

La política social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica*

José Javier de la Rosa Rodríguez

Centro de Estudios de Ciudad, Universidad Autónoma de México (UNAM)

Resumen En este texto se analizan los principales cambios introducidos en las políticas y los programas sociales de los gobiernos delegacionales de la ciudad de México entre los años 1997 y 2010.¹ Para los primeros periodos de gobierno 1997–2000, 2000–2003 y 2003–2006 se realiza un análisis cualitativo, basado en las transformaciones institucionales de los gobiernos delegacionales en materia de política social. Para el periodo de gobierno 2006–2009 y el año 2010, además de continuar con la revisión de los cambios institucionales se incorpora un análisis cuantitativo relativo al destino y el presupuesto de los programas sociales de las demarcaciones territoriales. Se pone en evidencia una transformación de la política social en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que puede observarse de la dispersión a la consolidación e institucionalización de los programas sociales, pero sin cumplir con principios fundamentales establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal: universalización, participación, equidad, exigibilidad, territorialidad, entre otros.

PALABRAS CLAVE: políticas sociales, delegaciones, universalismo, focalización, transferencias.

Abstract In this paper the major changes in social policies and programs of district governments in Mexico City between 1997 and 2010 are analyzed. For the first terms government periods 1997–2000, 2000–2003 and 2003–2006, a qualitative analysis based on the institutional changes of the district governments in social policy is made. For government period 2006–2009 and the year 2010, in addition to continuing the review of institutional changes a quantitative analysis on the destination and budget for social programs territorial demarcations is

* Agradezco la colaboración de Perla Esmeralda Pedroza Vargas en la conformación de la primera versión del artículo y de Catalina Reyes Sánchez en la revisión final del texto.

¹ El periodo de análisis corresponde al inicio de los gobiernos electos (de manera indirecta primero en 1997 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y desde el año 2000 de forma directa a través de elecciones universales) y hasta el año 2010 por la disponibilidad de datos en el Sistema de Información para el Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

incorporated. A transformation of social policy is evident in the territorial limits of the Federal District that can be seen from the dispersion to the consolidation and institutionalization of social programs, but without compliance with fundamental principles established in the Law on Social Development of Mexico City: universalism, participation, equity, enforceability, territoriality, among others.

KEY WORDS: social policy, district, universalism, targeting, transfers.

Introducción

A partir de las elecciones del año 1997 en la ciudad de México el Gobierno del Distrito Federal (GDF), como rasgo distintivo de su gestión, ha impulsado políticas sociales diferentes a las que el gobierno federal mexicano ha instrumentado desde el establecimiento del modelo de ajuste estructural en nuestro país. Con la puesta en marcha del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (2001) el GDF promovió un modelo de política social de carácter universal a través de transferencias monetarias (o cuasimonetarias: en especie) de carácter incondicional que se ha extendido, a diferencia de los programas de transferencias del gobierno federal que tienen un alto nivel de alineamiento en torno al modelo de transferencias monetarias focalizadas condicionadas; en el caso del Distrito Federal existe un conjunto de programas que tiende a la universalidad y la incondicionalidad junto con algunas transferencias condicionadas y algunas aplicaciones de la focalización territorial.

La política social diseñada e instrumentada en la ciudad de México es competencia de los gobiernos central y delegacionales, como se establece en los artículos 9 y 11 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDS).² En este trabajo se analizan los principales cambios introducidos en las políticas y los programas sociales de las demarcaciones territoriales (delegaciones) en el periodo comprendido entre los años 1997 y 2010,³ con la finalidad de observar su congruencia con los principios establecidos en la propia LDS en correspondencia con un modelo de política social universalista y de realización de los derechos sociales de la ciudadanía del Distrito Federal. Para ello se presentan en el primer apartado algunos elementos teóricos en torno a las políticas sociales; en la segunda parte se expone un marco de referencia en torno a las políticas sociales urbanas en general y de manera específica algunos elementos presupuestales y normativos de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal, que da paso en el tercer apartado al análisis de los

² Véase http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/o6_ley_desarrollo_social.pdf

³ A partir del año 2011 no se localiza en el Sistema de Información sobre el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal las reglas de operación de los gobiernos delegacionales.

programas sociales delegacionales puestos en marcha en la ciudad de México entre los años 1997 y 2010; finalmente se presentan algunas conclusiones.

Elementos teóricos de las políticas sociales

La política social se ha expresado como una especie de contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos (Gil, 1992; Hill, 1996). Al respecto, Bustelo (2004) expone que la política social ha sido planteada a lo largo de su desarrollo histórico como la política de “construcción de sociedad”, cuyo eje reconciliaba la libertad de los individuos con la igualdad como dimensiones indisolubles de la ciudadanía al mismo tiempo que colocaba la igualdad como el principio estructurador de la justicia. A lo largo de la historia las políticas sociales han crecido cuantitativa y cualitativamente en relación con la extensión de los derechos sociales de ciudadanía; expansión que ha sido acompañada por el desarrollo de un Estado de bienestar, en el que la política social es concebida como el conjunto de intervenciones públicas encaminadas a asegurar a la ciudadanía la realización de tales derechos. Marshall (1975) la define como la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de la ciudadanía, a partir de proporcionarles servicios e ingresos.

Montagut (2000) sugiere que se pueden agrupar las aportaciones sobre los objetivos de la política social en dos bloques: por un lado aquellos que las definen como el conjunto de medidas que afectan las estructuras de la sociedad e intentan modificar las contradicciones o problemas que en ella se generan, y en el otro extremo para resolver los conflictos generados, esto es, ayudan a su gobernabilidad.

