencias del gobierno pueden sostener acompañamientos muy significativos para la población. En la aplicación de un

programa social reside con gran frecuencia la oportunidad que las personas tienen para poder hacer valer sus derechos más fundamentales, para poder acceder a ellos. Las acciones sociales materializadas en el fortalecimiento de las instituciones sociales, en prestaciones sociales, en transferencias monetarias o en especie son maneras de robustecer y mejorar los derechos sociales y por ende las condiciones de vida de la población más pobre y marginada, lo cual resulta una tarea irrenunciable por parte de las agencias del gobierno.

Las modificaciones sustantivas en las características de la sociedad y las cambiantes condiciones del mercado imponen la necesidad de contar con instrumentos y herramientas versátiles para asistir a la población frente a los riesgos y las circunstancias que le colocan en una situación de vulnerabilidad. Los programas sociales del ámbito local pueden servir como dispositivos para generar y vigorizar dinámicas de desarrollo social en aquellos territorios donde se viven de manera más incisiva los rezagos consiguiendo el desarrollo menos asimétrico en la ciudad y una convivencia más armónica en la sociedad.

Bibliografía:

- Abramovich Victor y Curtis Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, España, Editorial Trotta, 2004.
- Aguilar Luis, “Marco de análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Freddy y Garza Vidal (coordinadores), *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Aguilera Portales Rafael, *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*, México, Porrúa, 2010.
- Álvarez L. Sonia, “Gubernamentalidad neoliberal y foco política en América Latina: los programas de transferencias condicionadas”, en Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (coordinadores), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2011.
- Álvarez Lucía y Ziccardi Alicia, “Las políticas sociales y la construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda”, en Fernando Carrión y Paul Ponce (coordinadores), *El giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ecuador, 2015.
- Arellano G. David y Blanco Felipe, *Políticas públicas y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 30, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- Balibar Étienne, *Ciudadanía*, 1ª edición, Argentina, Adriana Hidalgo Editora, 2013.
- Barba S. Carlos, *Paradigmas y regímenes de bienestar*, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005.
- Barba S. Carlos, *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos?*, México, Universidad de Guadalajara, 2007.
- Barba S. Carlos y Valencia L. Enrique, “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionales”, en Carlos B. Solano y Cohen Ernesto (coordinadores), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Argentina, CLACSO, 2011.
- Bauman Zygmunt, *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

- Bayón M. Cristina, *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*, México, Bonilla Artigas Editores – Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2015.
- Boltvinik Julio, “Contraste entre los paradigmas de política social una visión crítica”, en *Unidiversidad Revista de Cultura y Pensamiento de la BUAP*, mayo-junio, año 2, núm. 7. México, 2012.
- Boltvinik Julio, “Evolución de la pobreza en México y en el Distrito Federal 1992-2010. Valoración crítica de las metodologías de medición, las fuentes y las interpretaciones”, en Gerardo Ordoñez Barba (coordinador), *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, México, Colegio de la Frontera Norte – Juan Pablos Editor, 2014.
- Boltvinik Julio, “Análisis del fracaso de la reforma social neoliberal en México y el modelo social naciente en el DF y propuesta de creación de un estado de bienestar de nuevo tipo” en: Carmen Midaglia, Verónica Villarespe y Alicia Ziccardi (coordinadoras), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013.
- Borja Jordi, *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, Ecuador, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2011.
- Bottomore Tom y Marshall T. Humphrey, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Cabrero M. Enrique, “Usos y Costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.
- Cecchini Simone y Martínez Rodrigo, *Protección Social Inclusiva en América Latina*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico, 2011.
- Cejudo Guillermo, “Discurso y políticas públicas enfoque constructivista” en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (compiladores) *Problemas, decisiones y soluciones*.

Enfoques de política pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Eslabones de la desigualdad heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Chile, CEPAL, 2012.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Desarrollo social inclusivo una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad*, Chile, CEPAL, 2015.
- De la Rosa Rodríguez J. Javier, *Políticas y programas sociales aplicados en el gobierno del Distrito Federal 1997-2010: valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, 2010.
- Dubet François, *Repensar la justicia social*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2011.
- Durand Ponte V. Manuel, *Desigualdad social y ciudadanía precaria ¿estado de excepción permanente?*, México, Siglo XXI Editores, 2010.
- Esping Andersen Gosta, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, España, Ariel Barcelona, 2000.
- Fideicomiso Educación Garantizada, *Evaluación interna de resultados y satisfacción del programa Prepa sí (2010-2011)*, México, 2010.
- Filgueira Fernando, *Hacia un modelo de protección social en América Latina*, Serie de políticas sociales, núm. 188, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014.
- Filgueira Fernando, “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales en América Latina” en: Simone Cecchini et. al (editores), *Instrumentos de Protección Social*, Chile, CEPAL, 2015.
- Fuentes M. Luis, “Complejidad y exclusión social” en: en Cordera Rolando, Ramírez Patricia y Ziccardi Alicia (coordinadores), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la Ciudad del Siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Siglo XXI, 2008.
- Fuentes M. Luis, “Nuevos riesgos sociales”, en: Rolando Cordera y Ciro Murayama (coordinadores), *Los determinantes sociales de la salud en México*, México, Fondo de

