



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

LA POLÍTICA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL EN EL MARCO DEL BIENESTAR SOCIAL. (SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, DOS PROGRAMAS SOCIALES.)

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL

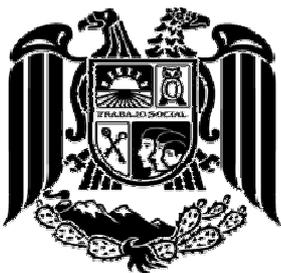
PRESENTA

CARLOS ANDRÉS OLVERA PEÑA

DIRECTOR.

DR. DANIEL RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ

MÉXICO DISTRITO FEDERAL. 28 DE ENERO DE 2013



DEDICATORIAS.

∴

A mi madre por ser ejemplo de tenacidad y la persona que más admiro.

A mi abuelo por hablarle a un niño sobre el deber ser de un buen hombre.

A Joanna por sus abrazos que fueron refugio y su amor mi fortaleza.

A Carlos Javier Elizondo por su amistad tan sincera como el lazo que une a los buenos hermanos.

Al Dr. Daniel Rodríguez por guiarme con rigor en este inolvidable proceso y ser el maestro que motivó mi interés por el tema que no quiero dejar de abordar.

Al Mtro. Carlos Arteaga por los momentos que me compartió su conocimiento y su consejo.

A todos aquellos que no creyeron en mí, motivándome a superarme para demostrarme la falsedad de sus juicios.

A aquellos que me enseñaron que la constancia, la evolución y el progreso deben guiar todo lo que emprendá.

∴

NDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. NOCIONES TEÓRICAS E HISTÓRICAS DEL LA POLÍTICA SOCIAL Y EL BIENESTAR SOCIAL.	10
1.1. Síntesis breve de análisis del Estado.....	10
1.2. Nociones teóricas acerca de la administración pública	12
1.3. Nociones teóricas de Política Social.....	15
1.4. Debate teórico de bienestar social y desarrollo social. Diferencias entre términos,	20
1.5. Derechos económicos, sociales y culturales.	26
1.6. Trabajo social y política social.....	29
CAPÍTULO 2. SITUACIÓN SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.	31
2.1. Panorama social de la ciudad 2007 – 2012.....	31
2.2. Situación institucional del desarrollo social en el Distrito Federal.....	38
2.2.1. Atribuciones específicas y análisis presupuestal de las instituciones encargadas del desarrollo social en la Capital.	38
2.2.2. Red Ángel, la política social del Gobierno del Distrito Federal.....	40
CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO, NORMATIVO DEL DESARROLLO SOCIAL.	43
3.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	43
3.2. Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.....	44
3.2.1. Objetivos, principios y facultades de las instituciones responsables del desarrollo social	44
3.2.2. La evaluación de la política social de acuerdo con la LDS-DF.....	47
3.3. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGD-DF 2007-2012), ejes de acción.	49
3.4. Programa de Desarrollo Social 2007-2012	52
3.5. La Iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal. Algunas contradicciones	55
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.	59
4.1. Programa de Comedores Comunitarios.....	59
4.1.1. Antecedentes gubernamentales.....	59

4.1.2.	Funcionamiento del programa.....	60
4.1.3.	Objetivos y metas vs. población objetivo e indicadores internos de evaluación.....	62
4.1.4.	Asignación presupuestal al programa.....	65
4.1.5.	Informes de gobierno y evaluaciones internas del programa.....	66
4.2.	Programa de Mejoramiento Barrial.....	71
4.2.1.	Antecedentes gubernamentales.....	71
4.2.2.	Funcionamiento del programa.....	72
4.2.3.	Objetivos y metas vs. población objetivo e indicadores internos de evaluación.....	73
4.2.4.	Asignación presupuestal al programa.....	74
4.2.5.	Informes de gobierno y evaluaciones internas del programa.....	75
	CONCLUSIONES.....	78
	BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	81
	ANEXOS.....	86

INDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRAFICOS.

Tabla 1.	Comparativo entre Bienestar Social y Desarrollo Social.....	25
Tabla 2.	Principales objetivos, principios y facultades de la LDS-DF.....	46
Tabla 3.	Ejemplo de pérdida de exigibilidad en la ILSPS.....	57
Tabla 4.	Síntesis de objetivo, metas, población objetivo del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009 -2012.....	73
Cuadro 1.	Índices de Marginación del Distrito Federal, 2005 y 2010 (Porcentajes).....	34
Cuadro 2	Índices de Marginación Urbana del Distrito Federal 2005 y 2010 (Porcentajes).....	34
Cuadro 3.	Índice de Desarrollo Social 2010 por Delegación desglosado en sus indicadores.....	37
Cuadro 4.	Presupuesto asignado al gasto social en el Distrito Federal 2007 – 2012. Distribución por habitante.....	40
Cuadro 5.	Estimaciones anuales en referencia al presupuesto asignado al programa de comedores comunitarios.....	65
Cuadro 6	Estimaciones presupuestales del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009 -2012.....	75
Gráfica 1.	Distribución poblacional del Distrito Federal por grupos de edad 2010.....	32
Gráfica 2:	Ojiva de venta total anual de comidas en los Comedores Comunitarios.....	68

INTRODUCCIÓN

Así pues el análisis de la política social y de los programas sociales deben ser parte de las habilidades necesarias que en la licenciatura en trabajo social deban ejercerse, pues estos ámbitos tienen injerencia en la calidad de vida de los individuos, así como en los diversos problemas y necesidades sociales.

Este proceso de investigación surge de la experiencia empírica que se tuvo en la práctica de especialización con duración de un año en la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal desarrollando actividades en la *Coordinación del Programa de Comedores Comunitarios* en el año 2010; posteriormente en 2011, se realizó en la misma el servicio social, y su tarea principal fue realizar la evaluación interna del programa la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal¹ elaborando un muestreo aleatorio tanto de comedores comunitarios como de comensales. Paralelamente se tuvo un acercamiento con el *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*, el *Programa de Uniformes Escolares Gratuitos* *Programa de Útiles Escolares Gratuitos*. Todos bajo la coordinación de la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Cabe mencionar que a través de charlas y entrevistas informales durante el periodo de servicio social (de marzo a septiembre de 2011) se obtuvo información cualitativa y cuantitativa de los programas sociales, así como de los funcionarios que los ejecutan como de los beneficiarios que los ejecutan.

Así, al conocer en campo y desde la institución estos programas, se cuenta con elementos vivenciales para el análisis académico de este tema.

Por ello, se plantea un estudio documental, descriptivo, transversal, que no es casuístico ni testimonial sino evidencia y documenta de forma sintética, una parte de la realidad de la ejecución de la política social y de algunos de los programas sociales que existen en el Distrito Federal desde el sexenio de 2006 hasta la fecha.

¹ Véase Gaceta Oficial del Distrito Federal. Evaluación Interna del Programa de Comedores comunitarios.

Así, esta investigación tiene como objetivo: *Analizar la política social del Distrito Federal considerando aspectos discursivos, normativos, institucionales y de la realidad social donde se desempeña*. Esto desde los programas sociales delimitados que llevó a cabo la Secretaría de Desarrollo Social

Entendiendo a la secretaria desde la perspectiva sistémica, es decir, con un ambiente, y señales que entran y salen de la misma (inputs y outputs), así como una serie de elementos que la integran, de manera interna y externa. Este sistema al interior posee leyes que rigen su dinámica, instituciones que le componen y dinámica; al exterior se encuentra el entorno social es el ambiente que a su vez recrea al sistema por medio de sus características y necesidades específicas.

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo 2007- 2012 se menciona que es responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal:

“Garantizar los derechos de sus ciudadanos y atender sus necesidades son las funciones principales e irrenunciables de un gobierno democráticamente electo”. Así, esta política según su discurso y sus principios destacan la Universalidad, la igualdad (refiriendo a la mejora del reparto de la riqueza) y la equidad social².

Ante tal discurso, se plantea la siguiente hipótesis: “el diseño y ejecución de la política social en el Distrito Federal se aproxima parcialmente a los fines del bienestar social dado a su diseño y ejecución discursivamente diferente al neoliberalismo”.

Para comprobar dicho supuesto se elabora esta investigación reflexiona sobre la política social capitalina desde un enfoque cualitativo, descriptivo, diagnóstico y sincrónico. Para este proceso de investigación se elabora un análisis desde las siguientes dimensiones:

- Dimensión Histórica y teórica, en la cual se hace un acercamiento a los conceptos relacionados con el tema de estudio con el fin de conocerlo de forma preliminar y ver su dinámica a través del tiempo.
- Dimensión contextual, donde se hará un breve diagnóstico de los principales indicadores que den a conocer de forma sintética el contexto social del Distrito

² Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012. p 23.

Federal, así como la respuesta que brinda el Gobierno del Distrito Federal ante los problemas sociales de la capital que tienen que ver con el bienestar social. Como ejemplo de lo anterior, en los anexos al trabajo se encuentran programas sociales, total de beneficiarios, presupuesto con el que operan, etc.

- Dimensión jurídica, comprende las necesidades que el Estado considera prioridad y/o derechos de los ciudadanos, las facultades que el Gobierno les asigne a las instituciones que se encarguen del desarrollo social, los principios rectores de la política social, así como la planeación y presupuestación de los planes y programas ejecutados. Con lo anterior, se podría contrastar, los problemas que existen, lo que se hace con ellos (dimensión contextual) y lo que se encuentra estipulado en la ley.
- Dimensión específica de operación de la política social, es necesario analizar de forma concreta como opera la política social en su elemento más particular, que sería en este caso, los programas sociales, esto para el conocimiento de la congruencia de la política social en su expresión práctica. Se elige el Programa de Comedores Comunitarios y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial por ser dependientes de forma directa de la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, por no ser programas de transferencia directa de renta y por contener elementos de participación ciudadana.

Por tanto, se da conocer un estudio que aborda la política social capitalina, de lo general a lo particular, en sus diversos aspectos de forma sintética y así poder concluir si aporta o no al bienestar social de la población.

CAPÍTULO 1. NOCIONES TEÓRICAS E HISTÓRICAS DEL LA POLÍTICA SOCIAL Y EL BIENESTAR SOCIAL.

1.1. Síntesis breve de análisis del Estado

Antes de entrar en el tema, es necesario acotar que el Estado, sin embargo, debe entenderse que este concepto puede tener diversas definiciones dependiendo la corriente y la postura ideológica del autor y el contexto en el que es generada.

Por ejemplo, Thomas Hobbes menciona que es:

“Una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y los medios de todos como juzgue conveniente para asegurar la paz y la defensa común (...) el titular de esa persona es el soberano (...), si se alcanza el poder cuando los hombres se ponen de acuerdo entre si, puede hablarse de un Estado político o Estado por institución”³

Max Webber el Estado es *aquella comunidad humana que al interior de un territorio reclama para si el monopolio de la coacción legítima*⁴.

Otra definición menciona que el Estado es:

“Una realidad social, o sea, interrelaciones de los hombres entre sí, y entre éstos y las instituciones, asentados en un territorio geográfica y jurídicamente determinado, que dispone de una organización jurídico-política unificada por una unidad suprema de decisión y que se articula por un cuerpo jurídico normativo que le constituye legalmente: la Constitución”⁵

Así pues, el Estado es un constructo social basado en pactos y consensos de interacciones sociales, políticas y jurídicas que se dan entre los individuos y las instituciones públicas encargadas de gobernar y administrar los bienes y el territorio de los gobernados, siendo esta una de las instituciones sociales centrales del control social.

Estas definiciones convergen en cuanto a que el Estado es una forma de organización de la colectividad en donde se ejerce dominio, y este a su vez está integrado por:

³ Hobbes Thomas. *El Leviatán*. P. 180

⁴ Weber, Max. *Economía y Sociedad* p. 1056

⁵ Alvarado Salvador. *Apuntes para el análisis del Estado*. p 25

Territorio. Comprendido por el espacio terrestre, marítimo y aéreo delimitado geográfica y jurídicamente, es decir, donde el Estado se sitúa y ejerce su poder, fija su límite con otros Estados, y sienta la porción de suelo que habita su población. Este espacio obedece al principio de impenetrabilidad, es decir, que en un territorio sólo puede existir un Estado. En el caso de una Federación, el territorio puede ser “Federal” o “Local”, sin romper el principio ya mencionado.

Población. Es la totalidad de individuos que habitan el territorio de un Estado. Comprende características cuantitativas como el número y densidad y; características cualitativas como la raza, herencia, y prácticas culturales y axiológicas. A su vez, son sujetos de derechos y obligaciones.

Gobierno. Se refiere a la dirección y funcionamiento del Estado, el Estado mismo en acción a través de las personas y los órganos encargados de la dirección, es decir, en la parte política, jurídica y administrativa⁶.

Las funciones esenciales del Estado son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional. Es decir, legislar, administrar y juzgar son funciones típicas del Estado⁷. Por ende, en el Estado mexicano, posee tres poderes (Ejecutivo, legislativo y judicial), que son la manifestación orgánica y administrativa de cómo va a realizar sus fines.

Aunado a estas, existen otras funciones como las pedagógicas a ideológicas que se encaminan a educar a los ciudadanos conforme a la pautas de comportamiento al orden establecido, es decir, en la cultura, la educación, etc.; también cumple con las funciones políticas que se dan en el escenario de las disputas de poder entre clases sociales, poderes instituidos, partidos políticos, grupos de poder, movimientos sociales, etc.⁸

Las funciones antes citadas cumplirán con la función sustancial del Estado que es preservar su sistema y mantener la permanencia del Estado⁹.

⁶ Alvarado Salvador. *Apuntes para el Análisis del Estado*. pp. 23 – 25

⁷ Ibid. P 33

⁸ Ibid. P 33

⁹ Idem p 32.

En el caso mexicano, los órdenes de Gobierno son tres: Federal, Estatal y Municipal. De acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la forma de gobierno es republicana, representativa y popular, teniendo como base de su división territorial el *municipio libre*. Es decir, al ser republicana se fundamenta en la CPEUM; es representativa porque cuenta con el H. Congreso de la Unión que se forma mediante el sufragio de los ciudadanos para que sean representados los intereses y voluntad del pueblo; popular porque mediante elecciones se elige tanto al representante del ejecutivo local, del ejecutivo estatal y municipal.

El artículo 124 de la CPEUM, delimita las facultades, tanto del nivel Federal como el Estatal, y enuncia que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

El gobierno para su accionar contiene diversas instituciones y organismos públicos que articulan su actuar y le acercan con la sociedad civil, a éste conjunto se le conoce como *Administración pública*.

1.2. Nociones teóricas acerca de la administración pública

Para que las políticas se ejecuten, deben existir instituciones que las lleven a cabo. Esas instituciones, su teoría, historia y función están ubicadas en la administración pública, y ese concepto contribuye a entender cómo se organiza y funciona el Estado.

En ese sentido, uno de los conceptos más precisos es la de Karl Marx que menciona que la administración pública es la actividad organizadora del Estado¹⁰.

Sin embargo, antes de exponer con la evolución conceptual de la administración pública, se debe hacer un énfasis de acuerdo al origen de este término, pues éste existe desde los tiempos del absolutismo europeo, particularmente en Prusia, donde los funcionarios recibían preparación académica para desempeñar el cargo que el Rey dispusiera y a su vez, asesorar al mismo para la toma de decisiones de Estado. Sin embargo, dicha

¹⁰ Marx, Karl. *Notas críticas al artículo “El Rey de Prusia y la reforma social Por un prusiano”*. P. 236. Citado por Guerrero, Omar. *Principios de la Administración Pública*. P. 6

preparación, aún no contaba con la carga de conocimientos teóricos, filosóficos, metodológicos y organizativos rigurosos de la administración pública.

Uno de los principales teóricos de los tiempos camerales fue Von Stein el cual se refería a la administración pública como:

“La actividad del Estado que tiene como lugar mediante los órganos estatales y constituye por tanto, la vida propiamente exterior del Estado es lo que se llama Administración del Estado y dicha administración alcanza su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en objetivo suyo la vida de todos los individuos”¹¹.

A su vez, en Francia, Bonnin habló de ella como “la autoridad común que ejecuta leyes de interés que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad y de la sociedad con cada uno de ellos, así como sobre las personas, los bienes y acciones interesantes para el orden público”¹²

Para entender lo anterior, es decir, las relaciones que se dan entre los integrantes de la población y de los administradores públicos, debe revisarse el interés público, pues éste es clave para entender la naturaleza de la administración, puesto que en el conjunto de intereses particulares se establece la unión de los individuos, la cual debe ser garantizada y distribuida por la administración con el objeto de mantener las relaciones sociales en cuanto a interés público o el conjunto de intereses particulares¹³.

Con el paso del tiempo, se va delimitando el área de la administración pública. Al paso del tiempo se diferenció a la administración pública y la privada por sus efectos, pues en el caso de la primera, se basaba en el derecho y el deber público y la otra tiene su base en el derecho privado y se deja al árbitro de los particulares. Ambas no tienen los mismo efectos ni la mismas cualidades: la administración pública, es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad sobre las dimensiones territoriales que le correspondan, ya sean municipales, locales, distritales, federales, etc.;

¹¹ Von Stein. *Movimientos sociales y monarquía*, citado por Guerrero Omar. *Las ciencias camerales*. Revista ensayos UNAM Vol. II. pp. 4-6

¹² Bonnin, *Principios d' Administración Publique*. Citado por Sánchez González, Juan. *La administración pública como ciencia*, p. 69.

¹³ Ídem. p. 69.

posee normas legales y sus ordenanzas magistrales; la privada o empresarial es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas¹⁴. Sin embargo, esta diferencia que data desde el tiempo del Derecho Romano, pues existían los conceptos llamados *Ius Publicus* y *Ius Privatto*.

En el siglo XX, el estudio de la administración pública se va delimitando al “qué” y al “cómo” del Gobierno. El “qué” es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea; El “cómo” son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos y estos elementos en conjunto conforman la administración de un gobierno¹⁵.

Por lo anterior, la administración pública va definiendo su método de acción y se diferencia de la política, pues la misma decide los objetivos a lograr, el enfoque de esos objetivos, y lo idóneo para alcanzarlos y la administración pública es lo que va a poner esos objetivos en ejecución, la técnica, las leyes y logística. En ese sentido, la ejecución de la administración pública comienza cuando termina la política¹⁶.

Sin embargo, a pesar de poseer una serie de conocimientos teóricos y metodológicos de con amplia historicidad y diversidad de enfoques, para Omar Guerrero, la administración pública cuenta con una contradicción:

“[...] una parte, el establecimiento y compulsión de controles (legislación, regulatoria, reglamentos, tributación, licencias, permisos, autorizaciones, etc.); de otra que es el manejo y suministro de servicios (salubridad, comunicaciones, seguridad social, servicios municipales [...] administración pública que sólo explotara y dominara, o bien, únicamente tutelara y sirviera sólo sería concebida en la mente de los hombres pero no en sus vidas reales. Si históricamente alguna administración pública sólo hubiera explotado y dominado a los gobernados, hubiera consumido rápidamente su fuerza de trabajo y el objeto de su dominio y, con ello abierto el abismo de la propia destrucción de los gobiernos; opuestamente, si sólo tutelara y sirviera como en Utopía, hubiera entregado a los gobernados los medios materiales necesarios para derrocar y a los gobernantes y crear un régimen diferente al de hasta entonces vigente”¹⁷

¹⁴ Sánchez González. Op. Cit. pp. 105-106.

¹⁵ Ídem. p. 109

¹⁶ Ídem pp. 110 – 111.

¹⁷ Guerrero Omar. *Dialéctica de la administración pública* pp. 3 - 5

Partiendo de lo anterior, se puede formular la siguiente interrogante: ¿Qué tan conveniente para un gobierno resulta ser el garante absoluto de las necesidades básicas? Mucho, pues este al convertirse en el proveedor hegemónico, puede ejercer dominio nulificando la capacidad de lucha social por la población, pues como ya se dijo “es el garante total de las necesidades básicas”, por ejemplo el caso mexicano, a mediados del siglo XX por medio del corporativismo y la representatividad de los grupos de gremiales por el partido oficial, se bloqueaba participación social. Así pues, se puede dar un autoritarismo “pasivo”, mediante la evasión de conflictos sociales, o bien, tal centralismo puede llegar a la represión por distintas vías.

Así, el argumento de Guerrero, se acerca a la realidad, ya que, ambivalencias como un Estado altamente coercitivo, no podría mantenerse en pie; y un Estado totalmente benefactor, es concebido sólo en utopías. Sin embargo, si estos elementos se combinan, si estas paradojas tienen un punto de encuentro, puede darse el caso que den génesis a formas de dominación y centralismo muy cimentadas, basadas en el autoritarismo y a su vez, en ser satisfactor central de necesidades sociales, tal como se plantea al Estado mexicano y el partido oficial en *el Ogro Filantrópico*.

1.3. Nociones teóricas de Política Social

Genéricamente, se entiende a la política social como el diseño y la estructuración programada y ordenada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población¹⁸. Es decir, se considera cuáles son principales necesidades social de la población y partiendo de ello, se ejercen los mecanismos programáticos e institucionales para responder ante tal panorama.

Por ejemplo, en una postura formulada desde el materialismo histórico, la política social se entendería como una parte de la estrategia de la clase dominante, dicha estrategia busca el control de la fuerza de trabajo en el sistema de posiciones desiguales existente en la

¹⁸ Véase: Montoro Ricardo. *Fundamentos Teóricos de la política social*.

http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/politicassocial.pdf 12 de marzo de 2012

economía de mercado, y ella es capaz de conservar la desigualdad social, colaborando así con el funcionamiento del capitalismo¹⁹.