Diversos autores han analizado las políticas sociales a partir de sus intenciones y objetivos, donde se localiza su capacidad legitimadora del desarrollo del capitalismo y de resolución de conflictos inmersos en su evolución. Gutiérrez del Olmo (1993) apunta una clasificación de la política social en torno a los fines de los programas sociales: *de asistencia, de control social y de realización de los derechos sociales de ciudadanía*.

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

En el modelo mutualista, el referente de las políticas sociales eran los grupos sociales en condiciones de pobreza. La cobertura de los riesgos era confiada a la mutualidad y a la asistencia *ex post*, con formas mixtas de intervención entre Estado y solidaridades locales y profesionales. Las reglas de la distribución seguían una lógica asistencial: la intervención del Estado social era residual. La extensión de los derechos de ciudadanía estaba aún limitada según la categoría social de la pertenencia. Los sujetos de la ciudadanía eran los individuos en cuanto miembros de comunidades tradicionales (Herrera y Castón, 2003: 45).

- b) La política social como conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a las personas pobres tiene la finalidad del *control social*, es decir, está encaminada a regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población para asegurar el orden, la paz y la integración (orden público, control de los conflictos de clase, gestión de las relaciones entre incluidos y excluidos con respecto a ciertas oportunidades de vida como el trabajo, la educación o la salud). Es la política social que emana del Estado policía (de *politeia*, entendida como buen gobierno). La sociedad comienza a ver al Estado como el garante del bienestar colectivo en sentido moderno y, a su vez, el Estado inicia la producción de “su” sociedad (también civil), en el sentido de que la acción estatal crea instituciones de bienestar que controlan la vida civil en cuanto que se requieren comportamientos apropiados para disfrutar de las prestaciones ofertadas. Al principio, el sujeto de tal acción es el soberano (o bien la clase dominante aristocrático–burguesa), pero, posteriormente, con la extensión del sufragio universal y de la democracia de masas el sujeto es el gobierno expresado por el sistema de partidos políticos.
- c) La política social como *realización de los derechos sociales de ciudadanía*, en cuanto diferente de los civiles (de libertad individual y colectiva) y de los políticos (electorales y de representación democrática), evita la “pasivización” de los destinatarios de las intervenciones e individúa un conjunto diferenciado de derechos de carácter progresivo. En primer término sólo incluye a la ciudadanía de pleno derecho, pero, con posterioridad, a otros destinatarios no–ciudadanos, en la medida en que se orienta a una política integral de los derechos humanos, atendiendo la realización de los derechos a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y el trabajo.

Otro referente necesario para el análisis de las políticas sociales —además de los fines de éstas— lo constituye el debate en torno al uso adecuado de los recursos públicos, observado en la discusión entre focalización y universalización de las políticas sociales.

Esping–Andersen (1990, 2001) expone que la universalización de las políticas sociales por parte de diversos Estados desarrollados significa la “desmercantilización” del bienestar de la sociedad: que éste no dependa del acceso al mercado de trabajo y un criterio de justicia social, en oposición a la focalización acompañada de la idea de la *oportunidad* vinculada a las soluciones de mercado. La universalización es posible cuando las políticas sociales se realizan a *priori* por parte del Estado y no de manera posterior a las fallas del mercado y la familia en la producción del bienestar social.

La focalización se entiende como una política social explícita dirigida a poblaciones necesitadas, para remediar lo que ha sido visto como ineficiencia de las políticas universales (Moreno, 1994). Ante ello algunas agencias internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo desde la década de los años noventa del siglo pasado enfatizaron la necesidad de dirigir la asistencia hacia los pobres. Para aquellos que no pudieran pagar algunos servicios considerados indispensables los gobiernos ofrecieron

paquetes “básicos” (típicamente en los casos de asistencia nutricional, salud y “vivienda social”) que se administran de manera focalizada (sólo a quienes están en condiciones de pobreza extrema y no pueden afrontarlos con su ingreso). Se realiza entonces una “prueba de medios” para demostrar las condiciones de pobreza, como riesgo inaceptable.

Una característica de la focalización, según Sen (2003: 53), es que

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

Ocampo (2001: 98) señala que

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

Un riesgo en la aplicación del criterio de focalización a las políticas sociales es que se cometan errores conocidos como tipo I y II (Boltvinik, 2004). El error del tipo I, o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error de tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios.

En los diseños de políticas sociales con criterios de focalización se propone diferenciar entre pobreza absoluta o estructural (definida como una situación de necesidades básicas insatisfechas —NBI— y medida por la falta de acceso a ciertos servicios básicos) y la pobreza relativa (medida por la insuficiencia del ingreso para acceder a una canasta básica de bienes y servicios de consumo). Con la definición de estos criterios las políticas sociales se limitan a la atención de las personas en condición de pobreza.

Referentes analíticos en torno a las políticas sociales urbanas de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal

Las políticas sociales de atención a la pobreza se han instrumentado principalmente en el ámbito rural, aunque con el crecimiento de la pobreza en las ciudades éstas se han dirigido también a la población urbana en condiciones precarias y a grupos sociales vulnerables. En la ciudad de México la proporción de población pobre ha crecido de manera constante en los últimos años, de manera relativa al pasar de 27.6% en 2008 a 28.9% en 2012, y de manera absoluta, como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO 1. Pobreza en México y el D.F., 2008–2012

Año	Estados Unidos Mexicanos		DF	
	% de pobreza	Población en pobreza	% de pobreza	Población en pobreza
2008	44.3	49,458.3	27.6	2,465,700
2010	46.0	52,704.9	28.5	2,537,155
2012	45.4	53,226.6	28.9	2,565,321

Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval.