Cultura Económica – Programa Universitario de Estudios Sobre el Desarrollo – Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

- García C. Pedro, *Las instituciones de la política social del Distrito Federal 1997-2010*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011.
- Holzmann Robert y Jorgensen Steen, *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Serie de documentos para la discusión de la protección social, Banco Mundial, Estados Unidos, 2000. Consultado en: <http://www.fideicomisoed.cdmx.gob.mx/index.php/sssssss/25theproject/196resultados-prepa-si>.
- Instituto de Atención al Adulto Mayor, *Evaluación Interna del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Distrito Federal*, México, IAAM, 2012. Cfr. Consultado en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2013/institutos/adulto_mayor/evaluacion_interna%20IAAM%202011.pdf.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda del Distrito Federal*, México, 2010.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Anuario estadístico y geográfico del Distrito Federal 2014*, México 2014.
- Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal, *Evaluación Interna del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Distrito Federal*, México, SEDES-IAAM, 2013. Consultado en: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2013/evaluaciones/Evaluacion%20IAAM%202013.pdf>.
- Judisman Clara, “Contextos urbanos, pobreza y violencia” en Gerardo Ordoñez Barba (coordinador), *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, México, Colegio de la Frontera Norte – Juan Pablos Editor, 2014.
- Kessler Gabriel, *Controversias sobre la desigualdad*, Argentina, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2011.
- Lascoumes Pierre y Le Galés Patrick, *Sociología de la acción pública*, México, Colegio de México, 2014.

- Leal I. Anete, “La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada”, en Carlos B. Solano y Cohen Ernesto (coordinadores), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Argentina, CLACSO, 2011.
- López E. Silvia, “Género, pobreza urbana y política social”, en: Gerardo Ordoñez Barba (coordinador), *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, México, Colegio de la Frontera Norte – Juan Pablos Editor, 2014.
- Madariaga Aldo y Cecchini Simone, *Programas de transferencias condicionadas balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL – ASDI, 2011.
- Majone Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Merino Mauricio, *Políticas públicas ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2013.
- Montagut Teresa, *Política Social*, España, Ariel – Barcelona, 2000.
- Olvera E. Georgina y Arellano G. David, “El concepto de equidades y sus contradicciones: la política social mexicana” en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, México, 2015.
- Ordoñez B. Gerardo, “Evolución contrastes y tendencias actuales de los estados de bienestar en las sociedades contemporáneas” en José Luis Calva (coordinador), *Derechos sociales y desarrollo incluyente*, México, Juan Pablos Editores, 2012.
- Pizarro Roberto, *La vulnerabilidad social y sus desafíos*, Serie de estudios estadísticos y prospectivos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 2001.
- Rawls John, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Rivero Ángel “Tres espacios de la ciudadanía”, en *Isegoría*, núm. 24, Universidad Autónoma de Madrid, España, 2001.
- Robles Claudia “La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina”, en: Carmen Midaglia, Verónica Villarespe y Alicia Ziccardi (coordinadoras),

Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013.

- Robles Claudia, Filgueira Fernando y Cecchini Simone, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe una perspectiva comparada*, Chile, CEPAL – Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2014.
- Sánchez C. Alfredo y Morales R. María, *La seguridad y la protección social en México*, México, Editorial Porrúa, 2014.
- Sartori Giovanni, *La política lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Sen K. Amartya, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, México, 1992.
- Serrano Claudia *La política social en la globalización programas de protección en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005.
- Sojo Carlos, “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, núm. 76, abril, Chile, 2002.
- Tamayo S. Manuel, “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón Rafael y Carrillo Ernesto (compiladores), *La nueva administración pública*, España, Alianza Universidad, 1997.
- Townsend Peter, “La conceptualización de la pobreza”, en: *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo. México, 2003.
- Vázquez Alfaro J. Luis, *Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – Senado de la República, 2010.
- Voghon Hernández R. María y Ángela Peña Farías “¿Reproducción de la pobreza en el contexto de políticas sociales universales? en Carmen Midaglia, Verónica Villarespe y Alicia Ziccardi (coordinadoras), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013.
- Yañes Pablo, “Del derecho al hecho hay mucho trecho la compleja materialización de una política social de vocación universalista en la Ciudad de México”, en: Carmen Midaglia, Verónica Villarespe y Alicia Ziccardi (coordinadoras), *Persistencias de la*

pobreza y esquemas de protección social en América Latina, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2013.