Uno de los autores clásicos de este tema es Richard Titmuss, partiendo de él, las políticas sociales cobran importancia en los problemas sociales pues no se corrigen automáticamente, (haciendo una analogía a la teoría de la mano invisible en la economía), si así fuera, no tendría sentido elaborar políticas sociales. Sin embargo, también las políticas sociales, son los mecanismos autocorrectores del sistema social²⁰, es decir, el sistema político genera la política social para revertir sus deficiencias. Este autor reconoce que no hay una definición exacta de este concepto, sin embargo menciona que se utiliza para hacer referencia a la “política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionar tanto servicios como ingresos, como ejemplos: seguridad social, asistencia pública, servicios sanitarios y así como política de vivienda”.²¹

Así pues, las políticas sociales suelen ser identificadas como “aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas sociales”²². Históricamente se han centrado en tres funciones:

- *De trabajo*. Gestiona y regula el empleo; crea políticas de prestaciones y derechos laborales; fijos controles salariales con poder adquisitivo estandarizado, garantizando un salario mínimo.
- *De servicios universales*. Estas proveen de servicios como: educación, salud, así como de infraestructura. Todo esto lo hace el Estado y va dirigido a toda su población.
- *Asistenciales*. En estas se transfieren bienes y servicios, así como el apoyo por medio de subsidios económicos directos. Estos se otorgan a grupos focalizados²³.

¹⁹ Borgiani Elisabette Coord. *La política social hoy. El Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista*. P. 40

²⁰ Titmuss R. *Política Social*. p 30

²¹ Marshall, T.H. *Social Policy in a Free Society*. P. 9 citado por Titmuss. Op. Cit. p. 37.

²² Andrenacci Luciano. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. p.2

²³ Ídem p.3

En el siglo XX, el Estado mexicano controló el mercado, lo anterior lo ejecutó llevando a cabo modelos como el *Crecimiento hacia afuera* y el *Desarrollo Estabilizador*. También tomó la responsabilidad de la atención de los problemas sociales; así surgieron en México, los seguros para los trabajadores, los controles de precios, las políticas salariales, la regulación de la adquisición de viviendas. Siendo así, acciones que fortalecían a las clases medias y el sector obrero.

A pesar ello, México no pudo combatir desigualdades sociales como la diferencia marcada de calidad de vida entre los habitantes del campo y de la ciudad, el rezago educativo y el acceso a servicios de salud. Incluso la baja tasa de sindicalización, descarta la idea de la existencia de un Estado de Bienestar.

A partir década de los ochenta, la forma de hacer política social e incluso la dinámica gubernamental empezaron a cambiar drásticamente. Con ello, se dio un cambio gradual de la economía de Estado a la economía de Mercado, y posteriormente se disminuye la intervención del Estado en los problemas sociales, a tal grado que, solamente se ejecutan programas focalizados, principalmente de combate a la pobreza. Lo anterior, ha intensificado la desigualdad social, pues las políticas subsidiarias actuales, no contribuyen a la resolución, pues lo más que pueden alcanzar es la contención del problema social.

Actualmente, la política social radica en los programas y acciones institucionales que realiza el Estado para el impacto favorable en los estándares de bienestar de sus gobernados, el Estado debería llevar a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir que todas sus funciones están unificadas en un mismo sujeto, como una Secretaria, o un Ministerio²⁴.

Sin embargo, la política social suele usarse con fines electorales y no con fines benéficos para la población. Titmuss mencionaba que “La propaganda política frecuentemente se

²⁴ Arteaga Carlos. Coord. *La política social en transición*. Plaza y Valdés. p. 24

enmascara bajo la etiqueta de política social²⁵. En ese sentido, las acciones de la política social pueden caer en el uso político y el clientelismo.

Así, a manera de síntesis, se entiende la política social como un proceso estructurado donde el Gobierno interviene en la resolución de problemas sociales, la atención de necesidades sociales básicas; ya sea por medio de programas sociales de corto, mediano y largo plazo; o bien por medio de leyes que tutelen los intereses y bienestar de la población.

A partir de Clara Jusidman, se identifican cuatro generaciones de tendencia sobre los programas y la política social, las cuales se sintetizan a continuación:

- *Primera Generación.* Consistió en el diseño e instrumentación de estrategias que acompañaron el proceso de industrialización y urbanización intentando realizar un Estado de Bienestar, donde se incorporaban a los trabajadores a la seguridad social y a las protecciones laborales (sindicatos, salarios mínimos, horarios legales, etc.); se instaura la universalidad, gratuidad y obligatoriedad de la educación; la inversión e incentivos al campo para contribuir a la seguridad alimentaria y sustituir importaciones. Así, se pretendía que de manera progresiva se incluyera a la población en ese sistema de protección social basado en el empleo. Esto duró de la década de los 40 hasta los años 70, donde empezó a ir a la debacle pues se hacía más evidente de exclusión social que vivían los campesinos, se acrecentó la migración del campo a la ciudad, no se lograron crear los empleos requeridos lo cual contribuyó al surgimiento del sector informal urbano.

- *Segunda Generación.* Se centraba en programas especiales que buscaban paliar las desigualdades en los entornos urbanos, resarcir el abandono y explotación del campo. Entre dichas acciones destacaron la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL). Combinaban su intervención en salud, abasto alimentario, mejora de infraestructura, impulso a la microempresa. El Estado

²⁵ Titmuss, R. *La política social*. p. 27

mantenía su presencia como proveedor de servicios sociales. Surgió a mediados de la década de los 70 y a finales de los 80.

- *Tercera generación.* Consiste en programas sociales que se focalizan en grupos en situación de pobreza o en situación de vulnerabilidad. Surgió en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), ahora llamado Oportunidades. Se ejecuta principalmente en zonas rurales. Se enfocan en realizar transferencias monetarias si las familias beneficiarias llevan a sus hijos a la escuela y acuden a servicios de salud, de forma complementaria se suman a programas de mejoramiento de vivienda o de infraestructura social. Otros programas de transferencia se dirigen a adultos mayores, personas con discapacidad, madres solas, etc. Esta generación empezó desde finales de los 90 y se ha mantenido actualmente.

- *Cuarta generación.* Se abre la participación al sector privado para la provisión de bienes y servicios, así el Estado empieza sólo es responsable del financiamiento. Esto se da inicialmente con la incursión de las Asociaciones Civiles o bien, a través de la promoción de microempresas y de capital privado. Algunos ejemplos son la subrogación de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Programa de Estancias Infantiles; o los proyectos de vivienda de interés social mediante compañías inmobiliarias²⁶.

De forma paralela hubo cambios en muchos países con respecto al paradigma de su política social, esto se dio a la caída y endeudamientos de aparatos estatales y la entrada paulatina del libre comercio.

Así, a nivel mundial existía un debate pues el Estado, cuanto más prestaciones y servicios provee a los ciudadanos, se podía caer en el clientelismo y el control político, por lo anterior debía ser participe en esos servicios la iniciativa privada; sin embargo con la intervención

²⁶ Jusidman Clara. *Desigualdad y política social en México*. Revista Nueva Sociedad 220 pp. 201 - 206

del Estado se reduce la incertidumbre del libre mercado, se controla la distribución de rentas entre pobres y clases acomodadas²⁷.

A la par, organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional financiaron a países endeudados, como fue el caso mexicano en la década de los 80, sin embargo ese financiamiento se dio bajo condiciones como el adelgazamiento paulatino del estado mediante la reducción del gasto social, la pérdida o venta de empresas paraestatales, dejar la intervención en la economía a fin de que el mercado se regulara por sí mismo y se diera un cambio metodológico de la ejecución de la política social, recortando su accionar de prevención a sólo paliar problemas sociales de grupos sociales y polígonos territoriales específicos.

Por otro lado, también existen maneras alternativas, donde no se plantea la elección forzosa de un paradigma, sino al establecimiento de una “tercera vía” y esto se refiere a *un marco de pensamiento y política práctica que busca adoptar la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de las dos o tres últimas décadas. Es una tercera vía en cuanto que es un intento por trascender tanto la socialdemocracia a la antigua como el neoliberalismo*²⁸

Así pues, se entiende que se vive en un contexto global donde el capitalismo impera como sistema económico, aceptando la disciplina fiscal la estabilidad macroeconómica junto con las reformas que el neoliberalismo exige; pero también sin perder al Estado como socialmente responsable, último regulador de la economía, y la búsqueda de bienestar social de las mayorías.

Así pues, las concepciones del deber ser de las políticas sociales han cambiado a lo largo del tiempo. Sin embargo, a mediados del siglo XX y actualmente, son dos los conceptos que tienen una relación por demás estrecha con la política social: desarrollo social y bienestar social.

1.4. Debate teórico de bienestar social y desarrollo social. Diferencias entre términos,

²⁷ Ojeda Alonso. *Estado social y crisis económica*. P. 40

²⁸ Giddens Anthony, *La tercera vía. La renovación de la social democracia* p. 38

Ambos a pesar de ser conceptos relacionados comúnmente en discursos políticos e institucionales, son divergentes en conceptualización, perspectiva y ejecución. La idea de bienestar social entraña asuntos relacionados con el suministro directo de bienes y servicios por el Estado y en especial las del ámbito laboral y la seguridad social, para proteger a los colectivos sociales más débiles en la distribución del poder económico y político²⁹.

El término Estado de Bienestar se aplicó en un principio a Gran Bretaña después de la II Guerra Mundial. Se utilizó de forma más general para referirse a la ejecución de la política económica y social, tales como la introducción y ampliación de una serie de servicios sociales destinados a los trabajadores y organizaciones gremiales, el mantenimiento del empleo como objetivo político primordial y los programas de nacionalización y creación de empresas paraestatales³⁰.

Así, modelos diversos de bienestar fueron desarrollándose en distintas partes de Europa, estos, debían ofrecer a su población la garantía de la satisfacción de determinadas necesidades sociales básicas, como la vivienda, la educación, la salud, y la garantía de rentas mínimas, así pues, empezaba a tomar auge el derecho y el acceso a la seguridad social y la protección al trabajador, es decir, no era una cuestión asistencial³¹.

En distintos Estados Anglosajones, (países nórdicos como Suecia y Noruega, Inglaterra y Alemania), contaron con un sistema político democrático, el Estado de Derecho y la regulación del mercado de trabajo, reconociéndose la libertad de sus actores (Sindicatos y organizaciones gremiales de trabajadores) y estos negociaban el salario y la defensa de sus intereses³². Sin embargo, en América Latina, de la década de los 40's hasta los 80's, imperaban los gobiernos autoritarios y los regímenes presidencialistas. En el caso mexicano, los grupos gremiales, como los sindicatos fueron creados en su mayoría por el presidente y no emergieron en su totalidad de la lucha social.

²⁹Basado en Díez Coyado. *Estado de Bienestar. Concepto y medida*. p. 25

³⁰Ídem. p 26

³¹Ídem P. 26

³²Ídem. p. 30

Así, modelos como estos, contaban con la planificación y la aplicación de programas y políticas sociales dirigidas a la población y en muchos casos vultos Ley³³. Una acción en ese sentido, era el establecimiento del seguro social donde patrón, trabajador y gobierno pagaban dicho derecho, se necesitaba una aportación tripartita, la primera era en esencia el Estado, como el responsable; la industria o las empresas que debían dar un trato digno a sus trabajadores y en muchos casos, se debía dar reconocimiento a los sindicatos y finalmente la población, la cual al pagar los servicios que proporciona el gobierno, podía ser derechohabiente de los beneficios de los mismos.

Como cualquier postulado, el bienestar social posee una serie de características, los cuales se resumen de la siguiente manera:

- Siempre es mejorable, de ahí que el primer objetivo de los responsables de cualquier sociedad sea en todo momento su mejora. Los conceptos de bienestar social y de desarrollo se vinculan que alcanzar cierto grado de bienestar en una sociedad, refleja un modelo de desarrollo de la misma entre cuyos fines se encuentra el bienestar de los ciudadanos.
- El óptimo bienestar social y sus niveles no son permanentes, pues uno y otro se transforman en el proceso de cambios de la sociedad.
- El bienestar social tiene relación con lo colectivo y lo grupal, con las categorías de personas, comunidades y sociedades; no se refiere a lo individual.
- La medición no se realiza mediante una medida única, sino a través de la diversidad de elementos integrantes de la vida grupal y social. La medida debe tomar en cuenta la parte objetiva del bienestar social, es decir, el hecho del mismo; como lo subjetivo, es decir su percepción³⁴.

Sin embargo, en México desde la década de los 40 con Lázaro Cárdenas, con tendencia al centralismo, e incluso con burocracias expansivas, permitían garantizar temporalmente el control sobre grupos sociales, de trabajadores o gremiales, es decir, se daba el corporativismo³⁵.

El concepto de Estado de Bienestar y la perspectiva de derechos sociales fueron desapareciendo con el endeudamiento de muchos aparatos gubernamentales. En el caso mexicano en los años 80's, se llevaron a cabo medidas económicas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), las cuales consistían en una gradual reducción de la

³³ Ídem p. 32

³⁴ Ídem. 32

³⁵ Kammerman, Sheila. *La privatización y el Estado Benefactor*. p. 298

intervención del Estado en los asuntos económicos, reducir el gasto social de tal forma que sólo brinde apoyos asistenciales a grupos focalizados, también dejar de cobrar de forma paulatina los aranceles, lo cual debía permitir un mayor flujo de mercancías. Dichas medidas fueron condición para adquirir créditos y recursos económicos para afrontar las crisis que imperaban al final de dicho modelo.

Así, se abre el debate sobre el enfoque que debe poseer la política social, pues por una parte, se tenía una perspectiva de derechos universales o bien la gestión de recursos asistenciales³⁶ que se brinden de forma focalizada.

Ahora bien, es necesario remarcar que el *desarrollo social* es un concepto se relaciona con el proceso de socialización, con la modernización o con el bienestar social. Por ello, se torna necesario analizar dicho término en cada una de sus partes.

Primeramente, el concepto de *desarrollo* sirve para el análisis, diagnóstico de las realidades nacionales e internacionales, y para entender y evaluar la forma en que los países y regiones del mundo se relacionan³⁷ y a su vez, posee las siguientes características:

- Debe entenderse como algo *dinámico*, pues este se presenta en el transcurso de la historia con un sentido de realización humana que va de lo imposible a lo complejo, es algo que se completa o se supera.
- El desarrollo también implica un *fenómeno orgánico*, visto como un proceso funcional de elementos que se interrelacionan de manera interna y externa. Es decir, este debe ser si se lleva armónicamente, una acción perfeccionadora, donde en el caso de la sociología, dicha acción debe llevarse a cabo en las “estructuras sociales”.
- Es *integrante y constructivo*. Es decir, este se encamina a un cambio positivo y global del sujeto y tiene que conservarse en la unidad total en la que se desenvuelve. Esto aplicado a lo social, es el crecimiento de todos los campos de la sociedad en vistas a su total construcción. Así pues, el desarrollo de la sociedad

³⁶ Schmidt, David. *El bienestar social y la responsabilidad individual*. P 116.

³⁷ Leñero, Luis. *Desarrollo social*. p. 24

implica un crecimiento no solamente económico, sino también un desarrollo político, cultural, educativo etc.³⁸.

En ese sentido, existe una variedad de sociedades en diverso grado de desarrollo, pues se encuentran en cambios constantes, con elementos que hacen de ella una sociedad integral, por tanto, puede decirse desde esta perspectiva que todas las sociedades están en desarrollo, pues las características culturales, políticas, tecnológicas no son un elemento uniforme, sino diversos y cambiantes.

Ezequiel Ander-Egg desglosa las diferentes concepciones del *desarrollo social*, de las cuales se pueden rescatar las siguientes:

- Desde la corriente funcionalista, se centra el problema de las implicaciones sociales de los cambios tecnológicos y económicos en los niveles de la realidad social y en los aspectos estructurales del sistema social. Con base a lo anterior, el desarrollo social debería interrelacionar las variables estratégicas del sistema social con la evolución económica para evitar los efectos disfuncionales que acarrea el desarrollo como consecuencia del desfase que se produce entre el crecimiento económico y las innovaciones tecnológicas, por una parte, y por la otra, las instituciones y sistemas de valores por otra. Este también se entiende como la acción realizada para superar obstáculos demográficos (explosión demográfica, y composición de la población que contrarresta el crecimiento económico y el progreso social), obstáculos institucionales (sistema de castas o clases que impide o dificulta la movilidad social vertical y horizontal), etc.

- Otra concepción existente del desarrollo social es la que alude a las acciones tendientes a resolver problemas derivados de la existencia de grupo especiales: ancianos, huérfanos, impedidos, madres solteras, emigrantes, refugiados, delincuentes; las acciones con estos grupos consisten en tareas de ayuda, rehabilitación, de asistencia y defensa social.

³⁸ Ídem. p. 36-38.

- Finalmente se entiende al desarrollo social a todo lo que tiene por finalidad mejorar directamente los niveles de vida de la población, mediante resultados de la actividad económica, asegurando el bienestar de los grupos humanos de modo directo; educación, vivienda, salud, alimentación y nutrición, actividades recreativas, atención a grupos especiales, servicios sociales, condiciones de trabajo, seguridad social y defensa social. Se trata pues, de una serie de servicios que satisfacen las necesidades de los individuos, familias y los grupos intermedios que no pueden satisfacer plenamente³⁹.

Así pues, el desarrollo social es un concepto relacionado a la modernidad, a los avances tecnológicos y pero sobre todo a las cuestiones referentes a lo tecnócrata y al neoliberalismo, es decir es un concepto usado actualmente en la política social; el bienestar social habla de condiciones de vida, de universalidad, sin embargo, por la debacle de los modelos de bienestar y las medidas de recorte al gasto social, así como las políticas focalizadas. Sin embargo, ambos conceptos en ejecución son necesarios para la mejora de cualquier entidad federativa o país, pues no se puede entender el progreso que es la promesa del desarrollismo, sin el bienestar de la población.

A manera de síntesis, en la tabla 1 se compilan algunas de las diferencias vertidas anteriormente de los conceptos en cuestión

Tabla 1. Comparativo entre Bienestar Social y Desarrollo Social

Bienestar Social	Desarrollo Social
Contempla las necesidades sociales básicas para la existencia y calidad de vida de los individuos.	Ligado al avance tecnológico y urbano y el impacto de este en la vida de la población
Se conforma a base de modelos aplicables a los entornos sociales enfocados.	Se conforma por una interrelación entre lo económico y lo social, donde si había desarrollo económico por ende debía existir desarrollo social
Atiende a trabajadores por medio de accesibilidad a servicios, políticas salariales, derechos laborales y gremiales	Atiende problemas referentes a grupos focales como adultos mayores, jóvenes, madres solas, personas en situación de pobreza. Es decir, grupos excluidos del desarrollo.
Es de carácter universal con perspectiva de derechos	Es de carácter focal. Puede tener un enfoque asistencialista
Relacionado con el Keynesianismo y el Estado de Bienestar.	Ligado al desarrollismo y al Neoliberalismo

³⁹ Ander Egg. Ezequiel, *Diccionario de Trabajo Social*. pp. 88-91

Fuente: elaboración propia a partir de análisis de autores referidos en este apartado

Sin embargo, de acuerdo a la Tabla 1, se puede apreciar que el concepto de bienestar social es más integral a diferencia del desarrollo social, pero debe tomarse en cuenta que la tendencia de la política social actualmente tiende al desarrollo social, la focalización y el paradigma del desarrollo económico por encima del desarrollo social. Esto a raíz de la caída de los modelos de Bienestar por endeudamientos de dichos aparatos estatales.

1.5. Derechos económicos, sociales y culturales.

Entendiendo las necesidades sociales como *el conjunto de condiciones de carencia y privación claramente identificadas y de validez universal, al entorno social*. Los derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), son derechos humanos vinculados a la satisfacción de las necesidades sociales básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la alimentación, la salud, vivienda, seguridad social, la educación, la cultura, el agua y medio ambiente⁴⁰, por ello, posibilitan a las personas en lo individual y lo colectivo para el goce de un nivel de vida adecuado⁴¹.

Con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en 1966, tiempos donde se intentaban formar los Estados de Bienestar. En ese contexto se establece el Pacto Internacional por los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), éste emana de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así, este conjunto de leyes forman Carta Internacional de Derechos Humanos. Brevemente el pacto se puede resumir en lo siguiente:

- *Derechos Económicos*: Estos derechos se vinculan al ingreso y otras cuestiones monetarias como el derecho a trabajar y a percibir un salario suficiente para el pago

⁴⁰ Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales*. p.9

⁴¹ Al hacer referencia a lo "adecuado", en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se menciona que: *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*

de bienes y servicios básicos; derechos a tener un nivel de vida adecuado, con una vivienda digna, acceso a servicios.

- *Derechos Sociales:* Son alusivos a la no discriminación por género o condición social, religión, color de piel, ideología política; también promueve el cuidado y tutela del Estado hacia las familias; derecho a la salud y atención médica digna; y el derecho al acceso a la educación.

- *Derechos Culturales:* Hacen referencias a las relaciones humanas, la diversidad cultural y el conocimiento pues contiene el derecho a la libre determinación de los pueblos originarios, derecho al gozo del progreso científico, ser parte de la vida cultural y artística.

De igual manera, complementando el PIDESC, surge en 1976 el Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), conteniendo derechos fundamentales como el derecho a un juicio justo, al asilo político, la libertad, a un nombre y nacionalidad, etc. Ambos pactos no se integraron debido a la división que existía en aquellos años entre los países socialistas, los cuales promovían los PIDESC; a su vez los países capitalistas eran quienes promovían los PIDC. Esto generaba el problema de que los DESC, no podían hacerse exigibles a diferencia de los PIDCP⁴². Debe señalarse que en su surgimiento, el PIDCP contaba con un protocolo facultativo y el PIDESC no.