Ziccardi (2009: 130–131) expone que en las dos recientes décadas las ciudades han sido confrontadas a intensos procesos económicos que han modificado la relación entre territorio y sociedad. Los procesos de carácter estructural que han contribuido a producir estos cambios y que enmarcan las transformaciones que se observan en el campo de lo social y de las políticas y programas sociales son:

1. Los procesos de globalización de la economía, cuya contraparte es la expansión de un mercado de trabajo urbano en el que prevalecen la informalidad y la precariedad. Esta transformación económica ha generado privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias, derivada principalmente de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones del mercado de trabajo urbano.
2. La reforma del Estado, que ha impulsado dos procesos: la privatización de los servicios públicos y la descentralización de funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos locales. Esto, aunado a la crisis de la seguridad social como consecuencia de la desaparición de la “sociedad salarial” (Castel, 1997), es decir, organizada en función del trabajo asalariado, a una sociedad en la que los trabajadores en las más diversas categorías ocupacionales deben aceptar la inestabilidad y la precariedad, así como el acceso no garantizado a los servicios sociales básicos.
3. La democratización del sistema político que demanda cambios sustanciales en las formas de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía social. La alternancia y el pluralismo político hacen su aparición en nuestras ciudades y, al mismo tiempo, se renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto de la atención de sus demandas.

Con los procesos de democratización de las ciudades y la descentralización de las funciones de gobierno se ha producido una revalorización de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas, en particular de las políticas sociales urbanas (Castel, 1997; Borja y Castells, 1997; Bodemer *et al.*, 1999), aunque las competencias y capacidades de los gobiernos locales para generar una acción pública social innovadora y democrática

son muy desiguales, pero por lo general son restringidas (Cabrero, 1996; Guillén, 1996).

Ziccardi (2009: 133) sostiene que el desarrollo institucional es un requisito para que los gobiernos locales desempeñen un papel relevante en las políticas y los programas sociales que se aplican en el medio urbano. Es necesario reconocer la situación deficitaria en este aspecto, debido a:

- Diseños institucionales obsoletos que reproducen la estructura organizacional sectorial y vertical de los gobiernos central y estatal.
- Una dependencia de ingresos de los gobiernos locales, de las participaciones federales o del gobierno central en el caso del Distrito Federal.
- El reclutamiento de personal gubernamental aplicando principalmente criterios de pertenencia política o lealtades a grupos y personas en lugar de adoptar criterios de calificación profesional para las funciones que se van a desempeñar.
- Políticas públicas locales sectoriales con falta de articulación entre sí, lo cual expresa la falta de coordinación institucional.
- La ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local, aun cuando predominan el desempleo, la precariedad laboral y las bajas remuneraciones.
- Espacios de participación ciudadana subordinados y formales destinados a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental, lo cual genera apatía y desinterés en gran parte de la ciudadanía.
- Atención y procesamientos ineficientes de las demandas ciudadanas.

La situación de las delegaciones del Distrito Federal es aún más compleja pues carecen de recursos propios; son órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal y en el presupuesto anual del gobierno de la ciudad se establece cuánto le corresponde a cada una de las 16 delegaciones, es decir, no tiene capacidad de generar recursos propios.

En el año 2010 la participación de las 16 delegaciones en el presupuesto total del Distrito Federal fue de 15.88%,⁴ como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO 2. Porcentaje del presupuesto total del D.F. para las delegaciones, 2010

Presupuesto	Monto	% en relación con el total del D.F.
Delegaciones	\$20,396,302,392	15.88%
Otros	\$108,037,397,608	84.12%
Total	\$128,433,700,000	100.00%

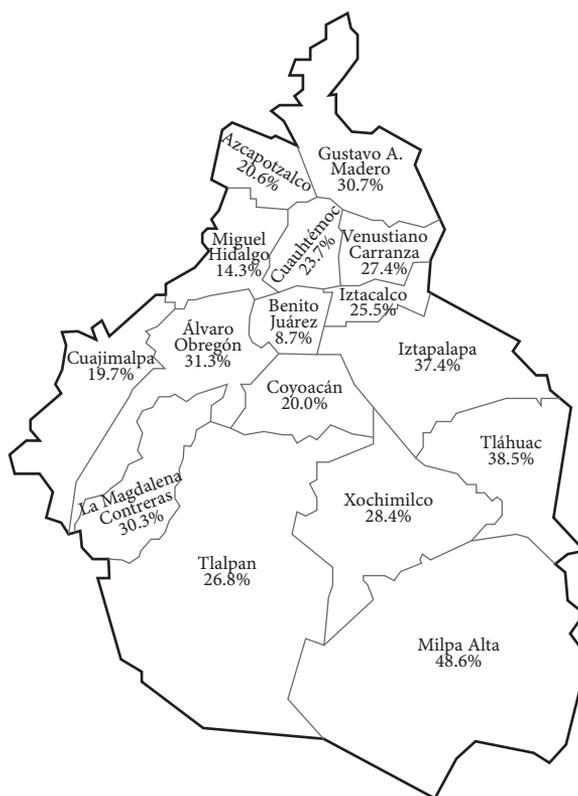
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas del D.F.

Esta baja participación en el presupuesto del Distrito Federal por parte de los go-

⁴ Proporción que se mantiene hasta el año 2014 con 16.21%.

biernos delegacionales se aprecia con mayor gravedad al observar que la proporción de personas en pobreza en las delegaciones varía entre 38.46% en la delegación Tláhuac y 8.75% en la delegación Benito Juárez para el año 2010. En el mapa siguiente se aprecia la proporción de habitantes pobres en cada delegación.

MAPA 1. Porcentaje de pobreza por delegación, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval.