- Yañes Pablo, “Quince años de política social en la Ciudad de México”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 243, enero-febrero, México, 2013.
- Ziccardi Alicia “Políticas de Inclusión Social de la Ciudad México”, en: Carlos B. Solano (coordinador), *Retos para la inclusión social de los pobres en América Latina*, Argentina, CLACSO, 2009.
- Ziccardi Alicia, “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en Manuel Canto Chac (compilador), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Secretaría de Educación Pública y Siglo XX Editores, 2010.
- Ziccardi Alicia, “Desigualdad urbana, espacio público y participación ciudadana” en: Cohen Egler y Tania Tamara (organizadora) *Reinvenção da democracia na América Latina*, Brasil, Letra Capital Editora, 2013.

Gacetas Oficiales. Reglas de operación de los distintos programas sociales.

- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 21, Tomo I, 30 de enero de 2015.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1023, Bis., Tomo II, 31 de enero de 2011.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1279, tomo II, 31 de enero, 2012.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1534 Bis., 31 de enero de 2013.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1658, 30 de Julio de 2013,
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1658, 31 de enero de 2011.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1788 Bis., 30 de enero, 2014.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1788, Bis., 30 de enero de 2014.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 21, Tomo II, 30 de enero, 2015.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 270. Tomo I, 29 de enero de 2016.

INDICE DE MAPAS TABLAS Y GRÁFICOS

Mapas.

1. **Mapa 1.** Las delegaciones políticas. Selección de las unidades de análisis.14.
2. **Mapa 2.** Índice de desarrollo social por colonia Distrito Federal.80.
3. **Mapa 3.** Índice de desarrollo social por colonia Gustavo A. Madero.80.
4. **Mapa 4.** Índice de desarrollo social por colonia Iztapalapa.81.
5. **Mapa 5.** Índice de desarrollo social por colonia Magdalena Contreras.82.
6. **Mapa 6.** Índice de desarrollo social por colonia Milpa Alta.82.

Tablas.

- I. **Tabla 1.** Programas Sociales de la Delegación Milpa Alta ejercicio fiscal 2011.90.
- II. **Tabla 2.** Programas Sociales de la Delegación Milpa Alta ejercicio fiscal 2012.90.
- III. **Tabla 3.** Programas Sociales de la Delegación Milpa Alta ejercicio fiscal 2013.91.
- IV. **Tabla 4.** Programas Sociales de la Delegación Milpa Alta ejercicio fiscal 2014.91.
- V. **Tabla 5.** Programas Sociales de la Delegación Milpa Alta ejercicio fiscal 2015.92.
- VI. **Tabla 6.** Programas Sociales de la Delegación Gustavo A. M. ejercicio fiscal 2011.101.
- VII. **Tabla 7.** Programas Sociales de la Delegación Gustavo A. M. ejercicio fiscal 2012.102.
- VIII. **Tabla 8.** Programas Sociales de la Delegación Gustavo A. M. ejercicio fiscal 2013.102.
- IX. **Tabla 9.** Programas Sociales de la Delegación Gustavo A. M. ejercicio fiscal 2014.103.
- X. **Tabla 10.** Programas Sociales de la Delegación Gustavo A. M. ejercicio fiscal 2015. ...103.
- XI. **Tabla 11.** Programa Grupos Vulnerables de la Delegación Gustavo A. M.110.
- XII. **Tabla 12.** Programas Sociales de la Delegación Iztapalapa ejercicio fiscal 2011.120.
- XIII. **Tabla 13.** Programas Sociales de la Delegación Iztapalapa ejercicio fiscal 2012.120.
- XIV. **Tabla 14.** Programas Sociales de la Delegación Iztapalapa ejercicio fiscal 2013.121.
- XV. **Tabla 15.** Programas Sociales de la Delegación Iztapalapa ejercicio fiscal 2014.121.
- XVI. **Tabla 16.** Programas Sociales de la Delegación Iztapalapa ejercicio fiscal 2015.122.
- XVII. **Tabla 17.** Programas Sociales de la Delegación Ma. Contreras. ejercicio fiscal 2011. ...144.
- XVIII. **Tabla 18.** Programas Sociales de la Delegación Ma. Contreras. ejercicio fiscal 2012. ...145.
- XIX. **Tabla 19.** Programas Sociales de la Delegación Ma. Contreras. ejercicio fiscal 2013. ...145.
- XX. **Tabla 20.** Programas Sociales de la Delegación Ma. Contreras. ejercicio fiscal 2014. ...146.
- XXI. **Tabla 21.** Programas Sociales de la Delegación Ma. Contreras. ejercicio fiscal 2015. ...146.

Gráficas.

- a. **Gráfica 1.** Gasto en programas sociales de cada delegación en cada año del periodo. .158.
- b. **Gráfica 2.** Gasto en programas sociales como porcentaje del presupuesto anual de cada delegación.160.
- c. **Gráfica 3.** Número de programas sociales de acuerdo al criterio de selección de los beneficiarios.161.
- d. **Gráfica 4.** Número de programas sociales de acuerdo al sector de política social en el que inciden.163.
- e. **Gráfica 5.** Gasto social acumulado por sector de política social para cada delegación.165.
- f. **Gráfica 6.** Número de programas sociales de acuerdo al grupo etario al que se dirigen.167.