Con el surgimiento de estos derechos se reconocía la situación de pobreza así como los resultados de las luchas en pro de los Derechos Humanos ante muchos de los regímenes autoritarios y centralistas que imperaron en América Latina en el siglo XX como el caso de Augusto Pinochet en Chile, el Peronismo y el gobierno de Menen en Argentina, e incluso el caso mexicano con el Partido de la Revolución Institucional (PRI)⁴³. Sin embargo, pese a que Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) al ser emanados de los Derechos Humanos son de carácter universal e indivisible, no son justiciables sin firmar el Protocolo

⁴² Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op Cit. p. 11

⁴³ Ely Yamin. *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. P 29

facultativo, el cual brinda el bagaje jurídico para la investigación, comunicación de quejas y el procedimiento

Así pues, fue hasta el 10 de diciembre del 2008 cuando la Asamblea General de la ONU aprobó el Protocolo Facultativo del PIDESC. Con el protocolo, se otorgan facultades para sancionar a aquellos Estados que no cumplan con el PIDESC, es decir, estos derechos con el protocolo firmado se vuelven justiciables. El accionar del protocolo para atender las violaciones de los DESC consiste en tres mecanismos:

- Un procedimiento de comunicaciones individuales o colectivas (quejas o peticiones), similar a aquellos establecidos bajo otros tratados de derechos humanos, que permite a las víctimas de violaciones a los DESC, presentar una queja antes el comité DESC de la ONU.
- Un mecanismo operativo de quejas interestatales o comunicaciones entre los Estados., que permite a un Estado Parte, presentar comunicaciones ante el comité DESC denunciando que otro Estado Parte no ha cumplido con sus obligaciones bajo el PIDESC, siempre que ambos Estados hayan hecho una declaración de aceptación de este mecanismo.
- Un procedimiento de investigación, que permita al comité de DESC iniciar una investigación cuando reciba información fiable, que indique la existencia de violaciones graves o sistemáticas de los derechos consagrados en el PIDESC, siempre que el Estado interesado haya hecho una declaración de aceptación de la competencia del comité para realizar este tipo de investigaciones⁴⁴.

Las denuncias se presentan en contra de Estado que no cumpla o garantice dichos derechos, a su vez, el Gobierno está obligado a entregar información acerca del cumplimiento con los DESC. Las demandas, se pueden realizar únicamente cuando se han agotado todas las instancias locales y nacionales correspondientes.

⁴⁴ Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op Cit. p 23.

En el caso mexicano, se firman ambos Pactos, el PIDESC el 23 de marzo de 1981 y el PIDC el 24 de marzo de 1981, es decir, justo en la debacle económica del sexenio de José López Portillo, así pues, es probable que se hayan firmado ambos pactos en referencia a solicitudes de préstamo a organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Hasta la fecha, el Protocolo Facultativo del PIDESC no ha sido firmado por México, incluso, pocos son los países que han firmado dicho mecanismo de exigibilidad jurídica, incluso países como Noruega y Suecia no lo han firmado.

Con esto, se descarta una medida que llevada a cabo por el derecho internacional garantice el goce de necesidades sociales, puesto que al no hacerse justiciable, muchos problemas sociales y condiciones de carestía en la población permanecen impunes ante los organismos internacionales.

1.6. Trabajo social y política social.

Los temas anteriormente vertidos son importantes para el trabajo social, ya que tienen que ver con conocimientos referentes al entendimiento de conceptos que van de la mano con la sociedad y las necesidades, como es el caso del bienestar social, del desarrollo social, los DESC, e incluso la administración pública.

De acuerdo con la Escuela Nacional de Trabajo Social y su plan de estudios 1996 el trabajo social “es una profesión que analiza, explica, y comprende las necesidades y problemas sociales a nivel individual, grupal, comunitario y de la sociedad en general, y crea modelos de intervención”.

Sin embargo, actualmente se sigue debatiendo donde se debe centrar el quehacer del trabajo social, de acuerdo con Nora Aquín, la ambivalencia del área de intervención “entre aquello que es instituido desde las *estructuras de dominación* –Estado, iglesia, etc.- y la relación junto con los sujetos a los cuales se les ejerce la intervención, interpretando y mediando a fin de contribuir a la resolución de los problemas que se presentan”⁴⁵.

⁴⁵ Aquín Nora, Trabajo social, Estado y Sociedad, p. 62

Pero debe recordarse que el origen del trabajo social ha sido desde las instituciones estatales que empezaron a especializarse en temas sociales en respuesta a problemas y necesidades sociales⁴⁶, por tanto, puede resultar contradictorio un rechazo –que es muy diferente a la crítica- a las acciones estatales, pues son parte fundamental del espacio social que ocupa es decir, son escenario de las actividades propias del trabajo social⁴⁷. Así, el nacimiento del trabajo social como profesión va estrechamente ligado a la ejecución de política social y el auge del Estado Benefactor.

Así pues, debe “si se quiere incidir realmente como profesión en el mundo de la política social, debemos partir de una comprensión de su significado y su impacto”⁴⁸, por tanto el trabajo social no debe olvidar sus orígenes y ser un actor activo en la elaboración y ejecución de políticas sociales, donde se promueva la elaboración de política social donde lo central sea la población y no quedarse únicamente en el campo de la sociedad civil. Es decir, tomar injerencia tanto en la esfera político social como en la colectividad.

⁴⁶ III Encuentro Nacional de Trabajo Social en el Área de la Salud, *Reidentificación de las políticas sociales, Trabajo social y política social para la salud*, p. 27

⁴⁷ III Encuentro Nacional de Trabajo Social en el Área de la Salud, Op Cit, p. 29

⁴⁸ Carlos Arteaga , *Tópicos del trabajo social*, p. 65

CAPÍTULO 2. SITUACIÓN SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

2.1. Panorama social de la ciudad 2007 – 2012.

En ese periodo se suscitaron acontecimientos trascendentales como la crisis económica mundial de 2009, y de igual forma, en la administración antecesora se modificaron leyes trascendentales. De igual forma, en lo que refiere al desarrollo social se vuelve un tema polémico debido a una iniciativa de Ley que envió el Jefe de Gobierno, así como al cese del cargo del secretario de desarrollo social de aquel momento.

De acuerdo al Programa de Desarrollo Social 2007- 2012, la desigualdad social que se vive tanto en el Distrito Federal como en otras entidades del país se debe a los bajos salarios, a la pérdida de poder adquisitivo de la población, la escasez y precarización del empleo la concentración de la riqueza, el debilitamiento de la seguridad social, y la concentración de la inequidad inmobiliaria⁴⁹. Otros aspectos que tienen que ver con exclusión social impactan como razones de género, pertenencia étnica, discapacidad, o etapas del ciclo de vida como la infancia, juventud o vejez.

Otro factor importante que hace referencia al rezago social y a la desigualdad es el ingreso, por ejemplo 2007, el coeficiente de Gini calculado con base en los niveles este indicador en el Distrito Federal era de 0.4772; así que el decil X concentró el 40% de los ingresos y el decil I sólo accede al 2%⁵⁰. En cambio, la capital en el 2007 fue la Entidad con la mejor escolaridad del país, con menor marginalidad, también contó con el más alto Índice de Desarrollo Humano de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por lo anterior, la situación social del Distrito Federal se vislumbraba con una seria complejidad para resolverla debido al panorama paradójico y contradictorio que presenta.⁵¹

Con base en lo anterior, los objetivos del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal se centraron en aminorar la desigualdad social, y en ello se han justificado las acciones institucionales del GDF. Sin embargo, la problemática vivida en el Distrito Federal tiene mayor complejidad.

⁴⁹ Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social del Distrito Federal. *Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012* p.

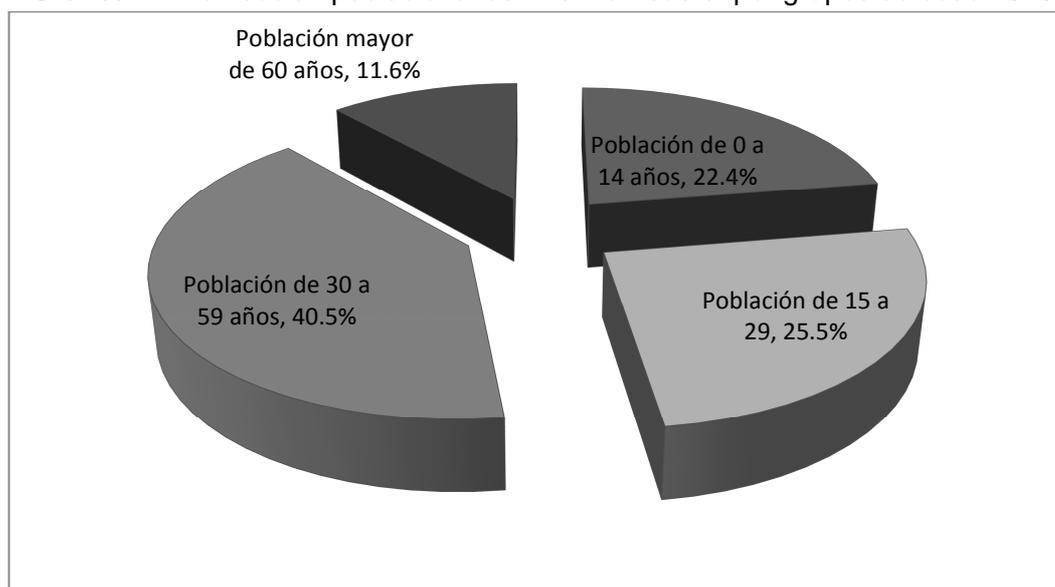
12

⁵⁰ *Ibíd.* p. 13

⁵¹ *Ibíd.* P. 14.

Conforme a al censo de Población y vivienda 2010, total poblacional del Distrito Federal es de 8,851,080 habitantes; de ésta, el 22.4% son menores de 14 años, el 25.5% son jóvenes de 15 a 29 años, el 40.5% es población entre los 30 a 59 años y el porcentaje de adultos mayores asciende a 11.6%. Los datos anteriores se presentan a continuación graficados.

Gráfica 1. Distribución poblacional del Distrito Federal por grupos de edad 2010



Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Censo de población y vivienda 2010

La ciudad tiene actualmente un promedio de escolaridad del primer grado de educación media superior y en cuanto a indicadores macroeconómicos en el 2009 aportó el 17.7% al total del PIB nacional, de hecho es la entidad federativa que más aporta a este indicador macroeconómico⁵².

En cambio, abordando indicadores específicos de la realidad del contexto social de la capital, empiezan a descubrirse los problemas específicos que posee la capital.

Actualmente, de acuerdo al Índice de Marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) más del 20% de la población del Distrito Federal tanto en 2005 como en 2010 vive en algún tipo de hacinamiento, lo cual denota la urgencia de una política de

⁵²Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social del Distrito Federal. *Programa de Desarrollo Social 2007- 2012*. P 12.

vivienda digna, accesible y ergonómica para las familias de la capital y no limitar los programas habitacionales a la acción del sector inmobiliario y de bienes raíces, pues dicho rubro tiene impactos diversos en el desarrollo humano (Véase cuadro 1).

De acuerdo con la Cuadro 1, este indicador sólo ha disminuido 4 puntos porcentuales, si este sigue abatiéndose a ese ritmo, aproximadamente en el año 2045 la Ciudad de México contara con un porcentaje menor a 3 puntos de población que viva en esas condiciones. A su vez es preocupante que esa porción poblacional pueda vivir problemas y patologías relacionados con tal condición.⁵³

El ingreso que a pesar de no ser un indicador integral en la medición de la pobreza, es un elemento que sirve para conocer el poder adquisitivo de la población. En el caso del DF, el 33% de la población en 2005 percibía un ingreso con tope a dos Salarios Mínimos (SM) y en el 2010 bajó a 28%, es decir, bajó casi 5 puntos porcentuales (Véase cuadro 1). Este estándar de SM se origina como una medida de control salarial del Estado, donde éste ingreso debía alcanzar para el mínimo de necesidades de consumo, en 2005 su valor fue de \$46.80 y en el 2010 \$57.46. Con los ingresos antes mencionados, se consumen productos a costos elevados como los siguientes: una charola de súper mercado con 5 piezas de bistec de res cuesta \$40, el kilo de tortillas cuesta \$11.50 hasta 13 pesos, sin mencionar los gastos para el transporte, vestido, calzado, pago de servicios, gastos de salud y de educación. Lo anterior denota una situación compleja de sobrevivencia que atraviesan las familias con esos ingresos que no son suficientes para garantizar el consumo mínimo de necesidades, y por ello más de un integrante de un hogar trabaja para la manutención del mismo, o bien, se integran al comercio informal.

⁵³ Mora Mario. *Hacinamiento genera gran delincuencia*, Sol de México, 23 de diciembre de 2007. <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n534622.htm> 11 de noviembre de 2012 17:08hrs.

Cuadro 1. Índices de Marginación del Distrito Federal, 2005 y 2010 (Porcentajes).

Indicadores	2005	2010	Diferencia porcentual
Población analfabeta de 15 años o más	2.59	2.11	0.48
Población sin primaria completa de 15 años o más	9.70	8.7	1.00
Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	0.16	0.08	0.08
Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	0.15	0.08	0.07
Ocupantes en viviendas sin agua entubada	1.51	1.79	-0.28
Viviendas con algún nivel de hacinamiento	29.31	26.08	3.23
Ocupantes en viviendas con piso de tierra	1.12	1.08	0.04
Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	0.52	0.67	-0.15
Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	33.04	28.51	4.53
Índice de marginación	-1.5048	-1.482	-0.02
Grado de marginación	Muy bajo	Muy bajo	=
Lugar que ocupa en el contexto nacional	32	32	=

Fuente: Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación 2005 y 2010.

Los indicadores del cuadro 2 del IMU, son elaborados para analizar las distintas realidades marginales. Sin embargo, entendiendo la heterogeneidad de la desigualdad, el rezago social y las características que diferencian entre si a los estados de la república se crea el Índice de Marginación Urbana⁵⁴ (Véase cuadro 2).

Cuadro 2 Índices de Marginación Urbana del Distrito Federal 2005 y 2010 (Porcentajes).

Indicadores	2005	2010	Diferencia porcentual
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	2.71	3.02	-0.31
Población de 15 años o más sin secundaria completa	27.85	25.93	1.92
Población sin derechohabencia a los servicios de salud	44.01	34.55	9.46
Hijos fallecidos de mujeres de 15 a 49 años	2.11	2.83	-0.72
Viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda	12.97	11.72	1.25
Viviendas particulares sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica	1.04	0.76	0.28
Viviendas particulares sin escusado con conexión de agua	14.91	15.17	-0.26
Viviendas particulares con piso de tierra	0.98	0.97	0.01
Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	14.75	26.10	-11.35
Viviendas particulares sin refrigerador	9.39	8.50	0.89
Promedio de marginación urbana	13.07	12.96	0.11

Fuente: Consejo Nacional de Población CONAPO Índices de Marginación Urbana 2005 y 2010.

⁵⁴ El Índice de Marginación (IM) y el Índice de Marginación Urbana (IMU) son un conjunto de indicadores que analizan características muy específicas de la marginalidad. Ambos índices analizan Salud, vivienda, educación, ingreso y acceso a servicios, sin embargo el IM lo hace de manera general y el IMU de manera específica para los entornos urbanos, entiendo que estos cuentan con características diferentes. Por ejemplo, en educación, el IM maneja porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años, cuando el IMU utiliza el indicador de Porcentaje de población mayor a 15 años que tiene secundaria incompleta.

De acuerdo con el IMU, el indicador hace referencia a la Población de 15 años o más sin secundaria completa, para el 2005 era casi el 28% de la población y en el 2010 de casi 26% es decir, que un poco más de la cuarta parte de la población capitalina se encuentra en esa circunstancia, siendo que en el DF se encuentran las instituciones de educación media y superior más sobresalientes del país. A su vez, el que ese porcentaje poblacional no cuente con un nivel educativo mayor, mantiene en rezago a dicho sector en cuestiones laborales pues no son mano de obra calificada y certificada para incorporarse a las exigencias actuales del mercado laboral.

De acuerdo con el IM (Cuadro 1), más de la cuarta parte de la población capitalina vive hasta dos SM tanto en 2005 y 2010, aunado a lo anterior en el 2005 en el IMU se muestra que casi la mitad de la población capitalina (44% en 2005 y 34% en 2010). Analizando la gravedad que reflejan estos dos indicadores, una gran cantidad de hogares estarían afectados tanto por bajo ingreso, como en acceso a servicios de salud, y estarían en riesgo de padecer pobreza alimentaria o de capacidades.

Un problema en la población capitalina, sobre todo en el oriente del Distrito Federal es la falta de agua. En el 2010 el 11% de viviendas particulares no contaban con agua entubada, desde el año 2005 la cifra no se incrementó de forma considerable, pues en ese entonces era el 12% de la población, por tanto es un asunto de alta complejidad pues impacta directamente en cuestiones de salud e higiene de la población y el avance en su resolución de este problema es mínimo.

Aunado al problema del agua, en 2010 el 15% de los habitantes de la capital no cuenta con un escusado con conexión de agua, cifra que se incrementó ligeramente, pues en 2005 era el 14%. Lo anterior puede deberse a un incremento en los asentamientos irregulares o bien, por el desabasto de agua en esas zonas.

Otro problema en referencia con la vivienda es el hacinamiento, previamente se mencionó que una cuarta parte de las viviendas de la capital estaban en dicha situación, sin embargo específicamente en el Índice de Marginalidad Urbana se toman en cuenta las viviendas

particulares⁵⁵. La situación anterior no necesariamente puede ser originada por una dinámica de aumento del número de integrantes por familia, sino a la reducción del espacio que estas viviendas ofrecen y el lucro que se da en el sector inmobiliario.

De acuerdo con el IMU, el Distrito Federal se ubicaba en el 2010 en el lugar 12 de las 32 entidades federativas del país, cayendo a comparación del año 2005 donde se ubicaba en el lugar 7. Así pues, han caído cinco lugares, y es complejo explicar cómo la capital de la república que alberga a los poderes de la Federación, a las instituciones educativas más importantes del país y la primera insertada en el proceso de urbanización no sea la que más destaque en indicadores de orden urbano.

Lo anterior puede apuntar a que ha habido un avance en el desarrollo social en otras entidades federativas, o bien, la calidad de vida en el Distrito Federal ha caído.

El rezago y la desigualdad social también son temas que convergen con una dinámica geográfica y delegacional. De acuerdo con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (Evalúa-DF) y el Índice de Desarrollo Social (IDS)⁵⁶ elaborado por Delegación (Cuadro 3), se puede apreciar de diferente forma la desigualdad social que existe en el Distrito Federal, desde esta perspectiva, sólo la Delegación Benito Juárez es la demarcación que posee un Índice de Desarrollo Social “Alto”, mientras que Milpa Alta tiene un grado de desarrollo social muy bajo y siete delegaciones tienen un grado Bajo, es decir, la mitad de las demarcaciones del DF están en un nivel bajo.

⁵⁵ En el caso de una vivienda particular se entiende por el conjunto de personas con o sin vínculos de parentesco, que habitan bajo un mismo techo y que al menos para su alimentación dependen de un fondo común o presupuesto para la comida. También se trata de un hogar particular cuando hay una persona que vive sola. (INEGI), En el IMU se les denomina vivienda particular porque sólo se toman en cuenta AGEB urbana.

⁵⁶ Este índice está elaborado con distintos indicadores, los cuales son: calidad y espacio de la vivienda, acceso a salud y seguridad social, rezago educativo, bienes durables, adecuación sanitaria y adecuación energética.

Cuadro 3. Índice de Desarrollo Social 2010 por Delegación desglosado en sus indicadores.

Delegación/Indicador	Calidad y espacio de la vivienda	Acceso a salud y seguridad social	Rezago educativo	Bienes durables	Adecuación sanitaria	Adecuación energética	Estrato	Grado
Milpa Alta	1	1	4	3	1	4	1	Muy bajo
Álvaro Obregón	1	1	4	4	4	4	2	Bajo
Cuajimalpa de Morelos	1	1	4	3	3	4	2	Bajo
Iztapalapa	1	1	4	3	3	4	2	Bajo
La Magdalena Contreras	1	1	4	4	3	4	2	Bajo
Tláhuac	1	1	4	3	3	4	2	Bajo
Tlalpan	1	1	4	3	2	4	2	Bajo
Xochimilco	1	1	4	3	2	4	2	Bajo
Azcapotzalco	2	1	4	4	4	4	3	Medio
Coyoacán	2	1	4	4	4	4	3	Medio
Cuauhtémoc	2	1	4	3	4	4	3	Medio
Gustavo A. Madero	1	1	4	4	4	4	3	Medio
Iztacalco	2	1	4	4	4	4	3	Medio
Miguel Hidalgo	3	1	4	3	4	4	3	Medio
Venustiano Carranza	2	1	4	4	4	4	3	Medio
Benito Juárez	4	1	4	4	4	4	4	Alto

Fuente: Evalúa – DF, Índice de –Desarrollo Social. Consulta: <http://www.evalua.df.gob.mx/inicio-medicion-unidades-territoriales.php> 11 de septiembre de 2012

Lo anterior muestra la polarización territorial y el rezago que vive la capital. Por ejemplo, de acuerdo con el espacio y calidad de la vivienda, sólo dos delegaciones tienen grado alto y medio (Benito Juárez y Miguel Hidalgo) y las 14 restantes están por debajo de ese nivel. Aunado a lo anterior, de acuerdo con este índice, todas las delegaciones tienen índices muy bajos en cuanto al acceso a salud y seguridad social.

Es necesario reflexionar que si las cifras anteriores se analizaran desde una escala local, es decir, por colonia o por Área Estadística Geográfica Básica (AGEB) estadística, serían aún más notorias las desigualdades sociales, pues en Delegaciones como Álvaro Obregón que alberga colonias como Jardines del Pedregal, San Ángel o Santa Fe, pueden existir predios irregulares y colonias con índices bajos de desarrollo; como Miguel Hidalgo con colonias como Lomas de Chapultepec, Polanco, y a la vez cuenta con la colonia Pénsil o con Tacuba, es decir, tanto el rezago como dichas disparidades son observables desde el ámbito local.

De la misma forma con el IM y el IMU, el IDS se empata en cuanto a la calidad y espacio de la vivienda, sólo que en este índice se muestra que 9 de las delegaciones tienen una

escala “muy baja” en cuanto al espacio y calidad de la vivienda, y 5 delegaciones están en una escala “baja”, es decir, 14 de 16 delegaciones tienen en torno a la vivienda un bajo nivel.