Para comprender el alcance institucional de los gobiernos delegacionales en materia de políticas sociales debe recordarse que el Distrito Federal se encuentra definido en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el cual se expresa que el Distrito Federal es la “sede de los Poderes de la Unión y Capital

de los Estados Unidos Mexicanos”. En el artículo 122 de la CPEUM se menciona que las facultades federales en el Distrito Federal recaen en los tres Poderes de la Unión y se instruye que se faculte a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para legislar en materia de administración pública local, se menciona específicamente la facultad que el órgano legislativo local tiene para legislar en salud, asistencia social y previsión social, materias relativas al desarrollo social. En este artículo se faculta al poder legislativo federal para emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EG). En el artículo 12 de éste se establecen quince principios estratégicos que la organización política y administrativa del Distrito Federal deberá atender; dos de éstos se refieren al desarrollo y atención sociales:

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

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

En la fracción v del artículo 12 del EG se explicita la obligación del Gobierno del Distrito Federal de atender mediante su organización política y administrativa el desarrollo social y prioritariamente las necesidades sociales en la entidad, con lo cual se da por entendida la existencia de un mandato normativo fundacional, que deberá ser instrumentado por la administración pública de la capital del país, incluyendo por supuesto a las delegaciones, entendidas éstas como los órganos político-administrativos asentados en cada una de las 16 circunscripciones territoriales en las que está dividido el Distrito Federal.

En la fracción XIII del artículo 42 del EG se plantea que la ALDF está facultada para “Normar [...] la salud; la asistencia social; y la previsión social”. En el artículo 44 del mismo EG se menciona que los ordenamientos expedidos por la ALDF estarán sujetos a lo establecido en las leyes generales en materia de educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y las demás que la CPEUM determine materias concurrentes.

El capítulo II del EG, relativo a las demarcaciones territoriales y órganos político-administrativos, establece en el artículo 112 que las delegaciones ejercerán con autonomía su presupuesto de conformidad con la normatividad aplicable, aunque las transferencias decididas por el jefe delegacional deberán ser informadas al jefe de gobierno trimestralmente. Esto implica que el uso de las partidas utilizadas en los programas sociales deberán ser informadas con la periodicidad indicada en este artículo, ya que los recursos económicos destinados para este fin se consideran transferencias de conformidad con el artículo 501-A del Código Financiero del Distrito Federal.

En el artículo 118 del EG se instruye que para el desarrollo y bienestar social en la ciudad

deberán tomarse en cuenta materias como la seguridad pública, la planeación del desarrollo, las reservas territoriales, uso de suelo y vivienda, la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la infraestructura y los servicios de salud, la infraestructura y servicio social educativo, el transporte público y el agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

La Ley de Desarrollo Social del D.F. (LDS) constituye el principal ordenamiento jurídico para el desarrollo social en el Distrito Federal y establece tanto los objetivos como los principios, líneas estratégicas y lineamientos programáticos en la materia, de los cuales derivarán los programas, metas y acciones concretas que los poderes ejecutivos del gobierno central y de los gobiernos locales deberán instrumentar en el ámbito de sus respectivas competencias.

Destacan cuatro fracciones del artículo primero de la LDS:

XII. Articular el desarrollo social, el urbano y el rural; [...]

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

XVII. Definir las responsabilidades de cada uno de los órganos que integran la administración pública del Distrito Federal que se vinculen al tema del desarrollo social; [...]

XIX. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad de los derechos sociales en el marco de las atribuciones de la administración pública del Distrito Federal.

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

En el artículo 4 de la LDS se plantean doce principios básicos de la política de desarrollo social en el Distrito Federal: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Estos principios constituyen el marco con el que se deberá diseñar, ejecutar y evaluar el conjunto de las políticas y los programas de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal.

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

I. Promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración de los programas y proyectos de Desarrollo Social;

II. Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación, de conformidad con lo dispuesto por la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;

III. Realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de Desarrollo Social;

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

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

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

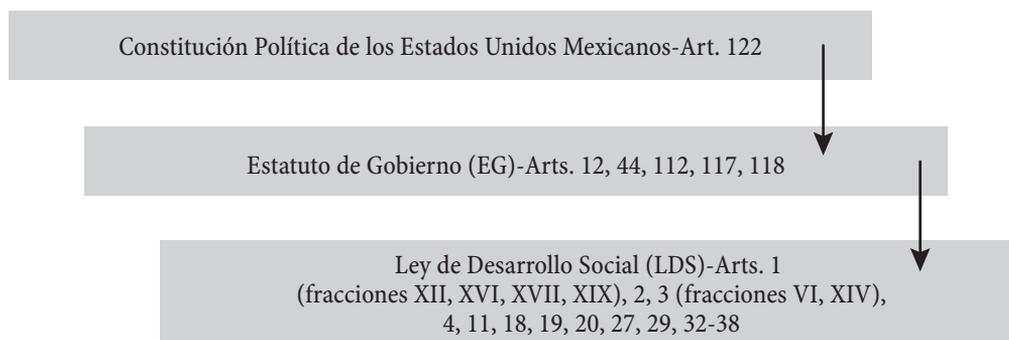
En el artículo 29 se establece que los programas aludidos deben estructurarse por medio de los siguientes contenidos: antecedentes, diagnóstico, evaluación de la problemática, vinculación con el Programa de Desarrollo Social de la entidad, justificación, estrategia, metas para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, definición de sectores sociales y zonas de atención prioritaria, estrategias de colaboración interdelegacional o con municipios colindantes, políticas sectoriales, programas específicos, líneas de acción de éstos, integración territorializada de los programas, metodología de elaboración e indicadores de evaluación.