Analizando los estratos, se observa que se presenta una diferencia en el indicador de estrato importante pues, Milpa Alta cuenta con el nivel “muy bajo” mientras que 7 demarcaciones cuentan con un grado “bajo”, es decir, la mitad de las demarcaciones se encuentran en niveles inferiores a los adecuados.

Con todo lo anterior se pueden observar problemas tanto de desigualdad y rezago social complejo, que cuenta incluso con una dinámica territorial y se agudiza en aspectos delicados como ingreso, vivienda y acceso a servicios de salud. Ahora bien, debe analizarse qué es lo que implementa GDF ante este panorama tanto de forma discursiva como programática.

2.2. Situación institucional del desarrollo social en el Distrito Federal.

2.2.1. Atribuciones específicas y análisis presupuestal de las instituciones encargadas del desarrollo social en la Capital.

La Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal (LOAP-DF), regula el funcionamiento y facultades de los organismos del Gobierno del Distrito Federal. En su Artículo 28 establece las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) entre las que destacan: el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios por medio de la participación ciudadana, la prevención, atención a problemas de la población vulnerable referida como: Adultos mayores, mujeres, jóvenes, trabajadoras sexuales, personas portadoras de VIH, de igual forma se le encomienda llevar a cabo la política referente a la asistencia social, entre otros aspectos. (Véase Anexo 1)

Los objetivos de la SDS están alineados las atribuciones que le son conferidas por la LOAP-DF, por ejemplo: el combate a la desigualdad, participación social, por lo que se

puede pensar, que discursivamente existe congruencia entre lo planteado por la ley y lo pretendido a hacer por la SDS. (Véase Anexo 1)

Con referencia a su estructura institucional para el cumplimiento de sus objetivos y ejercer sus atribuciones, y de acuerdo al artículo 7 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la institución cuenta con unidades administrativas y organismos desconcentrados que tienen a su cargo programas diversos para la política social⁵⁷. Entre las descentralizadas se encuentra:

- *La Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS)* se encarga de políticas y programas encaminados a género, y la no discriminación, así como el financiamiento de organizaciones civiles; el Instituto del Adulto Mayor es quien se encarga de programar y asignar los apoyos mensuales que reciben los adultos mayores y finalmente; la Dirección General de Administración que es responsable de todo lo relacionado con gasto corriente de la misma (Véase Anexo 2).
- *El Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS)* la cual se encarga de dirigir el Sistema de Asistencia e Inclusión Social del Distrito Federal, es decir trabajo con población de alta vulnerabilidad como personas en situación de calle, adictos, personas que habitan viviendas precarias. En su mayoría en los Centro de Asistencia e Integración Social (CAIS), organismos administrados por IASIS.
- *El Servicio de Localización Telefónica (LOCATEL)* es quien da servicio de localización de personas y vehículos extraviados, atención a la ciudadanía, Información de programas sociales, de verificación de vehículos entre otros⁵⁸.

El único órgano desconcentrado con el que cuenta de acuerdo al reglamento referido es el Instituto del Adulto Mayor es la instancia que tiene el control del Programa Universal de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, programas de registro civil extemporáneo, testamentos a bajo costo, así como jornadas de derechos humanos, detección y prevención de violencia. (Véase anexo 2).

⁵⁷ En el caso de los programas de sociales a analizar en esta investigación dependen directamente de la oficina del secretario, incluso, sólo cuatro programas sociales (Mejoramiento barrial, comedores comunitarios, Programa de Uniformes y útiles escolares) dependen directamente de la misma, el resto de los programas (21 programas aprox.) los ejecutan de otras dependencias

⁵⁸ *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.* Artículos 63, 64 bis, 64 cuarter.

Sin embargo, pese a tener distintas dependencia para operar los de la SDS, hay programas sociales que dependen directamente de la oficina del secretario, como es son los casos de Mejoramiento Barrial, el Programa de Uniformes y Útiles escolares gratuitos, y el Programa de Comedores Comunitarios⁵⁹. (Véase anexo 2).

En torno al presupuesto destinado a la política social, es decir, el *gasto social*, lo anterior se da a conocer en el Decreto del Presupuesto de Egresos, de acuerdo con el Cuadro 4 y a manera general, se muestra la tendencia del presupuesto a ir en aumento, sin embargo, al compararse por habitante en el periodo de un año, las cifras del monto diario por habitante no llegan a los 2 dólares diarios.

Cuadro 4. Presupuesto asignado al gasto social en el Distrito Federal 2007 – 2012.
Distribución por habitante.

Año	Presupuesto total aprobado al gasto social.	Monto total anual por habitante.	Promedio del monto diario por habitante	Valor en dólares por habitante
2007	\$33,159,566,862	\$3,746.39	\$10.26	\$0.77
2008	\$38,780,609,706	\$4,381.46	\$12.00	\$0.90
2009	\$43,473,506,941	\$4,911.66	\$13.46	\$1.00
2010	\$39,613,600,000	\$4,475.57	\$12.26	\$0.92
2011	\$48,297,815,657	\$5,456.71	\$14.95	\$1.12
2012	\$49,416,838,525	\$5,583.14	\$15.30	\$1.14

Fuentes: Decretos presupuestos de egresos del Distrito Federal para los ejercicios fiscales: 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012

En lo particular la SDS en sus programas subsidiarios (becas, apoyos alimentarios, apoyos en especie, etc.) gasta por cada uno de los integrantes del padrón de sus programas un promedio inferior a un dólar diario (Ver anexo 3). Es decir, menos de los 2 dólares diarios. Así que, partiendo de lo general, es decir del presupuesto aprobado, a lo particular que sería el presupuesto específico a los programas sociales, se vislumbra una falta de presupuesto desde este indicador.

2.2.2. Red Ángel, la política social del Gobierno del Distrito Federal.

El GDF, durante el periodo 2007-2012 ha realizado la labor de promoción del conjunto de programas sociales conocidos como “Red Ángel”, los cuales son enarbolados por el Jefe

⁵⁹ La dependencia del programa de comedores comunitarios directa de la SDS fue 2009 a 2011, actualmente depende de la DGIDS

de Gobierno como la política social capitalina (Véase anexo 4). De forma similar, otros mandatarios llevaron una estrategia de difusión de la política social de su administración, es decir, tomaron diversos programas sociales y los englobaron en un mismo esquema

Por ejemplo, en la administración del expresidente Ernesto Zedillo (1995 – 2000) se llevó a cabo el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), donde las familias recibían entre \$600 y \$700 pesos mensuales; para adquirir ese apoyo, los niños tenían que estar en la escuela y las madres de familia que recibían el apoyo debían asistir a talleres de cuidados del recién nacido. Vicente Fox también hizo lo mismo con un conjunto de programas llamados “Contigo” entre los que figuraron: el programa oportunidades, el seguro popular, créditos de vivienda del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), etc. Actualmente el mismo caso se ha dado con el gobierno de Felipe Calderón con el conjunto de programas sociales les llama “Vivir Mejor”, donde lo que se hizo fue incluir toda la política social vigente, desde el Programa de Abasto de Leche Liconsa, hasta el programa oportunidades e incluso, el Programa de Coinversión dirigido a las Organizaciones de la Sociedad Civil y el financiamiento de proyectos.

Así, la tendencia de englobar políticas sociales subsidiarias, aparentemente integrales y con un enfoque de corresponsabilidad, han sido parte de la estrategia de los Gobiernos neoliberales recientes, incluyendo al GDF.

Para el GDF, Red Ángel fue la red de protección social más grande, más amplia y profunda de todo el país, el cual es operado con la “Tarjeta Única”, la cual poseen todos los miembros pertenecientes a la red, donde se deposita el apoyo económico que se brinda en sus programas; a su vez, sirve como una identificación que permite crear un padrón de beneficiarios y; tener un control estricto de los mismos pues los trabajadores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana perteneciente a la SDS, son los encargados de dar la tarjeta y de hacer las visitas de seguimiento así como los estudios socioeconómicos⁶⁰.

Llama la atención que la mayor parte de los programas de la política social dada a conocer en los medios por Marcelo Ebrard, en su mayoría se lleva a cabo en la Secretaría de

⁶⁰ Datos recabados de entrevista no estructurada a Personal de Participación Ciudadana en marzo de 2011.

Desarrollo Social. Incluso cabe señalar que existe una línea telefónica especial para atención de Red Ángel que es el *433, la cual no tiene ninguna relación con el Servicio de Localización Telefónica (LOCATEL) de la SDS que se encarga de informar vía telefónica de los programas sociales del GDF y sus diferentes entidades, así como del reporte de personas extraviadas e información general de otros servicios. Incluso, el conjunto de programas sociales de Red Ángel, (1995 – 2000) no son dependientes de la SDS sino del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), y de otras instituciones (Véase el Anexo 4) Es destacable que Red Ángel agrupa la mayor parte del presupuesto del gasto social⁶¹.

A pesar de que: se define jurídicamente al desarrollo social en el Distrito Federal por su enfoque de derechos; estructuralmente se tiene una delimitación clara acerca de las instituciones responsables de la política social y sus principios reguladores. Existen omisiones al respecto, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Social no otorga facultades al DIF-DF⁶² como parte de las instituciones que formen parte de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social y no posee facultad alguna en la Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, ¿Por qué no centrar Red Ángel en la SDS o en la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social y no en una institución que no posee facultad alguna en el desarrollo social ante la Ley? Esta pregunta se plantea debido a que ninguna Entidad Federativa y ni el Gobierno Federal centran su política social en los DIF. Por la intencionalidad de hacer a un lado la visión institucional y jurídica de la política social omitiendo a las instituciones que por deben ser responsables se centra en otras instancias donde el Jefe de Gobierno puede intervenir con mayor facilidad.

En lo que respecta al bienestar, pese a que se reconoce el GDF es una obligación “invertir en la gente y expandir sus posibilidades de desarrollo”⁶³, no brinda en su política social,

⁶¹ Gobierno del Distrito Federal. *Red Ángel*.

http://redangel.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54
16 de abril 02:35am

⁶² El DIF-DF es una institución descentralizada que se encarga de asuntos referentes a la asistencia social y programas relacionados con los menores y los diversos problemas que se puedan tener en dicha etapa del desarrollo humano según su Estatuto Orgánico en sus artículos del 1- 4.

⁶³ Gobierno del Distrito Federal. *Plan General de Desarrollo 2007 – 2012*. p. 22

esquemas de bienestar o bien por modelos integrales. La política social capitalina tiene un enfoque desarrollista, es decir, atiende a los grupos que no están insertos en el desarrollo.

CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO, NORMATIVO DEL DESARROLLO SOCIAL.

3.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su Artículo 44 reconoce al Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión y como Capital de la Republica; a su vez el Artículo 122 dice de forma textual que “su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local e incluso en el mismo artículo, una de las facultades del Ejecutivo Federal en torno a la Jefatura de Gobierno es Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) es la Ley de mayor jerarquía en la capital de las acciones y facultades de los tres poderes locales y de las instituciones centralizadas del GDF, en su Artículo 15 señala que a los mismos les corresponde la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y regulación de los procedimientos de la administración pública.

En el EGDF se considera al bienestar social; en el Artículo 118 reconoce, para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad las siguientes prioridades del bienestar social:

- Seguridad Pública.
- Planeación del desarrollo.
- Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda.
- Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico.
- Infraestructura y servicios de salud.
- Infraestructura y servicio social educativo.
- Transporte público.

- Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

Sin embargo se toma con una perspectiva que difiere a lo que en teoría (Véase el capítulo I, tema 1.4) es dicho concepto, puesto que se omite lo referente al trabajo, vivienda, seguridad social y las políticas salariales que son ámbitos centrales del bienestar; además, este Estatuto aborda a una entidad federativa y no al total del país, por tanto no se puede hablar de bienestar social debido a que no se cuenta con un modelo específico de bienestar para el mismo, que contemple las necesidades sociales básicas.

El EGDF es el referente jurídico de los poderes locales. Mientras que La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDS-DF), Ley de Planeación, así como Reglamentos de internos y las Reglas de operación tienen que ver directamente con la política social de la capital.

Por ejemplo la Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal en su Artículo 28, delimita el quehacer de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal donde acota sus facultades en lo siguiente: “desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios”. Para llevar a cabo tal labor, se brindan atribuciones como la formulación de programas de desarrollo social, alimentación, equidad, atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad, vigilar a las Instituciones de Asistencia Privada, brindar apoyo a las Asociaciones Civiles, etc.⁶⁴ Debe señalarse que el DIF-DF no aparece en esta Ley.

3.2. Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

3.2.1. Objetivos, principios y facultades de las instituciones responsables del desarrollo social

⁶⁴ Todas estas acciones de forma desarrollada se mencionan en la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* en su Artículo 28.

La Ley contiene los objetivos y principios que debe tener el desarrollo social en la capital; delimita y agrupa a las instituciones encargadas de ese rubro e instituye la evaluación de las acciones programáticas de la política social.

A grosso modo, las disposiciones generales el artículo 1 hacen alusión a: disminuir la desigualdad social, impulsar de la participación ciudadana en la política social, el reconocer los derechos sociales y establecer mecanismos para promover su exigibilidad (véase tabla 2). Cabe señalarse que el asunto de la exigibilidad de derechos se reitera de forma constante en la Ley.

La política social contiene principios rectores acotados en el artículo 4°, los cuales, su entendimiento y conceptualización también son establecidos en la intencionalidad discursiva de las acciones institucionales dirigidas al desarrollo social. Entre dichos principios destacan los siguientes:

- *Universalidad:* La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad
- *Igualdad:* se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos.
- *Justicia Distributiva:* Obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social.
- *Integralidad:* Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional.
- *Territorialidad:* Planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socio espacial en el que en el ámbito territorial confluyen.
- *Exigibilidad:* Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de la disposición presupuestal con que se cuente.
- *Participación:* Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello.

- **Efectividad:** Obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados e impacto

Para sintetizar se presenta a continuación la siguiente tabla:

Tabla 2. Principales objetivos, principios y facultades de la LDS-DF.

Objetivos	Principios	Facultades del Jefe de Gobierno	Facultades de la Secretaría de Desarrollo Social.
Disminuir la desigualdad social	Universalidad	Promover el Desarrollo Social estableciendo coordinación con la sociedad civil	Formular el Programa de Desarrollo Social para el Distrito Federal,
Impulsar la política de desarrollo social con la participación ciudadana	Igualdad	Establecer de manera concertada las Políticas Generales de Desarrollo Social que deberán aplicarse en los ámbitos centrales y delegacionales.	Promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración de las políticas de Desarrollo Social.
Implementar acciones que busquen la plena equidad social	Justicia distributiva	Incluir anualmente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social y de los Programas Delegacionales en la materia	Actualizar el diagnóstico y evaluación de los problemas relativos al Desarrollo Social
Articulación del desarrollo urbano y rural.	Territorialidad		Coordinar el desarrollo de las políticas, programas y acciones, con las demás dependencias y la sociedad civil.
Establecer mecanismos para el cumplimiento de los compromisos del desarrollo social por GDF.	Exigibilidad		Realizar valoraciones sobre la política y programas sociales.
Definir las facultades de cada uno de los organismos que se vinculen al Desarrollo Social	Integralidad		
Fomentar las propuestas de la ciudadanía	Participación		Fungir como secretario ejecutivo del Consejo de Desarrollo Social y de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social
Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la exigibilidad de los derechos sociales.	Efectividad.		Establecer y dar a conocer el progreso en el cumplimiento de los derechos sociales de la población

Fuente: Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Arts. 4, 9, 10, 12 y 15

Por medio de la Ley, se lleva a cabo la agrupación de distintas instituciones que forman el Consejo de Desarrollo Social y la Comisión Interinstitucional, el Consejo como su nombre lo indica, funge como órgano de consulta y asesoría (LDS-DF artículo 12°), y la Comisión Interinstitucional coordina las acciones que lleven todas las dependencias que tiene que ver

con el desarrollo social (LDS-DF art 21). Entre las instituciones que se mencionan en ambos grupos son: la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), la Secretaría de Medio Ambiente (SMA), Secretaria de Educación (SE), la Secretaria de Finanzas (SF) etc.; Así como organismos descentralizados como el Instituto del Adulto Mayor (IAM), el Instituto de la Juventud (INJUVE), y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF). Las únicas instituciones con facultades ejecutivas en ambos casos son sólo a dos: Jefe de Gobierno como el presidente y la Secretaria de Desarrollo Social como secretaria ejecutiva (véase tabla 2).

De forma paralela, con base en los artículos 18 y 19, cada Delegación cuenta con su Consejo Delegacional de Desarrollo Social, integrado por el Delegado, quien lo preside, un integrante de la Dirección General de Desarrollo Social, así como otras Direcciones como Participación Ciudadana, Servicios Urbanos, y toma en cuenta a representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Hay una intencionalidad jurídica de la realización de una política social integral, pues son varias dependencias con atribuciones diferentes que se reúnen para crear una Consejo que decida y una Comisión que ejecute las acciones interinstitucionales de la política social. También, se encamina a una política tendencialmente universal la cual, no existe desde el Keynesianismo y el auge de los del Estado de Bienestar. Sin embargo, no se contemplan modelos o esquemas de planeación a largo plazo, sino una forma estructurada y delimitada de llevar política social a grupos focales con perspectiva de derechos; también, al crear comisiones para la formación de una política social integral pierden fuerza en su accionar, ya que a final la Ley sólo faculta a dos instituciones, recayendo las decisiones y el control de la política social en el Jefe de Gobierno y a su vez, dejando como secretario ejecutivo a la SDS.

3.2.2. La evaluación de la política social de acuerdo con la LDS-DF.

La LDS-DF, instituye la evaluación de la política social en sus Artículos 9° y 10°, con la creación de la Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), la cual está

formada por académicos expertos en diversos temas de política y desarrollo social y son elegidos por medio de convocatoria pública.

En el Artículo 42 de la LDSDF se define a las evaluaciones como: “procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social”, de no cumplir con lo anterior se tendrá la sanción que marque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Con base en lo anterior se establecen los tipos de evaluaciones internas y externas, esto con la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo social del Distrito Federal (EVALÚA-DF). Dichas evaluaciones consisten en lo siguiente:

- *La evaluación interna:* es la que deben efectuar anualmente, y conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales.

- *La evaluación externa:* es la que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación, ya sea por cuenta propia o a través de terceros. Para su realización, éste deberá conformar un Directorio de Evaluadores Externos, en el que podrán participar profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en las materias pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimientos. Además, elaborará un programa anual de evaluaciones que será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal durante los tres primeros meses de cada año.

Si las evaluaciones reportaran problemas o debilidades es necesario realizar observaciones y recomendaciones para la misma. La evaluación interna deberá incluir, al menos, el logro de los objetivos y metas esperados; el diseño, la operación, los resultados

y el impacto alcanzado, en función de las prioridades; y objetivos de corto, mediano y largo plazo que en cada caso correspondan, la opinión de los beneficiarios, usuarios o derechohabientes y deberán darse a conocer a la Secretaría y al Consejo. Los resultados de las evaluaciones internas de los programas deberán ser publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se incluye también la entrega al Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO-DF) y a la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; los resultados de las evaluaciones internas serán publicados y entregados en un plazo no mayor a seis meses después de finalizado el ejercicio fiscal.

En el caso de las evaluaciones que realice el Consejo de Evaluación, sus resultados serán publicados y entregados una vez que tengan carácter definitivo y se pondrán a disposición en el Sistema de Información del Desarrollo Social del Distrito Federal (SIDESO).

Así, por medio de Evalúa-DF se valora la política social de forma imparcial, es decir, que el GDF no es juez y parte del desarrollo social, sino que abre la puerta a académicos expertos en el tema. Aunado a lo anterior se obliga a que cada programa cuente con sus Reglas de Operación, y en ellas se incluyan indicadores de evaluación interna, misma que se debe publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

3.3. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGD-DF 2007-2012), ejes de acción.

Partiendo del artículo 25 de la Ley de Planeación del Distrito Federal, se elabora el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el cual será, "el documento que contenga las principales directrices del desarrollo social del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años". Por ello en el mismo artículo se establece que el Jefe de Gobierno debe entregar este Plan General ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

En dicho programa, se reconoce "la responsabilidad que el Estado tiene en referencia a la atención a los diversos problemas sociales que se viven en la capital del país. En él se

menciona que el GDF, busca ser un “buen Gobierno” el cual lo entes entendido desde su perspectiva como: “aquel que defiende los derechos, busca el progreso social y asume el compromiso inquebrantable con el combate de la desigualdad, la discriminación y la pobreza”⁶⁵. Con base en lo anterior se reconoce que mediante ello se generará una economía creciente y competitiva en el sistema global de ciudades, y por tanto se llegará a un estado de bienestar, o al menos discursivamente eso plantea el GDF.

El PGDDF 2007-2012, posee diversos ejes, en el eje 2 denominado “Equidad” se encuentra la parte llamada “Desigualdad y desarrollo social”, y en el diagnóstico de dicho apartado que se distinguen grupos focalizados afectados por la desigualdad social. A grosso modo se enuncian los siguientes problemas:

- *Infancia*. Alude al abandono infantil, basándose en el aumento de la población en calle, así como el fomento de la cultura de la denuncia en delitos que refieran a maltrato y explotación infantil.
- *Jóvenes*. Refiere al desempleo que vive el grupo poblacional así como el aumento de consumo de estupefacientes y el consumo de alcohol en dicho grupo de edad.
- *Discapacitados*. Reconoce que son limitadas las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad en la ciudad.
- *Adultos mayores*. Enfatiza el aumento de las enfermedades crónicas degenerativas, junto con el ingreso precario y a su vez la captación laboral en de ese grupo en la economía informal.
- *Mujeres y equidad de género*. Reconoce la discriminación laboral que viven las mujeres, así como el acoso y la violencia en el núcleo familiar.
- *Comunidades indígenas y migrantes*. La población indígena del Distrito Federal muestra rezagos importantes en educación y vivienda inclusive en el Censo de Población y Vivienda 2005 el 72.9% no tenían acceso al servicio de salud⁶⁶.