Respecto de lo estipulado por los artículos del capítulo VII (artículos 32 a 38), éstos instruyen a todos los programas sociales de la administración pública del Distrito Federal a enmarcarse en los principios de la LDS, ser congruentes con el contenido del Programa General de Desarrollo Social de la entidad y contar con lineamientos y mecanismos de operación, en los que al menos se mencione la entidad o dependencia responsable, los objetivos y alcances, las metas físicas, programación presupuestal, los requisitos y procedimientos de acceso, los procedimientos de queja o inconformidad, los mecanismos de

evaluación e indicadores y las formas de participación social, y articulación con otros programas sociales. También se menciona que estos programas serán auditables y deberán tener actualizado el padrón de beneficiarios; que la información general sobre el padrón, número de participantes, montos asignados, distribución por sexo y grupos de edad y su distribución por unidades territoriales será pública; que los datos personales de los beneficiarios y la información generada y administrada de éstos estará regulada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; que los órganos de la administración pública del Distrito Federal, ejecutores de los programas, serán los responsables del resguardo y buen uso de los padrones de beneficiarios, los que en ningún caso podrán emplearse para propósitos de proselitismo político, religioso o comercial ni para fin distinto del establecido en los lineamientos y mecanismos de operación de cada programa, y, finalmente, los subsidios y beneficios materiales y económicos objeto de esta Ley.

En el esquema siguiente se sintetiza el marco normativo de las políticas sociales de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal:

FIGURA 1. Marco normativo de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal en políticas sociales



Fuente: Elaboración propia.

Con base en estos elementos teóricos y analíticos se presenta en el siguiente apartado una valoración panorámica de las políticas sociales puestas en marcha por los gobiernos de las delegaciones del Distrito Federal entre los años 1997 y 2010.

Las políticas sociales delegacionales 1997–2010

Los primeros programas sociales: 1997–2000

Con el primer gobierno electo en el Distrito Federal en 1997 se creó una secretaría para atender los asuntos del desarrollo social, sin embargo la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), operó sólo un año y en 1998 dio lugar a cuatro instancias: las secretarías de Desarrollo Social y Salud y los institutos de Cultura y Deporte, que asumieron la responsabilidad en el diseño y la instrumentación de las políticas y los programas en materia social del Gobierno del Distrito Federal (Provencio–Yanes, 2006). Este esquema permitió la puesta en práctica de las políticas y los programas sociales en las 16 delegaciones (aun sin gobiernos electos) en coordinación con el ámbito central.

En este primer periodo de gobierno, 1997–2000, donde los jefes delegacionales fueron propuestos por el jefe de gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), se presentaron pocos programas sociales por parte de los gobiernos delegacionales debido a dos factores: 1) no tenían las facultades institucionales necesarias para diseñarlos e instrumentarlos, y 2) no había una responsabilidad con la ciudadanía en el territorio. Se trataban temas como obras y servicios públicos, a lo que los delegados del periodo precedente —de la regencia— y la población estaban habituados.

José Luis Rodríguez Díaz de León⁵ plantea en una entrevista que

Lo que sucedió ahí es que todavía no se tenían los elementos necesarios, las delegaciones manejaban un presupuesto prácticamente etiquetado, asignado al rubro de seguridad o de los servicios, y el tema de desarrollo social era un tema que sólo atendía becas escolares o el programa de cultura, y éste era muy básico, de mantenimiento de las casas de cultura, y el desarrollo social lo visualizaban en función de los centros comunitarios, de los centros sociales y deportivos, ese era como el concepto de desarrollo social del 97, que finalmente es el que se adoptó o que existía antes del cambio de gobierno y al no tener como un manejo o control del presupuesto, no tenían la posibilidad de instrumentar nuevos programas sociales.

En este primer periodo de gobierno de las demarcaciones territoriales los programas sociales fueron escasos, salvo excepciones como algunos programas sociales destinados a grupos de jóvenes o de mujeres. Estas experiencias serán un factor que coadyuvará a la generación de programas sociales específicos por parte de los gobiernos delegacionales.

Una transformación institucional fundamental que impactará en el desarrollo de políticas públicas a partir de la producción de normas propias es el establecimiento de la

⁵ Secretario técnico de la Comisión de Estudios y Estadística de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2009–2012, y encargado del Área de Evaluación y Seguimiento de Programas Prioritarios de la delegación Cuauhtémoc en el periodo 2000–2006. En entrevista realizada el 9 de septiembre de 2011.

Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, antes Asamblea de Representantes (limitada ésta a emitir reglamentos). La ALDF comienza con la promulgación de leyes que, además de ordenar la vida pública de los habitantes y las instancias de gobierno de la ciudad de México, impactará en el reconocimiento y la ampliación de los derechos ciudadanos.

Emergencia y diversidad de los programas sociales delegacionales: 2000–2006

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal promulgada por la ALDF en el año 2000 constituye el referente normativo fundamental para la orientación de las políticas sociales en el Distrito Federal. Los preceptos normativos contenidos en la LDS (véase *supra*, apartado 2) encontrarán un conjunto de factores políticos y sociales que delimitarán el diseño y la instrumentación de las políticas sociales delegacionales en los periodos posteriores de gobierno.

El proyecto político electo por la ciudadanía del Distrito Federal en el año 2000 presentó como eje rector la transformación de la política social. En ese año se eligieron por primera vez las jefaturas de gobierno de las delegaciones, lo que origina el establecimiento de compromisos con la ciudadanía de cada demarcación territorial.

En la gestión 2000–2006 el Gobierno del Distrito Federal puso en marcha los Programas Integrales Territoriales, en los que incorporó subprogramas dirigidos a grupos específicos y de infraestructura social. La política social de la mayoría de los gobiernos de las delegaciones se inicia “como espejo” de los programas sociales del gobierno de la ciudad de México y comienza a reflejarlos en el territorio aunque en menor escala. Por ejemplo, la Pensión Universal para Adultos Mayores, instrumentada por el Gobierno del Distrito Federal, estableció inicialmente como requisito para acceder a ésta la edad de 70 años; diversos gobiernos de las demarcaciones territoriales: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan y Venustiano Carranza, implementaron en años posteriores programas idénticos pero con requisitos de edad menores a los 70 años para el acceso.

Esta estrategia de generar programas “espejo” por parte de los gobiernos de las demarcaciones territoriales en el periodo 2000–2006 (y que prevalecerá hasta 2010) puede referirse a la complementariedad entre ámbitos, dado que los gobiernos de las demarcaciones territoriales cubrirían un sector de la población que el gobierno central no atendía, con base en criterios diferentes para la selección, por ejemplo edad en el caso de las pensiones para personas adultas o número de departamentos en el caso de programas de mejoramiento de las unidades habitacionales; con lo que se abarcaría una mayor porción de la población, procurando al mismo tiempo no duplicar apoyos. Otra lectura no excluyente de lo anterior se refiere a la atención de grupos de votantes diferentes por parte de los dos ámbitos de gobierno a clientelas políticas.

Con la elección de las jefaturas delegacionales a partir del año 2000 se expresa una mayor pluralidad política en la ciudad de México; aun dentro del partido político domi-

nante en los gobiernos central y de las demarcaciones se observan distintos estilos en la gestión de gobierno, lo que se reflejará en el territorio. Algunas jefaturas de gobiernos delegacionales orientaron sus recursos a la generación de programas sociales específicos (además de los programas “espejo”), como los casos de Iztapalapa y Cuauhtémoc:

Iztapalapa por sus características poblacionales, por el nivel de densidad que existe y por las necesidades que son inherentes [...], marca una forma de gobernar, reconociendo el trabajo del gobierno de la ciudad pero intentando impulsar políticas propias [...]. Un caso similar es el de la delegación Cuauhtémoc, que es una delegación que aparentemente no tenía esas características que tiene Iztapalapa, porque la delegación Cuauhtémoc es una delegación completamente urbanizada, que tiene el corredor financiero más importante del país que es el de Reforma [...], entonces aunque se visualizaba que no tenía la misma densidad, la realidad de la delegación Cuauhtémoc no es el corredor Reforma, la delegación tiene otras características y necesidades, en Tepito, Morelos, Peralvillo, que son zonas marginadas, muy abandonadas durante décadas y que esto generó una descomposición del tejido social, entonces se empieza a generar estrategias para tratar de articular y de frenar todo el deterioro que ha tenido (Rodríguez).

El Programa de Mejoramiento de las Unidades Habitacionales de la delegación Cuauhtémoc se propagó hacia demarcaciones territoriales aledañas como Azcapotzalco, Iztacalco y Venustiano Carranza, a partir de la demanda de la ciudadanía de éstas. El Gobierno del Distrito Federal, a través del Instituto de Vivienda, contaba con dos programas sociales: el de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda en Conjunto, pero no tenía un programa para rehabilitación de unidades habitacionales; se presenta entonces el diseño de programas sociales complementarios impulsados desde las demarcaciones. El gobierno de la demarcación Cuauhtémoc atendía unidades habitacionales entre uno y cien departamentos, y para las unidades habitacionales con más departamentos se creó el Programa *Ollin Callan* de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

Algunos gobiernos delegacionales, con fundamento en la LDS, diseñaron programas sociales específicos, como el Programa Jefas de Familia:

A partir del 2000, tú tenías que decir mi programa, en el caso de Cuauhtémoc, un programa de apoyo económico y para aperturar mi programa tenía que tener lineamientos, es decir criterios y universo a atender, podrías señalar inclusive un número equis, tengo 2 millones de pesos, esos 2 millones de pesos para cuántas personas me alcanzan, y cuál es la población que tiene mayor necesidad; por ejemplo en la delegación Cuauhtémoc, se crean programas de apoyo a madres jefas de [...] porque se intentó en un principio dar un apoyo y decía la Contaduría (Mayor de Hacienda de la ALDF) o los legisladores, por qué jefa de familia si es jefe de familia, es un hombre que está vivo y hay un núcleo y está el hombre y la mujer, entonces no se justifica

el apoyo porque es jefe de familia y no jefa de familia, entonces tenía que demostrar toda esta deconstrucción y romper paradigmas y decir son otras condiciones y aquí los hombres tienen un nivel de alcohol alto y niveles de violencia, y se empiezan a generar lineamientos y decir para que yo le dé el apoyo a una familia y a una madre, tengo que hacer una visita a su domicilio, tengo que saber dónde vive y tengo que saber que vive en una zona de marginación (Rodríguez).

En las elecciones de 2003 cambió la composición política en la ALDF y gobiernos de las demarcaciones territoriales; las posiciones de gobierno ganadas por las diferentes corrientes políticas del mismo partido político se observaron en sus políticas públicas. Evidentemente, la continuidad de los programas sociales se presentó en los casos donde ganaron las mismas corrientes políticas. Este manejo de los programas sociales se origina porque, a pesar del avance normativo que representó la aprobación de la LDS en el año 2000, no se contaba con reglamentación ni órgano vigilante de su aplicación. Sólo se realizaba fiscalización financiera a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, limitada a la revisión de avances programáticos pero no a un ejercicio de evaluación amplia, desde el diseño, puesta en marcha e impactos de los programas sociales.

En el periodo 2003–2006 se presentaron variaciones de la política social en las demarcaciones: se generaron programas no sólo de mantenimiento de infraestructura cultural y deportiva o de obras públicas (como en el periodo previo a la elección de gobiernos en el Distrito Federal), sino que se añadieron programas de apoyos económicos como las becas para diversos grupos específicos, y en especie, prótesis para personas con discapacidad, despensas, cenas, desayunos, servicios funerarios.