Las estrategias que se mencionaban en el PGD-DF ante estos grupos focales enunciados, fueron: rebasar la tradicional programación sectorial, vislumbrar los programas como

⁶⁵ Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo 2007-2012* p. 22

⁶⁶ Idem, p. 23- 27

derechos, la creación de un sistema de evaluación del desarrollo social y la focalización del gasto social preferentemente a unidades territoriales marginadas y grupos vulnerables⁶⁷.

Con lo anterior, el PGDDF pretende eliminar la desigualdad en diversos aspectos (escolaridad, condiciones de vivienda, salud y culturales), la mejora de la distribución del ingreso; la erradicación de la violencia y discriminación de género; convertir la ciudad en un lugar favorable para los niños, adultos mayores y personas con discapacidad; reconocer los derechos indígenas en la política social local; acercar el conocimiento científico y tecnológico a los habitantes del Distrito Federal, etc.⁶⁸.

Al delimitar su quehacer institucional y la intencionalidad del mismo, se desprenden del programa las siguientes:

- El incremento de apoyos a mujeres que sean jefas de familia mediante programas de capacitación y empleo, guarderías, estancias sociales y atención especializada para su salud, fortalecer el sistema de prevención y atención de la violencia intrafamiliar; el impulso de reformas legislativas para la protección de las mujeres, la denuncia y el combate del maltrato y discriminación, así como de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.
- Se organizará un amplio esfuerzo interinstitucional para erradicar el trabajo infantil, la violencia contra los niños y niñas; y se extenderán los programas de ayuda a la infancia.
- Se instrumentarán mecanismos para revertir la exclusión social de los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, del empleo, del acceso a la vivienda, de alternativas de recreación y de creación cultural; se ampliarán las políticas y programas de atención para las personas con discapacidad.
- La instrumentación del sistema de asistencia social en el Distrito Federal, se aumentará y mejorará la prevención y atención a personas y familias en condiciones de abandono o extrema necesidad; a través de programas de apoyo, específicos en materia de educación, ingresos, salud, vivienda y alimentación; se buscará cerrar progresivamente las brechas de desigualdad; se instrumentará una política de

⁶⁷ Idem. p. 32

⁶⁸ Idem. p. 32-33

atención a migrantes y sus familias para garantizar su acceso a todos los servicios y programas promovidos por el Distrito Federal.

- Se extenderán y mejorarán los servicios de atención telefónica de carácter social del Distrito Federal; se desarrollarán programas de deporte mediante estrategias que estimulen la participación comunitaria y favorezcan a la rehabilitación y reinserción social⁶⁹.

Todas estas acciones y su intencionalidad deben ser tomadas en cuenta para la elaboración del Programa de Desarrollo Social 2007-2012, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Planeación del Distrito Federal.

3.4. Programa de Desarrollo Social 2007-2012

Este programa, tiene como base los principios que la LDSDF en su artículo 4 enmarca como “rectores de la política social”. En la parte diagnóstica del programa titulada “La situación social del Distrito Federal: Desafíos y retos” se reconoce como su principal desafío la desigualdad y la inequidad, ya que a inicios del 2007 el 30% de los habitantes de la capital vivían en algún tipo de pobreza, ya sea alimentaria, de ingreso o patrimonial⁷⁰.

En este programa se plantean los siguientes objetivos hacia los próximos 20 años (2027) donde se pretende: tener el mejor coeficiente de distribución de ingreso del país y equipararse con países desarrollados, eliminación de la pobreza absoluta, eliminación del trabajo precario, la universalidad en educación media superior, cobertura universal en los servicios de salud, garantizar a grupos vulnerables una vivienda digna entre otros⁷¹.

Los objetivos inmediatos del programa redundan en la intencionalidad de diseñar y ejecutar una política social universal, integral, transversal, con perspectiva de derechos⁷².

⁶⁹ Idem. pp. 33-44

⁷⁰ Véase. Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo Social 2007-2012* p. 14

⁷¹ Idem. pp. 19 -20

⁷² Idem p. 21

Los objetivos específicos, van ligados al goce efectivo del derecho a la educación; promoción al empleo de calidad y salario digno, así como institucionalizar el seguro de desempleo; el abatimiento del rezago de vivienda con prioridad para la población de bajos ingresos y sin empleo; entre otras⁷³.

Este documento también contiene 50 metas principales de la política social del GDF, entre las cuales se encuentran: mejorar la distribución del ingreso de acuerdo con la medida del coeficiente de Gini, abatir a la mitad el número de personas que viven en pobreza extrema, erradicación del analfabetismo, eliminar la deserción escolar en el nivel medio superior en el grupo de edad de 15 a 19 años, reducir a la mitad el número de jóvenes que no estudian ni trabajan, erradicar la desnutrición y disminuir el número de personas con obesidad, respuesta del 100% a las demandas de atención médica en la capital, la erradicación de la violencia hacia las mujeres o la eliminación del rezago en vivienda, etc.⁷⁴

Para aplicar lo antes mencionado se plantean las estrategias que deben de guiar a la política social las cuales son:

- *Articulación de políticas* incluyendo la política social, la política económica, la política de desarrollo urbano y la política ambiental; y la articulación transectorial.
- *Transversalidad*. El ámbito de construcción de dicha transversalidad será la elaboración del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal y el funcionamiento permanente de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social.
- *Integralidad*. Pasar a una planeación y ejecución transversal, intersectorial e integral.
- *Territorialidad*. No descuidar la atención de problemáticas sectoriales, temáticas o específicas se priorizará la planeación y ejecución territorializada de políticas y programas.
- *Progresividad*. La estrategia de progresividad es fundamental desde una perspectiva de planeación de largo plazo. Lo fundamental será lograr año con año avances reales que de manera creciente nos acerquen al cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.

⁷³ Idem. pp. 21-22

⁷⁴ Idem. pp. 34 – 36.

- *Evaluación permanente.* Entrará en funciones el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social que permitirá producir conocimiento e información.
- *Incremento del gasto social.* cumplir con la disposición de la Ley de Desarrollo Social de lograr incrementos reales anuales en el gasto social, por ello como premisa vertebral, encuentra en el incremento permanente y progresivo del gasto social.⁷⁵

De igual manera, en el documento se proponen “líneas programáticas”, las cuales contienen acciones que se aplicarán en diversos rubros del desarrollo social. En ellas se pueden destacar el mejoramiento de barrios por medio de la participación ciudadana; promover diversos derechos por medio de la participación ciudadana como es el caso de la alimentación, la vivienda, et; el establecimiento del seguro de desempleo; así como diversos programas para combatir la discriminación y fomentar la equidad de género, entre otros.

Es necesario destacar que el programa en su totalidad es muy ambicioso considerando la magnitud y complejidad de los problemas y necesidades sociales de la capital. Por ejemplo la erradicación de la violencia hacia las mujeres o la eliminación del rezago en vivienda son problemas que difícilmente se resolverían en un sexenio.

Si la política social capitalina es capaz de lograr o no sus fines discursivos y jurídicos, ha sido reconocida como una una de las más avanzadas por su tendencia a la universalidad⁷⁶, o a la universalidad con discriminación positiva⁷⁷, lo cual no significa que la misma tenga un impacto inmediato en el bienestar social de los habitantes; o que lo realizado institucionalmente sea lo adecuado para enfrentar las diversas problemáticas y necesidades que vive la capital; y mucho menos que genere capacidades y no dependencia de la población. En cambio, se asevera por parte de diversos funcionarios y el mismo Jefe de Gobierno que dicha política contribuye al bienestar social de los capitalinos.

⁷⁵ Idem. pp. 25-26

⁷⁶ Alvarado González, Rocío. *La nueva Ley de Protección social: Regresiva e ineficiente.* Boltvinik. La jornada. 15 de mayo de 2011.

⁷⁷ Hace referencia a contemplar a todo un estrato o grupo específico, pero no a toda la población. Por ejemplo, tomar a todos los adultos mayores, madres solteras, etc. A este termino, los funcionarios de la secretaria le llaman “Igualdad sustantiva”

En cambio, en el penúltimo año del sexenio de Marcelo Ebrard, se envió una Iniciativa de Ley que en mucho se contraponía con las características, y las “virtudes” de la Ley de Desarrollo Social.

3.5. La Iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal. Algunas contradicciones

A pesar que el desarrollo social del Distrito Federal cuenta con principios jurídicos precisos, y delimita las instituciones responsables del desarrollo social y principios reguladores, existieron intenciones de revertir la perspectiva derechos que está presente en la jurídicamente en la política social capitalina.

En el 2011, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Marcelo Ebrard presentó la Iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social (ILSPS) la cual no fue aprobada por la ALDF. Su objetivo era crear y dar sustento jurídico al Sistema de Protección Social o lo que mediáticamente se le conoce como “Red Ángel”.

En la exposición de motivos de tal iniciativa se menciona que los gobiernos democráticos DF han respetado y llevado a cabo políticas sociales universales el DF., por ende en dicha iniciativa fue de acuerdo a su exposición de motivos un intento para “consolidar un un Sistema para la protección universal de los capitalinos a lo largo de su ciclo de vida: nacimiento, infancia, juventud, madurez y vejez”, para lograrlo, de acuerdo con la exposición, se tiene que tener una coordinación institucional y presupuestación ordenados.

De acuerdo con su artículo 2 la iniciativa tiene por objeto:

“Crear y regular la operación del Sistema de Protección Social del Distrito Federal. A través del Sistema de Protección Social se consolidan los instrumentos y acciones a través de los cuales la Administración Pública del Distrito Federal promueve y mejora el bienestar de los ciudadanos al brindarles una plataforma de beneficios que permitan impulsar su desarrollo; combatan la discriminación en cualquiera de sus formas; disminuyan las desigualdades y mejore la equidad social”.

La iniciativa contemplaba agrupar los programas sociales existentes en Ejes, de los cuales destacan: Salud y Alimentación; Educación; Trabajo y Fomento al Empleo; Vivienda; Igualdad y no Discriminación; Desarrollo Cultural, Espacio Público y Convivencia

Ciudadana; Medio Ambiente; Subsidio a los Servicios Públicos, y Regularización de la Identidad y Propiedad. Así, los programas sociales dependiendo de sus funciones y objetivos, serían agrupados en alguno de los ejes antes mencionados⁷⁸. Deja en claro o importa cuál sea la dependencia o institución encargada de algún programa social específico, sino tener el control del cúmulo de dichas acciones mediante comisiones⁷⁹.

Para ello, se estableció en la iniciativa la existencia del Consejo de Protección Social, encargado de la fiscalización, evaluación, ejecución y supervisión de los programas sociales. Este consejo iba a ser dirigido por el Jefe de Gobierno y todas las Secretarías serían vocales, el Secretario Técnico será designado por el Jefe de Gobierno, es decir, no se contemplaba a la SDS en esta función como en la LDS-DF.

El Artículo 7 de la iniciativa⁸⁰ no aprobada se contrapone con los principios de la política social de la LDS-DF, pues la universalidad y la perspectiva de derechos se limitan, pues se habla de “requisitos” para acceder a los programas sociales que consisten en transferencia de renta. Hablar “Protección Social”, no es igual que hablar de “Derechos exigibles” o “políticas universales”. Hablar de protección social⁸¹ refiere en gran medida a la focalización y la asignación de ayudas.

Todos los programas sociales de todas las secretarías se encontraban en el Título segundo, y este contenido abarca del art. 22 hasta el 64, es ahí donde se agrupan los programas en ejes y se delimita que comisiones se encargaran de aplicarlos. Así pues, toda la gama de programas sociales que ejecutan diversas secretarías están agrupadas en un solo título de ley, por lo cual, si se pretendía llevar a cabo un nuevo programa social,

⁷⁸ Gobierno del Distrito Federal, Iniciativa de Ley de Protección Social, Art. 5

⁷⁹ Se establecen en dicha Iniciativa de Ley comisiones partiendo de los ejes que acota la misma. Algunas de ellas fueron: la comisión de salud y alimentación, Comisión de educación, Comisión de Vivienda, etc. Todas las comisiones estaban formadas por instituciones relacionadas a dicho rubro, que a su vez, formaban parte del Consejo de Protección Social.

⁸⁰ Los apoyos económicos y/o en especie, subsidios, exenciones, condonaciones y/o cualquier otra acción que desarrolle la Administración Pública, se otorgará siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley, en su reglamento y en las Reglas de Operación que, en su caso, emitan los Entes Públicos ejecutores de los Programas.

⁸¹ Este es un mecanismo de redistribución que trata de minimizar los efectos negativos generados por la organización social capitalista que pone en la margen una parcela importante de la población. De la Corte, Miguel. Protección Social en la Unión Europea. Universidad Autónoma de Madrid www.uam.es/.../Trabajo%20Prot%20Social%202005.doc 21 de noviembre de 2012 6:39 pm

dicha Ley no aprobada debía ser reformada ya que existiría un registro único de programas sociales (Art. 77).

En cuanto a los transitorios, leyes como: la Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes del Distrito Federal en educación básica, Ley del Seguro Educativo para el Distrito Federal, Ley que establece el Programa de *Prepa Sí*, Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores, Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos, etc., serán abrogadas.

En lo transitorios se establece que toda Ley que se contraponga, será derogada, sin embargo, no se estipula que leyes se estarían en tal situación, por ende, muchas Leyes o incluso la misma Ley de Desarrollo Social hubiese sido derogada por aspectos encontrados.

De acuerdo con Manuel Canto Chac, sutilmente los derechos sociales que se tienen en la ciudad pierden su exigibilidad, un ejemplo de tantos se aprecia en la Tabla 2, muestra como el discurso es cambiado de tal forma que elimina la exigibilidad y el marco programa como un derecho.

Tabla 3. Ejemplo de pérdida de exigibilidad en la ILSPS.

Ley de Adultos Mayores (se derogaría)	ILSPS
Artículo 1. Los adultos mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.	Artículo 28.- A fin de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas adultas mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal otorgará una pensión económica básica diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal que permita atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población.

Fuente: Canto Chac Manuel. Los Propósitos de la Iniciativa de Ley de Protección Social y el Futuro de la Política Social. Evalúa DF www.evalua.df.gob.mx/files/memoria/prop_can_chac.pdf 24 mayo de 2012

Incluso, de acuerdo con Yanes Rizo, Director del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, esta iniciativa no hace mención alguna sobre aspectos

relevantes de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal como: el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado, el derecho a la ciudad, la articulación del desarrollo social y el urbano, el fomento de la participación ciudadana y la universalidad, etc.⁸²

Por lo anterior, la política social con perspectiva de derechos puede minimizarse hasta el punto de ser sólo un abanico con programas focalizados que sean limitados al presupuesto con el que se cuente, los criterios de las instituciones, y no otorgados por una ley. Incluso muchas leyes se hubieran derogado o adaptado a tal iniciativa como se acota en la tabla 3.

Dicha iniciativa no aprobada marcaba un retroceso jurídico y a su vez, planteaba interrogantes sobre la relevancia que le brindan los actores políticos al bienestar social, puesto que, al intentar centrar la política social, esta probablemente podía obedecer a intereses políticos e incluso clientelares. Pues no se tendría una visión institucional de la política social basada en la labor de las dependencias y organismos responsables, sino en la voluntad de un actor político.

⁸² Yanes Rizo. *Protección Social VS. Derechos Sociales en el Distrito Federal*. Revista Rojo Amate p. 35

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1. Programa de Comedores Comunitarios.

4.1.1. Antecedentes gubernamentales.

Las políticas alimentarias fueron parte de la política social en México hasta el periodo de Lázaro Cárdenas Del Río, conjuntándose con la reforma agraria, mientras, se creía que con el desarrollo se abatirían los diversos problemas sociales de esa época⁸³. Posteriormente, las acciones a nivel federal en torno a la alimentación se centraron en subsidios a la producción agropecuaria, en créditos y modernización del campo, así como el control de precios de productos alimentarios y la sustitución y regulación de importaciones.

En la década de los 50's, la desnutrición fue vista como un problema de salud pública y se funda el Instituto Nacional de Nutrición, y en 1958 se realiza la primer encuesta nutricional en país. Y en 1962 se hizo el primer estudio de patrones alimentarios, donde resultó ser el maíz como base de la alimentación popular. Paralelamente, en 1962 se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), donde se abastecía de productos de la canasta básica, principalmente de maíz, posteriormente en 1965 se crea la Compañía Hidratadora de Leche, que años más tarde se le conocería como LICONSA.⁸⁴

En el sexenio de José López Portillo, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), llevo a cabo programas destinados a educar a la población en el consumo de alimentos, enviando desayunos a las escuelas públicas, y con la creación de cocinas populares⁸⁵.

Más tarde, surge con 20 proyectos el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el cual estaba orientado a recuperar la autosuficiencia alimentaria produciendo por lo menos granos

⁸³ Rangel Faz Gabriela. *Caracterización de la política alimentaria: sus alcances y limitaciones.* p.6.

⁸⁴ Ídem. p. 7

⁸⁵ Íbidem. p7.

básicos de consumo nacional, esto para abatir la desnutrición en el medio rural. Sin embargo no logró su fin y fue cancelado en el año de 1982. Así, paulatinamente se dejaría de lado los subsidios a la producción y el apoyo directo con insumos y alimentos a la población puesto que el proteccionismo no se recomienda en absoluto para una apertura de mercado⁸⁶.

Posteriormente, surgen programas focalizados donde se brinda un apoyo alimentario a familias de escasos recursos, o bien, vales para la adquisición de productos como la tortilla. Gradualmente, estos programas son condicionados, pues las familias beneficiarias tienen que cubrir una serie de requisitos para seguir siendo beneficiarios del programa. Desde el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) llevado a cabo por Ernesto Zedillo hasta nuestros días con el Programa Oportunidades.

En lo que se refiere exclusivamente a la generación de espacios por medio de la organización popular, existían antes de los Comedores Comunitarios, las Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI) tenían el propósito de apoyar la dieta de la población vulnerable y de ofrecer un espacio para el encuentro y reflexión comunitaria. Sin embargo, desaparecen del Distrito Federal y en algunos Estados de la Republica el programa continúa con diferentes nombres. Estas fueron creadas desde 1989.

4.1.2. Funcionamiento del programa⁸⁷.

En el 2009 la SDS, inició este programa justificado por la crisis vivida en ese contexto. Se publicó una convocatoria donde se solicitaban proyectos para la creación de 160 comedores comunitarios, ubicados preferentemente en zonas de alta y muy alta marginalidad. La convocatoria debió ser difundida según los lineamientos en la página oficial de la SDS, en los principales diarios de circulación, y en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. Los requisitos que se debía cumplir el inmueble que se pretendía volver comedor comunitario debían ser los siguientes⁸⁸:

⁸⁶ Ídem. p8

⁸⁷ Basado en las Reglas de Operación del Programa Comedores comunitarios 2009, 2010 y 2011; y en acercamiento empírico al programa.

⁸⁸ Hasta el momento se han mantenido dichos requisitos de acuerdo con sus Reglas de Operación.

- Tamaño del local 30 m²; aproximadamente.
- Acreditar propiedad donde se pretenda instalar el comedor comunitario.
- Tipo de techo: de preferencia concreto, superficies lisas, sin ranuras y lavable; uniones anguladas con la pared.
- Paredes: de superficies lisas, preferentemente de color claro, sin ranuras y lavable.
- Pisos: de preferencia que sean de concreto o superficies lisas, sin ranuras, con inclinación hacia la coladera para evitar encharcamientos y en condiciones de ser lavable.
- Ventilación: Debe contar con ventanas para su ventilación y preferentemente deben estar protegidas con malla para evitar la entrada de fauna o plaga nociva;
- Iluminación: debe de ser suficiente y adecuada para el servicio.
- Contar con las medidas necesarias en materia de Protección Civil, avaladas por la dependencia responsable en la materia del Gobierno del Distrito Federal⁸⁹.

Si contaban con lo antes mencionado, debían presentar los proyectos para comedor comunitario un conjunto de máximo 5 personas, de las cuales 1 sería la encargada del proyecto, y en los lineamientos se le denomina “promovente⁹⁰”; si el proyecto era aprobado el equipo de cinco personas se convertía en el comité de administración y el promovente se volvía el responsable del comedor comunitario. Para formar parte del comité se establece lo siguiente:

- Ser mayor de 18 años.
- Tener por lo menos un año de residencia en el Distrito Federal.
- Presentar documentos oficiales para su registro (acta de nacimiento, comprobante de domicilio, Clave Única de Registro de Población (CURP) y alguna identificación oficial).

⁸⁹ Secretaría de Desarrollo Social. *Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2009.*

⁹⁰ Ese término se deriva por ser la persona que “promueve” el proyecto. Véase, Secretaría de Desarrollo Social. O. Cit.

Una vez seleccionado, el comedor debía adecuar el local para la instalación del equipo pesado o bienes muebles que consistían en: refrigerador, estufón, tarja, campana de extracción de vapores, mesa de trabajo, anaqueles, tres mesas plegables y treinta sillas. El equipo anterior lo proporciona la SDS mediante un contrato de comodato. Entre otros bienes muebles que proveía la Secretaria destacan: filtro purificador de agua (antes se proveía con agua en garrafón), sazónadores, aceite, lenteja, haba, frijol, pasta para sopa, mole, jarabe saborizante para agua de frutas, tortillas, loza, y postres (barras de amaranto o galletas integrales) etc. A su vez, los bienes perecederos son financiados por el comité de administración del comedor comunitario y no por el GDF, estos bienes básicamente consisten en verduras y carne.

Cada mes, el comedor tiene que entregar sus informes, los cuales consisten en desglose de gastos, de cantidad de insumos para preparar comidas y entrega de su libreta de registro de usuarios⁹¹. Es necesario mencionar que el convenio y el contrato no son para una relación obrero patronal, es decir, que los comités de administración no son empleados de la SDS, por tanto, las sanciones que existen es la suspensión de abasto y la baja del comedor y el retiro de los bienes muebles del comedor.

De acuerdo la cantidad de comidas proporcionadas que se mencionen en los informes, será como se les brinde el abasto, el abasto máximo es para 250 comidas diarias.