La política social comienza a variar, porque no sólo es el apoyo económico, sino se necesita también apoyos en especie, en esa delegación se apoya en la implantación de prótesis, pero ahí te lleva a pensar, cómo aplicas eso, cómo sacas recurso público para atender esos problemas particulares y entonces debes de buscar las justificaciones, porque tienes que darle viabilidad y hacer corresponsable a alguien más; en el caso de las prótesis se determinó que el director del hospital público donde se atendía, debía extender un documento diciendo que era necesario colocar cierta prótesis y se debía acreditar que esta persona vivía en la delegación y en una zona marginada (Rodríguez).

Esta variación del tipo de programas sociales se generó sin un ordenamiento formal a través de una clasificación, situación explicable por lo novedoso de esta diversidad de programas sociales y porque también de esa forma los gobiernos de las demarcaciones podrían realizar transferencias financieras con cierta flexibilidad.

Ellos (las delegaciones) pueden decir, yo le estoy requiriendo a la asamblea legislativa, un presupuesto para infraestructura social y deportiva de un millón de pesos, cuando la asamblea

legislativa lo aprueba en lo general, entonces vienen las transferencias, la delegación dice, las reglas para el manejo del presupuesto te permiten hacer transferencias hasta un determinado monto, siempre y cuando no se trate de programas prioritarios y en la ley de ingresos o presupuesto, (se) determina cuáles son programas prioritarios y generalmente es seguridad pública [...] entonces esto les permite hacer transferencias de sus propias partidas (Rodríguez).

En síntesis, puede apreciarse en estos primeros periodos de gobiernos electos de las demarcaciones territoriales una serie de cambios en los programas sociales: en el periodo 1997–2000 la ampliación de facultades institucionales de la ALDF y con ello del marco normativo para la generación de programas sociales desde los ámbitos de gobierno de la ciudad de México.

En la etapa previa (de la regencia), las delegaciones políticas se encargaban del mantenimiento de infraestructura social delimitada a las áreas de cultura y deporte —“casas de cultura” y “deportivos”— junto con la realización de obras dirigidas al desarrollo urbano. Al inicio de los gobiernos de las demarcaciones territoriales, ratificados por la ALDF a propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal, se realizaron algunos programas sociales generados desde las especificidades de algunas demarcaciones como el programa “Jefas de familia” de la delegación Cuauhtémoc. También se estableció en este periodo la primera ALDF que promulgará normas relativas a facultades presupuestales y funciones en materia de política social a través de la Ley de Desarrollo Social. Este marco normativo, junto con un gobierno central distinguido en su gestión por su política social a través de los Programas Integrales Territoriales y la creación de programas sociales específicos desde los gobiernos delegacionales, serán factores explicativos para observar el crecimiento y la variación de diseño e instrumentación de programas sociales en las demarcaciones. Los programas “espejo” como la pensión para adultos mayores, copiado del gobierno central y diferenciados en algún aspecto (fundamentalmente el grupo poblacional–destino) y la propagación de programas desde alguna demarcación hacia otras, son rasgo distintivo del periodo 2000–2003.

La competencia político–electoral entre partidos y al interior del partido gobernante en 2003 se reflejó en el mantenimiento de programas “espejo” y la continuidad o cambio de los programas sociales de los gobiernos delegacionales. Se observa también una ampliación de programas sociales, ya sea de infraestructura, de transferencias, de servicios, dirigidos a diversos grupos específicos y con una mayor amplitud de temas: educación, salud, vivienda, medio ambiente, etcétera. Sin embargo, esta diversidad de programas sociales no se presentó a manera de estrategia de política social, y se observó también un control presupuestal realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, quedando pendiente la realización de evaluaciones de las políticas sociales delegacionales.

Programas sociales de los gobiernos delegacionales 2006–2010: consolidación y dispersión

Al inicio del periodo 2006–2009 los gobiernos delegacionales habían adquirido experiencia y contaban con un marco normativo para el diseño y puesta en marcha de programas sociales, aunque éstos se presentaban dispersos, sin una agrupación estratégica a través de Programas Sociales Delegacionales, como se dispone en la LDS, y sin mecanismos de información y evaluación (más allá del seguimiento presupuestal realizado por la Contraduría Mayor de Hacienda de la ALDF).

En este apartado se analizan las políticas sociales del periodo de gobierno 2006–2009 y el año 2010, a partir de observar su normatividad, el tipo de programas sociales con base en el destino de éstos y su presupuesto. Se realiza el análisis en orden temporal donde se apreciarán los aspectos señalados.

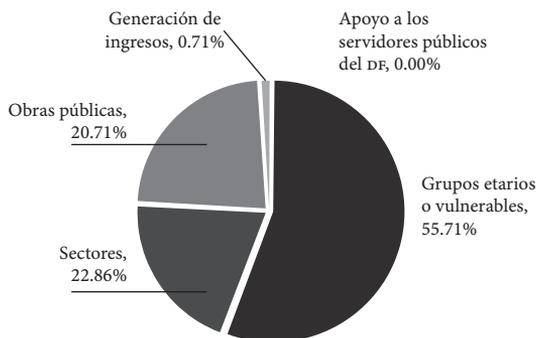
Para avanzar en la realización de los preceptos establecidos en la LDS se promulgó a finales del año 2006 su reglamento; destaca lo estipulado en los artículos 52, 55 y 60, relativos a la obligatoriedad de entregar a la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad los lineamientos y mecanismos de operación de los programas en la materia a cargo de dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración, para que sean publicados con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en el Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso). Esta disposición originó que por primera vez para el año 2007 se contara con información para el conocimiento de los programas sociales puestos en marcha en los gobiernos de las demarcaciones territoriales de la ciudad de México. A excepción de Coyoacán, Iztapalapa, Milpa Alta y Tláhuac, para el año 2007 se publicaron en la página del Sideso las reglas de operación de 140 programas sociales.