Los comedores también son usados como espacios de interacción comunitaria, pues en muchos de ellos se han realizado talleres de prevención de adicciones, violencia de género, talleres de historia impartidos por la brigada “Para Leer en libertad”, se realizaron concursos de cocina entre comedores y se impartieron talleres de alta cocina. Desde el 2009 al 2011, los comedores, han servido 13.3 millones de comidas⁹².

4.1.3. Objetivos y metas vs. población objetivo e indicadores internos de evaluación

⁹¹ La libreta de registro se entrega al estar llena. Esto para contrastar los informes de venta de comida con los comensales registrados y verificar su concordancia.

⁹²Secretaría de Desarrollo Social. *Quinto Informe de labores. Ciudad de vanguardia 2010-2011*. p. 19

Este programa ha tenido en su devenir, cambios respecto a su objetivo, metas, población a la que va dirigido, así como cambios continuos de indicadores de evaluación. Así pues, un programa que se mantiene a lo largo del tiempo, cambiando los elementos que le dan sentido y dirección. Por sus cambios continuos es necesario analizarlo en cada ejercicio fiscal. El punto central es instalar los comedores y en su meta simplemente se limita en los lineamientos a poner el número de comedores, el número de raciones promedio por comedor, y el número total. Una vez con ello, se identifican como beneficiarios los comensales de los comedores comunitarios (Véase anexo 5)

En torno al primer ejercicio fiscal del programa de comedores comunitarios, es decir, el 2009, si existe una relación clara entre objetivos y metas, esto, de acuerdo a que la prioridad en estos puntos es instalar los comedores. Sin embargo pretende “*garantizar el derecho a la alimentación*”, mediante la instalación de 160 comedores en todo el Distrito Federal, con 200 comidas cada uno, es decir con 32,000 comidas diarias, y con esas comidas diarias difícilmente alcanzaría para garantizar la alimentación de 8,851,080 capitalinos. (Véase anexo 5)

Para el 2010 el objetivo en los lineamientos del Programa de comedores dio un giro, pues ya hablaba de fortalecer los procesos de organización y corresponsabilidad social; y a su vez, la meta se centró en mantener el funcionamiento de los comedores comunitarios y por añadidura, la población objetivo ahora son los comités de administración de los comedores comunitarios (Véase anexo 5).

Sin embargo, fue el momento en que se llevaron actividades diversas a los comedores comunitarios, como talleres de prevención de adicciones y violencia de género, jornadas de salud.

En el 2011, el objetivo se centra en la “*consolidación de los procesos de organización y participación ciudadana en el ejercicio del Derecho a la alimentación*”, con lo que se deja de lado la corresponsabilidad⁹³. Al mismo tiempo, las metas se centran en mantener los 160 comedores abiertos y abrir 40 más, la cual la SDS rebasó abriendo para ese año 60, lo que dio un total de 220 comedores comunitarios. Los lineamientos internos seguían

⁹³ Véase Anexo 5

reconociendo como beneficiaria del programa a los comités de administración. Sin embargo, lo anterior no garantiza que el programa se consolide, ya que a pesar de que mantuvieron el número de comedores, no existe alguna Ley que pueda sustentar la existencia de los comedores para la próxima administración a diferencia de otros programas sociales como Prepa Sí o el Programa de Medicamentos Gratuitos.

En el 2012, mantienen los objetivos, y la población objetivo; los cambios que hay en las metas sólo se manifiestan en que el reunirse con los comités de administración también cuenta como una meta.

En torno a los indicadores de cada ejercicio presupuestal, con excepción del 2009 y 2012, es decir de 2010 al 2011, el programa se centró en que mediante el fomento a la organización ciudadana se operarían los comedores comunitarios, sin embargo, no existe ningún indicador que haga referencia a dicho aspecto. A pesar que en los comedores se realizaron actividades culturales, deportivas, de salud y recreativas, tampoco se contemplan un indicador que mida la participación o mínimamente las actividades realizadas en cada comedor. Con referencia a ello, sólo existe un anexo a la evaluación interna del año 2011 que fue publicado en junio de 2011 que toca esos aspectos. Es lo único que hasta ahora existe en referencia a dicho aspecto⁹⁴.

Los indicadores más recurrentes en las Reglas de Operación de los años 2009, 2010, y 2011 son los promedios de raciones elaboradas y servidas, pues permanecieron en el 2009 y 2010, hasta el 2011 se cambió por el promedio de comidas vendidas. Lo anterior, es necesario medir para conocer el éxito del programa, y a su vez observar si se han mantenido el número de comensales o van en aumento. Sin embargo, desde el año 2010 a la fecha, los comensales no son reconocidos como población objetivo o beneficiarios, la población objetivo son los Comités de Administración, y no existe un indicador que busque medir el beneficio, satisfacción o algún indicador relacionado a los comités de administración, por el contrario, los indicadores apuntan a medir la eficiencia de los comités, e incluso recientemente se toma en cuenta el número de insumos no perecederos utilizados (Ver anexo 5).

⁹⁴ Véase. Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. XVII época no. 1128. 30 de julio de 2011.

Otra cuestión, es que ya no se exige formalmente conocer el promedio de personas de acuerdo a su edad y condición social, siendo que ese indicador era el referente estadístico que reflejaba las condiciones de vida de los comensales; lo cual impide realizar un análisis de acuerdo al grupo social o problemática detectada con dicho indicador, y así, se hagan actividades referentes al predominio poblacional y situación social de cada comedor comunitario (Ver anexo 5).

4.1.4. Asignación presupuestal al programa.

De acuerdo con el cuadro 4 se hace notar la reducción de presupuesto que el programa sufrió en el 2010, donde se le recortó al programa más de 23 millones de pesos en comparación con el 2009. Debe resaltarse que el programa inicia en el mes de abril del 2009, a pesar de que la publicación de los lineamientos fue en el mes de enero, en febrero se publicó la convocatoria y marzo se instalaron los comedores comunitarios, por tanto, dicho año tiene una cantidad de días menor a los otros dos años.

Cuadro 5. Estimaciones anuales en referencia al presupuesto asignado al programa de comedores comunitarios.

Indicador	2009	2010	2011
Presupuesto asignado	\$66,000,000	\$43,445,340	\$71,502,862
Presupuesto total por comedor	\$412,500	\$271,533	\$357,514
Presupuesto diario por comedor	\$2,485	\$1,218	\$1,521
Presupuesto total por comensal	\$2,063	\$1,358	\$2,234
Promedio presupuestal diario por comensal	\$12	\$6	\$10

Cálculos realizados Reglas de Operación del programa de comedores comunitarios, 2009, 2010 y 2011, y en la estimación de 32,000 comensales diarios en todos los comedores comunitarios⁹⁵

Un elemento que es vital para el análisis y se encuentra ausente de este es el total del gasto realizado por los comités de los comedores. Esto se resalta porque, si sólo es tomado el dato que compete al presupuesto asignado de la Secretaría, no existe publicación acerca de la relación del gasto de cada comedor; por tanto no se tiene una idea

⁹⁵ Secretaría de Desarrollo Social. *Lineamientos del Programa Comedores Comunitarios 2009.*

certera acerca de la cantidad de insumos perecederos que compran los comités, así como la calidad y costo de cada uno de ellos.

En el cuadro anterior (cuadro 5) se aprecia que el total de gasto por comensal coincide con la cantidad de la cuota de recuperación, eso puede dar a pensar que, si existe un control en el uso de recursos por parte del comité, el comedor puede tener un excedente \$100 diarios por integrante del comité.

4.1.5. Informes de gobierno y evaluaciones internas del programa.

El primer informe de gobierno de este programa fue presentado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 2009, sin embargo presentaba poca información debido a que el programa llevaba 7 meses en operación. Básicamente se describía su procedimiento, convocatoria, y la distribución poblacional de los comités de administración de los comedores comunitarios, donde predomina la población femenina con un 85% (761) y el 15% son hombres (138). Otro punto fue que se reportaron 1,119,784 comidas vendidas en 4 meses y donde el número mayor de ventas se registró en Iztapalapa con 203,436 comidas, seguida de Gustavo A. Madero con 146,483 y Álvaro Obregón con 144,936. Al mismo tiempo, en el mismo orden, dichas demarcaciones son las que cuentan con el mayor número de comedores⁹⁶.

Para el informe de gobierno presentado 2010 reportó el total de comidas vendidas del año 2009 que ascendía a 3,340,105 comidas⁹⁷. Las demarcaciones con mayor venta, tanto Iztapalapa con 785,926 comidas, como Gustavo A. Madero con 473,988 raciones, son las dos demarcaciones con mayor cantidad de raciones vendidas y para ese año el tercer lugar en ventas lo ocupó la Delegación Xochimilco con 459,436, de los cuales, dos de ellos aparecen como localidades en el Índice de Marginalidad Urbana 2005 (Con excepción de Gustavo A. Madero). A su vez, el apartado correspondiente al programa hizo alusión a los comedores comunitarios como espacios de interacción comunitaria, los cuales de acuerdo con el informe se llevaron a cabo jornadas comunitarias que impulsó el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) las cuales consistían en servicios de salud, talleres

⁹⁶ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito. *3er Informe de Trabajo 2009*. pp. 32-33

⁹⁷ Se entrega esa cifra pues en el informe de gobierno 2009 sólo se reportó la venta de comidas de 4 meses.

de prevención de adicciones, pláticas de identidad nacional y de protección civil; de igual forma, para el festejo del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución se implementaron las brigadas “Para leer en libertad y comer con alegría” donde historiadores como Paco Ignacio Taibo II, Pedro Salmerón y Fritz Glockner iban a comedores aleatoriamente para hablar acerca de personajes históricos.⁹⁸

De acuerdo con el Informe de Gobierno del año 2010, hubo un incremento de ventas de comidas, en cambio hubo reducción presupuestal al programa, lo cual seguramente impactó en los comités de administración pues con la disminución de presupuesto, debieron haber compensado las pérdidas o bien, prepararon menos comidas.

A pesar del incremento de actividades recreativas, no se cuenta con registros cuantitativos con referencia a la cantidad de las mismas, en los comedores que se realizaron ni el periodo de tiempo de ejecución de las mismas; lo cual hace que dichas actividades no cobren relevancia en los aspectos jurídicos y evaluativos del programa. Así pues, si el programa pretende fortalecer la participación ciudadana, no debe ser contradictorio y establecer qué tipo de actividades, cuantas y el fin que tengan dentro de sus indicadores internos de evaluación y en los lineamientos internos del programa⁹⁹.

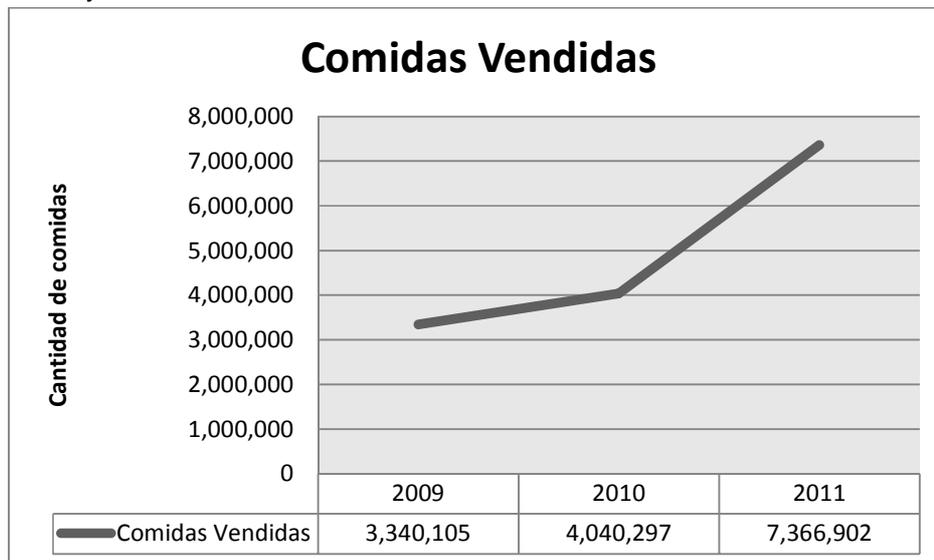
Para el año 2011, se rebasó la meta de instalar 40 comedores, pues se instalaron en realidad 60 nuevos comedores, lo que da a un total de 220 comedores comunitarios.

Debe señalarse que el informe de gobierno del 2011 que elaboró la SDS para la ALDF, fue muy breve, en comparación con otros del mismo sexenio. Lo anterior puede explicarse si se toma en cuenta que tenía poco que Jesús Valdés Peña tomaba posesión como nuevo secretario.

⁹⁸ Secretaría de Desarrollo Social. *4º Informe de Trabajo 2010*. pp. 37 - 40

⁹⁹ Basado en experiencia del servicio social realizado en la Coordinación del Programa de Comedores Comunitarios de marzo a octubre de 2011

Gráfica 2: Ojiva de venta total anual de comidas en los Comedores Comunitarios



Fuente: Secretaria de Desarrollo Social Informes de Gobierno del 2009, 2010, 2011.

A manera de síntesis, de acuerdo con la gráfica 2, se observa un crecimiento notable en la cantidad de comidas vendidas. Lo anterior puede explicarse por el aumento de comedores, el éxito del programa, o bien, la creciente dependencia de la población a programas asistenciales como este. Aunque brinde la capacidad de ahorrar, esta acción es un paliativo ante el problema de abasto de la canasta básica en las familias, ante una tendencia de más de casi $\frac{1}{4}$ de la población capitalina¹⁰⁰ que vive con 2 SM y la cada vez mayor crisis alimentaria.

En lo referente a las evaluaciones internas, en el caso de la evaluación de 2009, posee un contenido vago y sin argumento alguno para sustentar sus juicios de valor. Por ejemplo, en diversos puntos de la evaluación se menciona que el programa es congruente con sus objetivos y metas sin mencionar porque (punto 2.5 de evaluación interna), de la misma forma, sin mencionar datos o justificar el porque se asevera que la estrategia del programa es suficiente para el cumplimiento de su objetivo¹⁰¹.

A diferencia del documento anterior la evaluación del año 2010 presenta, aparte de los puntos que le solicita la SDS de una manera más desarrollada un anexo a este informe

¹⁰⁰ Consejo Nacional de Población. Op. Cit.

¹⁰¹ Véase. Sistema de Información del Desarrollo Social. *Evaluación Interna del Programa de comedores comunitarios*. <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=141> 12 de junio de 2012 3:31pm

donde se da a conocer los resultados de encuestas aplicadas a los usuarios de los comedores y los comités de administración en referencia a su satisfacción con el programa, y la valoración del mismo, las cuales muestran opiniones muy favorables al programa. Sin embargo, los comités manifiestan en dicho estudio inconformidad por problemas y retrasos con el abasto y demandan mayor apoyo de la secretaria¹⁰².

A grosso modo, algunas de las características de la población que integra los comedores comunitarios son personas que oscilan preferentemente entre los 40 a 60 años, es decir, personas que no son contratadas tan fácilmente en el mercado laboral, con estudios en su mayoría de secundaria y que antes de dedicarse al programa su ocupación era al hogar. Con referencia a los comensales, el 60% son mujeres, las edades de los usuarios oscilan principalmente entre los 30 años en adelante y en general valoran el programa como muy bueno. En cuanto a los beneficios percibidos, el 85% de los comensales manifiesta que pueden ahorrar dinero, al mismo tiempo el 39% mencionan que comer mejor¹⁰³.

Si algo puede distinguir a este programa es su presencia en prensa, la cual ha sido muy polarizada, pues por un lado, se ha criticado por diversas fuentes la ineficiencia de los comedores comunitarios. Por ejemplo, en sus inicios, se habló de que ese programa sólo alcanzaba a cubrir el 10% de la que vive en pobreza alimentaria, que para ese tiempo eran aprox. 614 mil capitalinos¹⁰⁴.

La Diputada panista Lía Limón presidenta de la Comisión de Transparencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) lanzó a la prensa un comunicado denunciando una serie de irregularidades, que van desde direcciones falsas o erradas, poca calidad en los alimentos, la venta de alimentos poco higiénicos¹⁰⁵ e incluso, a inicios del 2012 se denuncia que en la página de internet del programa aparecen comedores comunitarios que no existen en la delegación Coyoacán y a su vez, personal de los comedores se quejan de los

¹⁰² Ídem.

¹⁰³ Véase. Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. XVII época. 30 de Junio de 2011 No. 1128

¹⁰⁴ Ibarra Mariel. *Y los comedores se quedan cortos*. Reforma 18 de octubre 2009

¹⁰⁵ Mora Karla. *Pésima higiene en los comedores comunitarios: Lía Limón*. 04 de junio 2011

bajos ingresos que perciben, el apoyo nulo de la SDS y los comensales incluso denuncian las condiciones precarias que viven las personas que laboran en el comedor comunitario¹⁰⁶.

Sin embargo, desde un acercamiento empírico con el programa, se sabe que algunos los comedores comunitarios no contaban con las instalaciones adecuadas para dar servicio (baños pequeños o en malas condiciones, local con espacio menor al estipulado por ley, no contaba con techo, etc.), incluso, otros eran espacios improvisados en los que pasaban de forma directa a formar parte del padrón y se firmaba convenio de colaboración y contrato de comodato por ir recomendados por cualquier funcionario de la SDS o alguna corriente o grupo político ligado al Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹⁰⁷ omitiendo elaborar el proyecto previo para la formación del comedor y competir con otros proyectos¹⁰⁸.

Aunado a lo anterior, el programa a principios de 2012 opera con menor presupuesto ya que hubo una reducción de 14 mil millones de pesos y ello según el Secretario Jesús Valdez pues para él, el presupuesto tendría que aumentar por lo menos el 10% para dar un mejor servicio en dicho programa¹⁰⁹.

Sin embargo, también se hicieron presentes las notas que resaltaban lo positivo, por el ejemplo, el periódico Reforma, realizó un reportaje tanto en los comedores comunitarios como en los comedores públicos, donde se encontraron elogios al programa por parte de los comensales y a su vez, se manifiesta la necesidad de más inmuebles de esta naturaleza debido al ahorro que generan en la economía familiar de las personas que comen en él e incluso, el ahorro de tiempo que tienen las amas de casa al comprar su comida¹¹⁰.

¹⁰⁶ Periódico la Jornada, *Fantasmas, seis comedores comunitarios en la Delegación Coyoacán*. La jornada. 18 de enero de 2012

¹⁰⁷ Las personas que recomendaban proyectos de comedores, entre los funcionarios se les conocía como *referentes*.

¹⁰⁸ Para ello, desde el 2009 que se abrió la convocatoria no se lanzó otra, debido a que para el año 2011 se contaba con más de 500 solicitudes de comedores comunitarios recibidas en la oficialía mayor de la SDS. Sin embargo cuando los promoventes del proyecto pasaban a la coordinación recomendados, se les asignaba un folio de comedor (si había disponibilidad), omitiendo así, la revisión de los proyectos elaborados conforme a convocatoria y reglas de operación anuales. Datos basados en experiencia del servicio social realizado en la Coordinación del Programa de Comedores Comunitarios de marzo a octubre de 2011.

¹⁰⁹ Gómez Laura. *Impactaría a programa de comedores recorte del presupuesto al DF: Valdés*. La jornada, 17 de octubre de 2011.

¹¹⁰ Ramos Alejandro. *Sacan jugo a los comedores*. Reforma. 9 de julio de 2011.

Así pues, de acuerdo con el acercamiento tenido en el programa, y con los testimonios de algunos monitores de comedores y funcionarios de la coordinación, se observaron los siguientes problemas como: Falta de coordinación y organización, pues convocar a juntas internas, no todos los monitores asistían; comedores problemáticos que no entregaban informes e incluso operaban sin que la coordinación tuviera su convenio de colaboración y su contrato de comodato y; no contar con estructura interna, puesto que con ello no se cuenta con manual de procesos que delimite que es lo que hace cada uno de los que integra la coordinación, puesto que todo el personal (menos el coordinador) son pertenecientes a otras áreas o dependencias de la SDS (LOCATEL, IASIS, DIGIDS, etc.).

4.2. Programa de Mejoramiento Barrial

4.2.1. Antecedentes gubernamentales.

Previamente existió el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), elaborado en el sexenio 1988 - 1994. Este programa mediante los principios de la corresponsabilidad y participación ciudadana, gobierno y población promovían mejoras a las comunidades, donde la población con su mano de obra y el gobierno colaborando con materiales, realizaban obras para el mejoramiento de sus comunidades.

Esto se centraba en llevar servicios como agua, drenaje, luz, pavimento a comunidades que carecían de ellos. Uno de los bastiones principales de ese programa fue el Estado de México, particularmente Valle de Chalco, donde se realizaron obras de colocación de postes de luz, alcantarillado, y pavimento en algunos casos.

Durante el periodo salinista, en el caso del Distrito Federal, este programa estuvo presente en la Del. Álvaro Obregón, con el Delegado Óscar Levin Coppel. Y se trabajó con los predios irregulares que estaban establecidos en ese sexenio.

Durante el sexenio de Vicente Fox y hasta la fecha con Felipe Calderón, opera el programa Hábitat, el cual también es parecido a solidaridad, sólo que este es un programa estrictamente focalizado, pues exige que entre el 30% al 50% de las viviendas del polígono

del proyecto posean pobreza patrimonial. El programa consiste en la construcción o mejora de: centros comunitarios, drenaje, pavimento, agua potable, luz, limpieza y rescate de barrancas, entre otros¹¹¹.

4.2.2. Funcionamiento del programa¹¹².

El Programa de Mejoramiento Barrial, consiste en el financiamiento de proyectos de la sociedad civil en torno a la construcción de alguna obra, por ejemplo un centro comunitario, instalaciones deportivas, así como la reparación y/o la apropiación de un parque o algún otro espacio. Los proyectos que se ejecutan este programa tanto pueden ser nuevos o de continuidad. El monto debe de tener un costo mínimo de 1 millón de pesos y máximo 5 millones¹¹³, hasta 2011 se aprobaron proyectos de \$500,000 pesos mínimo.¹¹⁴

Para proponer la obra, se tiene que diseñar un proyecto. Si se aprueba, tienen que existir dos comités: el de administración que ejecutará el proyecto y es responsable del mismo; y el de supervisión, el cual se encargará de vigilar al comité de administración. Ambos comités constan de 3 personas y se eligen en asambleas comunitarias que presiden tanto la SDS como la Subsecretaria de Participación Ciudadana y se ratifican los mediante el sufragio de la comunidad. Cabe señalar, que mínimamente se deben de entregar tres cotizaciones y estas deben estar acordes a los tabuladores generales de precios de la Secretaria de Obras y Servicios. A su vez, existe un comité de desarrollo comunitario, que se encarga de dirigir los proyectos en torno a la sensibilización y al trabajo comunitario, generando así, procesos de participación social en la elaboración y ejecución de los proyectos¹¹⁵.

Para la ejecución del proyecto, se debe contratar a un asesor técnico, que será responsable de elaborar y entregar informes, asesorar a los diversos comités e incluso

¹¹¹ Secretaria de Desarrollo Social. *Programa Hábitat*.

http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat_Transparencia?page=1 (13 de junio de 2012 2:26am)

¹¹² Basado en las Reglas de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009, 2010 y 2011; y en acercamiento empírico al programa

¹¹³ Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Reglas de operación del Programa Mejoramiento Barrial*. 2009.

¹¹⁴ Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Reglas de operación del Programa Mejoramiento Barrial 2011*.

¹¹⁵ *Ibidem*. 2011

hacer recomendaciones. Puede ser particular, alguna asociación civil o cualquier institución académica¹¹⁶.

4.2.3. Objetivos y metas vs. población objetivo e indicadores internos de evaluación.

Su objetivo en esencia es el mismo de cada ejercicio fiscal: “Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México” en lo único que cambia, es que se llega a describir de manera más específica las zonas preferentes que son de alta y muy alta marginalidad igual que el programa de Comedores Comunitarios.

En la tabla 4 se observa que en cuanto a los objetivos del programa, se usa la palabra “Desarrollar un proceso integral” sin embargo, como se afirmó anteriormente, carece de indicadores internos de evaluación del programa para valorar esa integralidad, por ejemplo, se desconoce cuántos centros comunitarios o culturales se hacen o remodelan, cuantas Organizaciones de la Sociedad Civil, o colectivos vecinales promueven dichos proyectos, es decir, no se cuantifica en la evaluación interna, cuantos tipos de proyectos se ejecutan.

Llama la atención el objetivo del programa: “Desarrollar un proceso participativo y *sostenido*”. Al incluir la palabra *sostenido*, deja un contenido vago, ya que da a entender dos cuestiones: que la comunidad es la que debe hacerse responsable del cuidado y mantenimiento del mismo; o bien, que ese proyecto genere recursos.

Tabla 4. Síntesis de objetivo, metas, población objetivo del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009 -2012.

Año de ejecución	Objetivo	Metas	Población Objetivo
2009	Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados	16 proyectos	Comunidades con nivel de marginación alta y muy alta; así como zonas de desigualdad

¹¹⁶ *Ibíd.* 2011.

2010	Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación, y que permita revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad, así como incidir en la mejora de la calidad de vida socio territorial, de los habitantes de la Ciudad de México.	90 proyectos	Comunidades con nivel de marginación alta y muy alta; así como zonas de desigualdad
2011	Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México.	90 proyectos	Comunidades con nivel de marginación alta y muy alta; así como zonas de desigualdad
2012	Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo con equidad de género para el mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México.	200 proyectos	Comunidades con nivel de marginación alta y muy alta; así como zonas de desigualdad

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Lineamientos del programa comunitario de mejoramiento barrial 2009, 2010, 2011.

Debe resaltarse que este programa no cuenta en ningún caso con indicadores de evaluación interna, por lo menos no desde las Reglas de Operación de 2007 hasta 2009. Del 2010 en adelante cuenta con los mismos indicadores, que son los siguientes:

“Número de proyectos presentado en la Convocatoria, número de proyectos aprobados por el Comité Técnico Mixto, número de proyectos concluidos, número de asambleas para la aprobación de los proyectos en su primera etapa, número de asambleas para la integración de los Comités de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario y número de Asambleas para la rendición de cuentas. Asimismo, se tomarán en cuenta el número de personas asistentes a las asambleas y el número de personas integradas en los Comités de Administración, de Supervisión y de Desarrollo Comunitario”¹¹⁷.

4.2.4. Asignación presupuestal al programa.

En el cuadro 5 se puede pensar que no se siguen los lineamientos y se ejecutan proyectos con poca cantidad presupuestal, sin embargo, muchos proyectos son de continuidad, por lo cual, en promedio de 2009 a 2011 se ha gastado \$1, 163,340 en promedio por proyecto. Y en tres años se gastó \$271, 425,000. Es decir, este programa cuesta aproximadamente el 10% del presupuesto total asignado a la dependencia en cada ejercicio presupuestal.

¹¹⁷ Reglas de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, 2010, 2011 y 2012.

Cuadro 6 Estimaciones presupuestales del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009 -2012

Indicador	2009	2010	2011
Proyectos ejecutados	191	199	361
Presupuesto asignado	\$80,000,000	\$95,000,000	\$96,425,000
Promedio presupuestal por proyecto	\$418,848	\$477,387	\$267,105
Estimación de población total de proyectos	1,672,223	1,872,890	1,872,890
Promedio presupuestal por habitante de comunidad del proyecto.	\$48	\$57	\$58

Cálculos realizados con base en los lineamientos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009, 2010 y 2011 e informe de evaluación interna del Programa Comunitario de Mejoramiento barrial 2009, 2010 y 2011.

El aumento estimado de la población beneficiara es debido a que muchos proyectos de mejoramiento barrial continúan en ejecución en el programa pues no se han terminado. Por añadidura, no se permite la entrada de nuevos proyectos pues al atender proyectos de continuidad, el presupuesto queda limitado.

De igual forma, como se permiten proyectos con monto mínimo de \$500,000 en una colonia, y este se puede basar por ejemplo, en la remodelación de un centro comunitario o instalación deportiva, si fuera ese el caso, sería complicado tener un control o un registro exacto de los beneficiarios, pues pueden ser los integrantes de la comunidad, o bien, sólo los que asisten a tal lugar. Por lo anterior, para la entrega de informes de gobierno, se opta en manejar cifras por proyecto y no por población beneficiada.

4.2.5. Informes de gobierno y evaluaciones internas del programa.

Las evaluaciones internas se centran en la descripción del programa y una ruta crítica del mismo, donde, todas las acciones, de acuerdo a la Coordinación del Programa de Mejoramiento Barrial, fueron cumplidas en tiempo y forma. También, lo que hace entrega es en número total de proyectos aprobados y se da a conocer que el total de beneficiarios por este programa en 2009 es de 1,672,223 con 191 proyectos en total; en cambio en el 2010 no se da a conocer una estimación de la población beneficiada, pero se hace alusión a 199 proyectos aplicados a ese año

Se mencionan los premios obtenidos en 2010, por ejemplo el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) otorgó el primer lugar al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial como promotor de la Democracia Participativa; y tres proyectos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial obtuvieron el primero, segundo y tercer lugares en el concurso *Deutsche Bank Urban Age* Ciudad de México cuarta edición¹¹⁸.

Muchos de los galardones y su difusión provenían de la SDS, tanto de declaraciones de Martí Batres, o bien, la cobertura de prensa los galardones antes mencionados. Sin embargo, lo que estuvo presente fue la omisión de Gobierno central en dar un mayor apoyo a más programas sociales, ya que en 2011 casi el 70% del presupuesto asignado a la política social se gastó en sólo tres programas sociales: Adultos mayores, Programa de medicamentos gratuitos y Prepa Sí¹¹⁹.

Debe señalarse que se realizan análisis FODA como parte evaluación, y desde el 2009 a 2011 estos son los problemas que se repiten:

- Falta de coordinación entre dependencias: entre la Secretaria de Desarrollo Social, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Secretaria de Obras y Servicios.
- Existen conflictos con las delegaciones: Esto pasa en la mayoría de los casos, con delegaciones gobernadas por otros partidos políticos distintos
- Falta de formatos de evaluación para los asesores técnicos: el que a los comités no se les evalué, implica que no exista un acompañamiento en el proceso del proyecto con los comités, las asesorías no sean de calidad e incluso, los comités queden con dudas e incluso existan conflictos entre ellos.
- Los espacios pueden ser bardeados posteriormente: esto implica que el espacio público que se construyó se capte o incluso se privatice, por ejemplo, un deportivo o un centro cultural.

¹¹⁸ Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. *4º Informe de Gobierno*. 2010.

¹¹⁹ Del Valle Oscar. *Ve UNAM gasto social desigual*. Reforma. 28 de agosto de 2011

- Se carece de un proceso de sistematización: Lo cual no permite que se genere conocimiento a partir de las diversas experiencias en campo, lo cual haría más sencillo intervenir en las comunidades¹²⁰.

Un punto que se deja de lado en sus evaluaciones es el impacto de las obras, no hay un seguimiento de la secretaria para que se vigile el uso de lo que se construye, por ello, los espacios que se hacen con un fin comunitario terminan siendo explotados o se cobra por hacer uso de ellos. De igual manera, se desconoce el impacto en el uso del espacio pues tampoco tienen el conocimiento de a cuanta población se beneficia¹²¹.

Debe señalarse es que se ha acusado que dicho programa tiene un uso clientelar¹²² e incluso irregularidades referentes al manejo presupuestal¹²³. De acuerdo con testimonios del personal de la SDS que participaba en las asambleas de mejoramiento barrial, mencionaban que muchos “grupos de vecinos” tenían nexos políticos con algún grupo relacionado con Martí Batres (mencionando el ejemplo de Patria Nueva) o bien, con organizaciones que tienen que ver con el PRD (Izquierda Democrática por ejemplo). De acuerdo con un funcionario, las asambleas tenían que ser llevadas con cautela, pues se movía mucho dinero en la comunidad y por ende, hasta grupos de choque podían llegar a interrumpirlas. Con lo anterior, lo que se lograba era poder afianzar a la SDS en campo, aunque entre trabajadores siempre hubo diferencias debido a que pertenecían a distintas corrientes del Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹²⁴.

¹²⁰ Gobierno del Distrito Federal. *Evaluación Interna del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2011*. Gaceta Oficial del Distrito Federal. XVII Época. 13 de junio de 2011. No. 1128

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Ciudadanos en Red. *Denuncian uso clientelar de programa barrial en Coyoacán*.

<http://ciudadanosenred.com.mx/node/4282> 13 de junio de 2012 2:25am

¹²³ Del Valle Oscar. *Proponen AN auditorias a la SEDES*. Reforma. 8 de septiembre de 2011.

¹²⁴ Entrevista informal con empleado de la SDS.

CONCLUSIONES.

A manera de síntesis, se entiende la política social como un proceso estructurado donde el Gobierno interviene en la resolución de problemas sociales, la atención de necesidades sociales básicas; ya sea por medio de programas sociales de corto, mediano y largo plazo; o bien, por medio de leyes que tutelen los intereses y bienestar de la población.

Así pues, existe más de un paradigma referente a la ejecución de la política social, sin embargo, hasta la fecha, se debate acerca de las deficiencias y utilidad de cada uno de ellos. Pese a que existan modelos alternativos como “la tercera vía”, en el caso mexicano, el modelo neoliberal impera ya que los programas sociales se centran en el combate a la pobreza mediante paliativos o subsidios.

Así pues, debe recordarse que la administración pública brinda servicios sociales, y a su vez, es un mecanismo de control político que ejerce el gobierno. Sin embargo, el origen de la profesión del trabajo social se encuentra inserto en la dinámica de la formación de instituciones que se especializaban en el bienestar social, y por tanto, no deben olvidarse los procesos institucionales en el quehacer de la profesión, entrelazando así lo gubernamental con la sociedad civil

En este trabajo se abordaron problemas referentes a ingreso, acceso a servicios de salud, vivienda, e incluso el acceso a agua potable que se manifiestan en el contexto social en el Distrito Federal, puesto que las acciones de esta generalmente se centran en la atención a grupos específicos como adultos mayores, mujeres, jóvenes, etc., donde las acciones institucionales a dichos grupos, en su mayoría tienen que ver con el otorgamiento de subsidios y no a la generación de capacidades.

Pese a que la tendencia de la política nacional sea neoliberal, en el Distrito Federal se hace una distinción de grupos focales más amplios (no sólo pobres; sino jóvenes, mujeres, adultos mayores, etc.), lo cual discursivamente le brinda elementos para autodenominarse como una política social integral, aunado a lo anterior, con fundamento en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, puede caracterizarse como una política social de derechos, pero se encuentra lejos de ser una política social que realice algo contundente

en pro del bienestar social, pues ni siquiera su gasto por habitante rebasa los dos dólares diarios y principalmente se llevan a cabo programas de transferencias de renta.

Debe resaltarse que para el desarrollo social en la capital se cuenta con una estructura jurídica integral, pues sus principios son ambiciosos y amplios, pero a su vez necesarios para lograr abatir la desigualdad social en la capital y brindar una política con perspectiva de derechos que es el fin de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Sin embargo, si los actores que son responsables de hacer cumplir las normas no las llevan a cabo, o mediante otros mecanismos jurídicos intentan ejercer control hegemónico de los programas sociales como fue el caso de la Iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social, se caería en una contradicción.

En la forma más particular de la política social, es decir, en sus programas sociales, los casos que se abordan en esta investigación denotan las carencias organizativas, el desfase de los objetivos con las metas e incluso, los programas que se mencionan como innovadores, tienen como antecedentes en su función sustantiva programas diseñados por del Partido de la Revolución Institucional (PRI). Pese a ello, poseen reconocimientos internacionales, o el reconocimiento de sus beneficiarios (manifestado en sus evaluaciones internas). Sin embargo, la intromisión de los intereses políticos en el manejo de los programas sociales y el otorgamiento de proyectos (tanto comedores comunitarios como de mejoramiento barrial), corrompen el esquema jurídico y la intencionalidad discursiva de los programas sociales y de la política social misma.

Por tanto, no se cumple la hipótesis de investigación: “El diseño y ejecución de la política social en el Distrito Federal se aproxima parcialmente a los fines del bienestar social dado a su diseño y ejecución discursivamente diferente al neoliberalismo”.

Por todo lo anterior se dejan como pendientes la elaboración de políticas preventivas, de fomento al empleo, de apoyo al salario, de vivienda, laborales e incluso de acceso a servicios de salud. Es decir, encaminadas a necesidades sociales concretas y a la prevención de problemas sociales como las políticas que parten de modelos de bienestar y no políticas neoliberales.

Sin embargo, el Distrito Federal sigue una tendencia, pues no se puede desentender de la política nacional y su ejecución, la cual, no está encaminada hacia la formación de un Estado de Bienestar o lo menos a la Tercera Vía. Sin embargo, en comparación con la tendencia nacional, el quehacer institucional de lo social es más estructurado. Un ejemplo de ello es Evalúa-DF, que está compuesta por académicos y está facultada para exigir evaluaciones internas a programas social, e incluso puede sancionar a las dependencias que no lleven a cabo tales ejercicios. Pero, el hecho que sea más integral o tenga buenas instituciones para la valoración de la política social, no quiere decir que el trabajo en cuestión del bienestar de la población sea el esperado, el correcto, o el que debiera llevarse a cabo.

Es cierto que el Distrito Federal es la entidad más vanguardista en el país, pues contiene leyes que permiten los matrimonios entre personas del mismo sexo; de igual forma, una mujer en el Distrito Federal puede decidir si tiene hijos o no sin que la Ley la criminalice por tomar una decisión sobre su cuerpo y su sexualidad. Sin embargo, debe recordarse que el bienestar social siempre es mejorable y eso debiera ser a priori el objetivo de la administración siguiente.

Ante tales problemáticas se propone la elaboración de estudios y diagnósticos realizados a partir las necesidades de la población y la jerarquización de las mismas, para que, sin tendencias políticas o clientelares, se pueda perfilar una política social congruente con los problemas sociales que aquejan a la población. Dándoles solución a partir de alternativas reales y no de *dadivas* justificadas en derechos.

Desde esta profesión se puede realizar esta tarea, mediante el involucramiento con la comunidad se pueden lograr procesos de participación social lo más desvinculados posible al uso o manipulación de grupos políticos. Sin embargo, el trabajador social debe estar consiente que existe una realidad institucional a la cual no debe hacer caso omiso y está obligado a conocer tanto el ámbito institucional como el ciudadano, pues la profesión se formalizó en el ámbito gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Fuentes bibliográficas.

- III Encuentro Nacional de Trabajo Social en el Área de la Salud, *Reidentificación de las políticas sociales, Trabajo social y política social para la salud*, Edit. Escuela Nacional de Trabajo Social 1997
- Alvarado Salvador. Apuntes para el análisis del Estado. Escuela Nacional de Trabajo Social. México. 2006.
- Aquín Nora, *Trabajo social, Estado y Sociedad, el trabajo social y las prácticas sociatarias Tomo I*, Espacio Editorial, Argentina 2008
- Ander-Egg, Ezequiel. *Diccionario de Trabajo Social*. Edit. Lumen Buenos Aires 1995
- Andrenacci Luciano, *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Universidad de San Martín Argentina 2007
- Arteaga Basurto, Carlos, *La política social en transición*. Plaza y Valdés. México 2005
- Arteaga Basurto, Carlos, *Tópicos del trabajo social y las políticas sociales*, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México DF. 2008.
- Borgiani Elisabette. *La política social hoy. El Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista*. Cortez editora. Brasil 1999
- Diez Collado, José Ramón, *Estado de Bienestar. Concepto y medida*. Edit. Popular México 1965
- Ely Yamin, Alicia. *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México. Plaza y Valdez. México 2006.
- Kammerman Sheila B. Et. Al. *La privatización y el Estado Benefactor*. Fondo de Cultura Económica. 1989
- Klain Nahomi. *La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós Iberoamérica. Madrid 2007.
- Giddens Anthony, *La tercera vía. La renovación de la social democracia*. Taurus. México 2004.
- Guerrero, Omar, *Dialéctica de la administración pública*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales #92. México 1981

- Guerrero, Omar, *La Administración Pública como disciplina científica*. Cuadernos de la Cultura Universitaria. UNAM, México, 1981
- Guerrero, Omar, *Principios de la Administración pública*. Escuela Superior de la Universidad de Colombia. 2007
- Hobbes Thomas. *El Leviatán*. RBA Coleccionables. 2002.
- Jusidman Clara. Desigualdad y política social en México. *Revista Nueva Sociedad* No. 220. México 2009
- Leñero, Otero, Luis, *Desarrollo social: La participación del Pueblo en el Desarrollo*. México, Ed. Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 1972.
- Ojeda Alonso. *Estado social y crisis económica*. Universidad Complutense, Madrid 1993
- Rangel Faz, Gabriela, *Caracterización de la política alimentaria: sus alcances y limitaciones*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable. México 2009.
- Ruíz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Plaza y Valdés. México 1996
- Sánchez González, Juan, *La administración pública como ciencia*. México Plaza y Valdez. 2001
- Schmitz, *El bienestar social y la responsabilidad individual*. The Press Syndicate of the Cambridge University. Inglaterra 2000
- Titmuss, Richard M, *Política Social*. Porrúa. 1964
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México 2005

Fuentes hemerográficas. .

- Alvarado González, Rocío, “La nueva Ley de Protección social: Regresiva e ineficiente. Boltvinik”. *La jornada*. 15 de mayo de 2011.
- Del Valle Oscar. Proponen AN auditorías a la SEDESOL. *Reforma*. 8 de septiembre de 2011.
- Del Valle Oscar, “Ve UNAM gasto social desigual”. *Reforma*. 28 de agosto de 2011.

- Guerrero, Omar, Las ciencias camerales. Revista ensayos UNAM Vol. II, Núm. 6. México distrito Federal 1986.
- Gómez Laura, “Impactaría a programa de comedores recorte del presupuesto al DF: Valdés”. La jornada. 17 de octubre de 2011.
- Ibarra Mariel, “Y los comedores se quedan cortos”. Reforma 18 de octubre 2009
- Periódico La Jornada, “Fantasmas, seis comedores comunitarios en la Delegación Coyoacán” La jornada. 18 de enero de 2012
- Mora Mario. Hacinamiento genera gran delincuencia, Sol de México, 23 de diciembre de 2007
- Mora Karla, “Pésima higienes en los comedores comunitarios: Lía Limón”. Reforma 04 de junio 2011
- Ramos Alejandro, “Sacan jugo a los comedores”. Reforma. 9 de julio de 2011.
- Yanes Rizo. Protección Social VS. Derechos Sociales en el Distrito Federal. Revista Rojo Amate. Año 2 No. 5. México 2011

Documentos oficiales.

- Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social del Distrito Federal. Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012 p
- Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación 2005 y 2010.
- Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación Urbana 2005 y 2010.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Índice de desarrollo social 2010.
- Estatuto Orgánico del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal
- Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo 2007-2012 p. 22
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. XVII época no. 1128. 30 de julio de 2011.
- Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. Organización de las Naciones Unidas.

- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los Programas Sociales del Distrito Federal, Reglas de operación 2007
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los Programas Sociales del Distrito Federal, Reglas de operación 2008
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los Programas Sociales del Distrito Federal, Reglas de operación 2009
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los Programas Sociales del Distrito Federal, Reglas de operación 2010
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los Programas Sociales del Distrito Federal, Reglas de operación 2011
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Lineamientos y Reglas de operación del Programa de Comedores comunitarios 2009.
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Lineamientos y Reglas de operación del Programa de Comedores comunitarios 2010.
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Lineamientos y Reglas de operación del Programa de Comedores comunitarios 2011.
- Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social. Programa General de Desarrollo Social 2007-2012.
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Reglas de operación del programa mejoramiento barrial 2007
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Reglas de operación del programa mejoramiento barrial 2008
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Reglas de operación del programa mejoramiento barrial 2009.
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Reglas de operación del programa mejoramiento barrial 2010.
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Reglas de operación del programa mejoramiento barrial 2011.
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito. Tercer Informe de Trabajo 2009.
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. 4° Informe de Trabajo 2010.

- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Quinto Informe de labores. Cuidad de vanguardia 2010-2011.

Fuentes de internet

- Andrenacci Luciano. Universalidad y política social consultado en: <http://www.ciesu.org.uy/universalismo/Andrenacci.pdf> 5 de abril de 2012 4:36pm
- Gobierno del Distrito Federal. Red Ángel. consultado en: <http://redangel.df.gob.mx/> 9 de abril 2:05pm
- Montoro Romero Ricardo. Fundamentos Teóricos de la política social consultado en: http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/politicasocial.pdf 16 de marzo de 2012 11:11am
- Secretaria de Desarrollo Social. Programa Hábitat. consultado en: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat_Transparencia?page=1 13 de junio de 2012 2:26am.
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. consultado en: <http://www.sds.df.gob.mx/sector/objetivo.htm> 04 de enero 2012 12:21am
- Sistema de Información del Desarrollo Social. Evaluación Interna del Programa de comedores comunitarios. <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=141> 12 de febrero de 2012.

ANEXOS

ANEXO 1

Atribuciones de la SDS de acuerdo con la Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) y Objetivos institucionales.

Atribuciones reconocidas en la LOAPDF	Objetivos de la SDS.
Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana.	Contribuir a frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad.
Establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria.	Combatir la injusticia, la iniquidad y la desigualdad que padece la mayoría.
Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas que promuevan la equidad y la igualdad de oportunidades y que eliminen los mecanismos de exclusión social de grupos sociales de atención prioritaria.	Evitar que continúe el deterioro de las relaciones de convivencia, se agudice la inseguridad y se destruya el tejido comunitario.
Promover la coordinación de acciones y programas de combate a la pobreza que se ejecuten en el Distrito Federal.	Promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad.
Establecer, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas en materia de asistencia social en el Distrito Federal.	Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales.
Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad.	Abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos.
Establecer y vigilar el cumplimiento de normas y modelos de atención para grupos de alta vulnerabilidad en el Distrito Federal.	Promover la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.
Promover, fomentar y coordinar acciones para prevenir y combatir la desintegración familiar.	Fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad.
Vigilar que las instituciones de asistencia privada y sus patronatos cumplan con las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables.	Establecer un programa institucional articulado e integrado para la atención de las necesidades básicas de la población.
Proporcionar mediante un servicio público telefónico información, orientación y apoyo, así como asistencia médica, legal y psicológica a la población en general.	Ahorrar recursos de la administración para destinarlos a los programas sociales prioritarios y eliminar la corrupción.
Fomentar la participación de las organizaciones civiles y comunitarias, de las instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en el diseño instrumentación y operación de las políticas y programas que lleve a cabo la Secretaría.	Impulsar la rendición sistemática de cuentas sobre los actos de Gobierno
Apoyar iniciativas y proyectos de la sociedad relacionados con las materias a cargo de la Secretaría.	
Coordinarse con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Federación y de otras entidades federativas, en los ámbitos de su competencia.	

Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal y Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Art 28. (04 de enero de 2012 12:21am <http://www.sds.df.gob.mx/sector/objetivo.htm>)

ANEXO 2

Cuadro descriptivo de programas sociales operados por la SDS y sus dependencias hasta 2011.

<u>Institución responsable</u>	<u>Programa Social</u>	<u>Descripción breve</u>	<u>Características de los usuarios.</u>
DGIDS	Sistema de Atención y Prevención de la Violencia Familiar	Brinda atención y prevención en materia de violencia familiar y de género a los habitantes del Distrito Federal con servicios integrales y multidisciplinarios	Brindar atención a las mujeres maltratadas y a sus hijos.
DGIDS	Seguro Contra la Violencia Familiar	Brinda un apoyo económico a las mujeres que se encuentran en una situación de violencia familiar que pone en riesgo su vida.	Mujeres en situación de violencia.
DGIDS	Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal	Conjuntar recursos y experiencias para apoyar a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles.	Organizaciones Civiles.
DGIDS	Programa Desarrollo Comunitario y Local	Presenta los programas de Red Ángel en zonas de muy alta marginación.	Particularmente de jóvenes, mujeres indígenas y adultos mayores
DGIDS	Programa de Reinserción Social para mujeres víctimas de violencia familiar.	Redes de Apoyo, asesoría especializada, gestión social y acompañamiento para el otorgamiento de becas para hijos e hijas, gratuidad en el transporte público, créditos de vivienda, servicio de salud, empleo y capacitación, financiamiento de proyectos productivos. Administración de un fondo social de apoyo.	Mujeres violentadas
DGIDS	Programa de Registro Civil Extemporáneo.	Registro ordinario o extraordinario o extemporáneo de las personas que no cuentan con acta de nacimiento, a través de la gestión y la coordinación interinstitucional de forma universal y gratuita	Adultos mayores, personas que Vivian en alta vulnerabilidad social.
IASIS	Comedores públicos.	Dichos comedores son gratuitos y están operados directamente por el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS).	Zonas de alta, muy alta marginación, y zonas de desigualdad social, personas de alta y muy alta marginación, personas en situación de calle.
IASIS	Programa de Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México.	Se reinserta a la mujer en instituciones de un directorio institucional denominado "El Convenio de Reinserción Social.	Mujeres y sus hijos, así como las víctimas de violencia familiar
IASIS	Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS)	Alojamiento, Alimentación (dietas normales y para personas diabéticas o hipertensas). Trabajo social para mejorar la calidad de vida de las y los usuarios y procurar su reinserción social. Apoyo psicológico para evaluar y realizar acciones que mejoren la autoestima, los hábitos, los valores y reaprendan habilidades sociales. Servicio médico de primer nivel. Rehabilitación física. Actividades recreativas, culturales y deportivas (visitas a parques, cines, teatros, talleres lúdicos entre otros). Reinserción a la familia, a lo laboral, a lo educativo, al lugar de origen. Existen 10 CAIS.	Albergan niños, niñas, mujeres y hombres adultos y personas mayores en riesgo y/o en situación de abandono y/o de calle

La política social del Distrito Federal en el Marco del Bienestar Social.

IASIS	Protección social preventiva emergente a familias afectadas por contingencias	Se conforma por la Campaña de Invierno 2010-2011, se realizan jornadas de prevención de desastres y se atiende por medio de la derivación y acciones del propio gobierno a las zonas azotadas por desastres.	Personas que se encuentran en situación extrema de abandono, de calle, de indigencia o alta vulnerabilidad; así como garantizar la protección a la vida de la población en situación de emergencia o desastre.
IASIS	Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS)	Se financian proyectos referentes a la asistencia social que realicen las organizaciones civiles El monto mínimo a solicitar será \$50,000.00 y un máximo \$350,000.00.	Organizaciones Civiles.
IASIS	Programa de Atención Social Emergente y Protección Social a la Comunidad	Este se realiza en temporada invernal y en tiempo de lluvias	Población de calle, personas que vivan en zonas con bajas temperaturas, zonas altas, vecindades o viviendas precarias.
IASIS	Programa Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria en el Distrito Federal	Se hacen repartos de paquetes alimentarios y visitas domiciliarias, también se imparten talleres de prevención de adicciones y violencia	Personas que habitan en vecindades y viviendas precarias en la Ciudad de México
IAM	Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años y más	Apoyo mediante vales electrónicos de despensa a los adultos mayores	Adultos Mayores de 68 años.
IAM	Programa de atención social al adulto mayor	Se enfoca a los derechohabientes de la pensión alimentaria que vivan en unidades territoriales con alta y muy alta marginación y que no estén inscritos en algún sistema de salud.	Adultos Mayores de 68 años.
SDS	Comedores comunitarios.	Se integran los comedores con comités ciudadanos, y junto con la SEDESO-DF se consiguen los recursos. El costo de recuperación es de \$10 por comida.	Zonas de alta, muy alta marginación, y zonas de desigualdad social.
SDS	Útiles Escolares	Se entregan vales para la adquisición del paquete de útiles escolares.	Alumnos inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, en el nivel de educación básica. (prescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple)
SDS	Uniformes escolares	Entregar uniformes escolares confeccionados o vales para la adquisición de los mismos.	Alumnos inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal en el nivel de educación básica
SDS	Programa comunitario de mejoramiento barrial	Mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México con la participación de sus habitantes	Colonias, barrios, pueblos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación.
SDS	Brigada universitaria de Servicio Social Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Social	Crear un equipo multidisciplinario de jóvenes que auxiliará en la promoción y ejecución de los programas de la SDS. Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social con actividades acordes con su perfil académico.	Trabaja en zonas clasificadas como de alta marginación social o que presentan algún otro tipo de conflictividad social
Subsecretaría de Participación Ciudadana	Regiones especiales para la equidad y el desarrollo social (REDES)	Busca la integración territorial de los diversos programas, obras y acciones de gobierno.	Unidades territoriales que presentan altos niveles de marginación y rezago social.

Subsecretaría de Participación Ciudadana	Programa de atención social a familias que habitan en vecindades y vivienda precaria en el Distrito Federal	Se hacen visitas domiciliarias en vecindades y zonas marginadas para detectar los problemas y demandas de dicha población y llevarle los programas de Red Ángel.	Personas que habitan en vecindades y viviendas precarias en la Ciudad de México
---	---	--	---

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. Los programas sociales 2011, Reglas de operación.

Anexo 3.

Tabla descriptiva de programas sociales centrados en subsidios focalizados del Gobierno del Distrito Federal.

Programa Social	Que brinda el programa	Población a la que se dirige.	Años de ejecución	Presupuesto	Total de beneficiarios	Promedio presupuestal anual por beneficiario	Total por persona en dólares.
Seguro Contra la Violencia Familiar	\$1,500 mensuales	Mujeres en situación de violencia egresadas de albergues del GDF.	2008	\$5,400,000	1,831	\$8.08	\$0.60
			2009	\$10,000,000	834	\$32.85	\$2.45
			2010	\$18,600,000	1,566	\$32.54	\$2.43
			2011	\$18,600,000			\$0.00
			2012	\$25,047,757			\$0.00
Programa de Comedores Públicos	Una comida completa lunes a viernes.	Población en situación de vulnerabilidad.	2009	\$17,500,000	1,376,853	\$0.03	\$0.00
			2010	\$42,040,102	1,704,843	\$0.07	\$0.01
			2011	\$43,761,162	1,422,346	\$0.08	\$0.01
			2012	\$54,198,212			\$0.00
Programa de Comedores comunitarios.	Comida completa por \$10 pesos de lunes a viernes.	Población que habite en zonas de marginalidad	2009	\$66,000,000	3,340,105	\$0.05	\$0.00
			2010	\$43,445,340	5,359,191	\$0.02	\$0.00
			2011	\$71,502,862	2,939,707	\$0.07	\$0.00
			2012	\$75,761,647			\$0.00
Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años y más	Monto no inferior a un salario mínimo mensual.	Adultos mayores de 68 años	2007	\$3,707,962,500	416,472	\$24.39	\$1.82
			2008	\$3,823,092,000	430,000	\$24.36	\$1.82
			2009	\$4,340,869,091	436,000	\$27.28	\$2.04
			2010	\$4,625,100,000	464,998	\$27.25	\$2.03
			2011	\$5,165,491,086	473,360	\$29.90	\$2.23
			2012	\$5'477,835,000			\$0.00
Programa de Uniformes escolares	Se brindan vales para la adquisición de uniformes o los uniformes en especie	Niños que cursen educación básica que residan en el Distrito Federal	2007	\$450,000,000	1,059,850	\$1.16	\$0.09
			2008	\$332,071,495	1,136,900	\$0.80	\$0.06
			2009	\$395,000,000	1,124,114	\$0.96	\$0.07

			2010	\$340,000,000	1,192,970	\$0.78	\$0.06
			2011	\$345,100,000	1,110,000	\$0.85	\$0.06
			2012	\$355'872,648			\$0.00
Programa de Útiles Escolares	Se brindan vales para la adquisición de útiles o los uniformes en especie	Niños que cursen educación básica que residan en el Distrito Federal	2007	\$11,000,000	59,850	\$0.50	\$0.04
			2008	\$95,000,000	1,136,900	\$0.23	\$0.02
			2009	\$132,000,000	1,124,114	\$0.32	\$0.02
			2010	\$122,000,000	1,192,970	\$0.28	\$0.02
			2011	\$123,830,000	1,110,000	\$0.31	\$0.02
			2012	\$126'321,086			\$0.00
Seguro de desempleo	\$1,500 mensuales por seis meses.	Habitantes del Distrito Federal desocupados	2008	\$490,000,000	46,000	\$29.18	\$2.18
			2009	\$500,000,000	52,464	\$26.11	\$1.95
			2010	\$550,000,000	84,597	\$17.81	\$1.33
			2011	\$558,250,000	46,264	\$33.06	\$2.47
			2012	\$531,255,814			\$0.00

Fuente: Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, Informes de gobierno 2008, 2009, 2010 2011

ANEXO 4
Dependencias y Programas de Red Ángel.

<u>Institución responsable</u>	<u>Programa Social</u>	<u>Descripción breve</u>	<u>Características de los usuarios.</u>
Dirección Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)	Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad.	El programa consiste en la entrega de un apoyo económico mensual de \$787.50	Personas de 0 a 68 años con alguna discapacidad avalada por una institución del salud
Dirección Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)	Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	Se entrega de un apoyo mensual equivalente a \$787.80.	Niños 6 hasta 14 años de edad, que cursan la escuela primaria o secundaria en escuelas públicas y que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad.
Dirección Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)	Programa de Desayunos Escolares	Proporcionar una ración alimenticia durante el ciclo escolar a niñas y niños inscritos en escuelas oficiales de Educación Inicial, Preescolar, Primaria y Especial, que habitan prioritariamente en zonas de muy alta, alta y media marginalidad, mediante desayunos fríos, acompañados de acciones de orientación alimentaria. Se paga una cuota de recuperación de \$.50 centavos y se requiere la participación del padre o tutor del menor	Menores Inscritos en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional en el Distrito Federal de los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y educación especial.
Dirección Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)	Programa de Educación Garantizada	entregar un apoyo económico de \$832.00 mensuales	Estudiantes que hayan sufrido la muerte de su padre, madre o tutor o que éste haya caído en estado de invalidez total o permanente
del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal	Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	Apoyo de \$897.30 mensuales	Adultos mayores de 68 años que radiquen permanentemente en el Distrito Federal o que tengan como mínimo una antigüedad de 3 años al momento de solicitar la inscripción al programa.
Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	Programa de Uniformes Escolares Gratuitos	Se entrega de un uniforme escolar confeccionado o un vale para adquisición del mismo.	Alumnos inscrito en escuelas públicas del Distrito Federal en el nivel Básico (preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple)

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	Programa de Útiles escolares gratuitos	Proporcionar vale para la adquisición de los mismos	Alumnos residentes del Distrito Federal e inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, Escolarizadas, Educación Especial e Indígena
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.	Programa de Seguro de Desempleo	Consiste en un beneficio económico mensual de \$1723.80	Está dirigido a los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo a partir del 1º de enero de 2006 ; hayan laborado previamente a la pérdida del empleo para una persona moral o física con domicilio fiscal en la Ciudad de México al menos durante seis meses o migrantes que hayan quedado desempleados en el extranjero.
Instituto de las Mujeres del Distrito Federal	Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama	Realización de la mastografía de pesquisa, diagnóstico y tratamiento.	Población femenina a partir de los 40 años que residan o trabajen en el Distrito Federal, que no cuenten con seguridad social y se encuentren en situación de vulnerabilidad
Dirección Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)	Programa de Niñ@s Talento	Consiste en que el Gobierno brinde apoyos económicos por \$150 pesos mensuales además de una cuenta adicional de \$1,200.00 anuales el cual se fracciona en depósitos de \$600.00, uno en el mes de julio y el otro diciembre a 100 mil niños	Niños de 6 a 15 años de edad con promedio mínimo de 9.0
Secretaría de Salud del Distrito Federal	Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral	Consultas, estudios de laboratorio, medicamentos, terapia de rehabilitación, hospitalización, que prestan en las unidades médicas y los centros de salud del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo el acceso a los tratamientos prescritos en las mismas, sin costo anticipado o al momento de requerirlos para los residentes del Distrito Federal que carezcan de seguridad social laboral	Familias y personas no-aseguradas residentes en el Distrito Federal sin seguridad social.

Secretaría de Salud del Distrito Federal	Programa de Atención Médica y Entrega de Medicamentos Gratuitos a Domicilio (Programa Ángel)	Consiste en garantizar el acceso a la protección de la salud a la población no asegurada con residencia en el Distrito Federal, así como de los adultos mayores de 68 años, también residentes en el Distrito Federal.	Está dirigido a personas que radican en el Distrito Federal, que vivan en zonas de alta y muy alta marginación y que no cuenten con algún tipo de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex o SEDENA).
Instituto de Vivienda del Distrito Federal	Programa de Vivienda en Conjunto	Desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible, este programa desarrolla proyectos financiados con recursos INVI o provenientes de otras fuentes de financiamiento	Madres o padres solteros con dependientes económicos; jefas de familia con dependientes económicos; adultos mayores; Indígenas; Personas con discapacidad, habitantes de vivienda en alto riesgo.
Instituto de Vivienda del Distrito Federal	Programa de Mejoramiento de Vivienda	Atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, o provisional	Personas mayores de 18 años residentes del distrito Federal, propietarios de vivienda con ingreso individual hasta los 5 salarios mínimos (SM) y familiar hasta 8 SM

Red Ángel <http://www.df.gob.mx/index.php/programas-sociales> 17 de febrero 10:47 am

ANEXO 5

Síntesis de objetivo, metas, población objetivo e indicadores internos del programa de comedores comunitarios.

Año de Ejecución	Objetivo	Metas	Población Objetivo	Indicadores internos
2009	Apoyar la instalación de Comedores Comunitarios preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación y en aquellas zonas que tienen condiciones socioterritoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social; estas acciones van orientadas a garantizar el derecho ciudadano a la alimentación de la población	-Se instalarán un máximo de 160 comedores comunitarios en las unidades territoriales y zonas de media, alta y muy alta marginación -Se distribuirán alrededor de 32,000 raciones alimenticias diarias -Cada comedor debe proporcionar un mínimo de 200 comidas diarias.	Comensales de los comedores comunitarios.	-Promedio mensual de raciones elaboradas -Promedio mensual de raciones proporcionadas -Promedio y porcentaje mensual de usuarios según condición y sexo (mujeres, hombres, embarazadas, niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidad) -Frecuencia mensual de asistencia de los usuarios -Promedio de edad de los asistentes.
2010	Fortalecer y consolidar los procesos de organización y corresponsabilidad ciudadana en el acceso al derecho a la alimentación de la población del Distrito Federal, preferentemente de la que habita en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación	Mantener en operación 160 Comedores Comunitarios en igual número de unidades territoriales, preferentemente en aquellas clasificadas como: media, alta, muy alta marginación	Organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinos o vecinos independientes interesados en participar en el ejercicio comunitario del derecho a la alimentación, residentes preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación	-Promedio mensual de raciones elaboradas -Promedio mensual de raciones proporcionadas -Promedio y porcentaje mensual de usuarios según condición y sexo (mujeres, hombres, embarazadas, niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidad) -Frecuencia mensual de asistencia de los usuarios -Promedio de edad de los asistentes
2011	Consolidar los procesos de organización y participación ciudadana en el ejercicio del Derecho a la Alimentación bajo los principios de equidad social y de género; fomentar la cohesión y solidaridad social mediante la instrumentación de mecanismos de participación ciudadana la operación, seguimiento y evaluación del desempeño de los comedores comunitarios	-Mantener operando los 160 Comedores Comunitarios existentes. -40 nuevos Comedores Comunitarios a fin de contar con un total de 200 comedores.	-Organizaciones sociales, civiles, comunitarias -Grupos de vecinos interesados en participar -Residentes preferentemente en unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación	-Promedio diario de raciones vendidas -Promedio diario de usuarios atendidos -Promedio diario de insumos no perecederos utilizados.
2012	Fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización y participación ciudadana en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias, sanas, equilibradas y económicas, al alcance de cualquier habitante en el Distrito Federal, preferentemente de quienes habitan en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta	Operar al menos 208 Comedores Comunitarios, preferentemente distribuidos en las Unidades Territoriales clasificadas como de media, alta, muy alta marginación, así como en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social del	Organizaciones sociales, civiles, comunitarias y/o grupos de vecinos interesados en participar en el ejercicio comunitario del derecho a la alimentación, residentes preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, así como en las zonas que tienen condiciones	Servicio con calidez y calidad, buen trato y con dignidad a las y los usuarios del comedor. * Implementación de prácticas de higiene, calidad de los alimentos y limpieza de las instalaciones. * Uso correcto y aprovechamiento de los recursos materiales proporcionados al comedor comunitario. * Atención a las solicitudes, propuestas, inconformidades

	marginación, así como en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad Social, bajo los principios de equidad social y de género, mediante la operación de comedores comunitarios.	Distrito Federal, integrando 208 Comités de Administración de Comedor Comunitario. Realizar al menos una reunión vecinal y de usuarias/os de cada Comedor Comunitario en operación para evaluar su Operación en el ejercicio fiscal 2012. Mantener en diez pesos la cuota de recuperación en los Comedores Comunitarios.	socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta Conflictividad social del Distrito Federal.	y/o quejas presentadas por las usuarias/os. a) Promedio diario de raciones vendidas por Comedor Comunitario = Sumatoria de raciones de comida vendidas en el mes por cada comedor comunitario / 30 días b) Variación porcentual mensual de comidas vendidas por Comedor Comunitario = [(Sumatoria de raciones de comidas vendidas en el mes por cada Comedor Comunitario / Sumatoria de raciones de comidas vendidas en el mes anterior por cada Comedor Comunitario) - 1] x 100
--	---	--	--	--

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Lineamientos del programa de comedores comunitarios 2009, 2010, 2011.