El destino poblacional y sectorial⁶ de los programas sociales en el año 2007 se observa en la gráfica 1, donde se aprecia que la mayoría fueron para Grupos etarios o vulnerables (infancia, juventud, adultez, vejez, discapacitados, mujeres, pueblos indígenas); le siguieron los programas sociales por sectores (empleo, medio ambiente, prevención y protección social, y deporte) y los relativos a Obras públicas (construcción y mantenimiento de escuelas, hospitales, centros de salud, mejoramiento barrial y de unidades habitacionales, centros deportivos); estas temáticas representan casi la totalidad de los programas sociales, mientras que los destinados a la Generación de Ingresos: microcréditos, y de Apoyo a los Servidores Públicos del GDF (condiciones de trabajo, capacitación, recreación), tienen una participación mínima. Se advierte así una presencia amplia de programas sociales delegacionales orientados a la asistencia de grupos y sectores específicos y una menor proporción de programas destinados a infraestructura social urbana, de obras y servicios,

⁶ La clasificación se basa en el documento “Políticas y programas sociales aplicados en el Gobierno del Distrito Federal en 1997–2010”, publicado por el Consejo para la Evaluación de la Política Social del Distrito Federal (EVALÚA–DF). En: http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/vlpol_pdg.pdf

además de una mínima porción de programas destinados a la promoción de actividades productivas por parte de la población.

GRÁFICA 1. Participación de programas sociales delegacionales 2007 por destino



Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

Como se aprecia en el siguiente cuadro, el comportamiento de la asignación de recursos económicos a los programas sociales durante 2007 fue similar a la distribución temática: entre Grupos etarios o vulnerables, Obras públicas y Sectores concentraron 98.94%.

CUADRO 3. Asignación delegacional de recursos económicos para programas sociales 2007

	Presupuesto	Porcentaje
Grupos etarios o vulnerables	248,967,179.00	52.66%
Obras públicas	114,165,184.00	24.15%
Sectores	104,627,941.00	22.13%
Generación de ingresos	5,000,000.00	1.06%
Apoyo a los servidores públicos del DF	0.00	0.00%
	472,760,304.00	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

La concentración temática y presupuestal de los programas sociales delegacionales durante 2007 puede explicarse a partir de observar la emergencia y consolidación de programas sociales destinados a grupos y sectores específicos por parte de los gobiernos delegacionales y al tipo de programas de la etapa previa a los gobiernos electos, cuando se priorizó la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

Con la disposición de las reglas de operación de los programas sociales delegacionales a partir del año 2007, publicados en el Sideso con base en la LDS, su Reglamento y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se cuenta con elementos para el análisis panorámico de los programas sociales de las demarcaciones territoriales. Con la creación del Consejo de Evaluación del Distrito Federal (EVALÚA-DF), en septiembre de 2007,⁷ se profundizará en el conocimiento de los programas sociales del gobierno central y de las demarcaciones territoriales, a partir de las evaluaciones realizadas a éstos.

En el año 2008 EVALÚA-DF realizó evaluaciones externas del diseño y operación de los programas sociales de las delegaciones Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac. En las evaluaciones se evidencia que ninguno de los gobiernos delegacionales, excepto Miguel Hidalgo, contaba con la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Social. También se detectó falta de congruencia y de apego de los programas específicos delegacionales en relación con las orientaciones y los principios de la política social del Gobierno del Distrito Federal, establecidas en la LDS y en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Tampoco presentaron diagnósticos que señalaran las principales características sociodemográficas de su población.

De los problemas de orden administrativo localizados en las delegaciones evaluadas, se tiene de forma general que el criterio presupuestal predominó en los parámetros de diseño de los programas y se detectó una centralización de las decisiones en materia de política social delegacional. Se localizaron problemas operativos vinculados con 1) la oportunidad en la entrega de los apoyos o servicios; 2) la coherencia entre el diseño y la operación de los programas; 3) la operación de los mecanismos de evaluación, seguimiento, difusión y capacitación de personal, entre otros; 4) la sistematización de la información recabada por los programas.

En las delegaciones evaluadas los problemas operativos se centraron en aspectos relativos a los procedimientos de acceso y de asignación de los recursos de los programas sociales, localizándose falta o poca claridad en los criterios para obtenerlos o escasos recursos presupuestales, reflejado en coberturas mínimas de la población objetivo. También se encontró que la participación ciudadana fue prácticamente nula; las demarcaciones evaluadas no presentaron los padrones de beneficiarios; se observó incongruencia entre el diseño y la operación de los programas; no existió coordinación para operar los programas tanto al interior de la delegación (con las diversas áreas) como al exterior (con los progra-

⁷ Se integró en mayo de 2008.

mas homólogos del gobierno central). La cobertura poblacional y los montos económicos de los programas sociales específicos de las delegaciones fueron bajos y no contribuyeron al logro de sus objetivos; además de fuertes carencias financieras, materiales y humanas que no permitieron una operación efectiva de los programas sociales específicos.

Con base en los problemas enunciados en los párrafos precedentes, las evaluaciones externas realizadas en 2008 dan cuenta de manera específica de una serie de aspectos que los gobiernos delegacionales deben corregir para adecuar el diseño y la operación de sus programas sociales a la normatividad establecida para tal fin.

En el Código Financiero del Distrito Federal de 2008 se establecieron lineamientos normativos con los que se regularon las transferencias realizadas por medio de los programas de desarrollo social y la obligatoriedad de que las transferencias (ayudas, apoyos y subsidios) deberán sujetarse a criterios fundamentales del desarrollo social como la solidaridad social, la equidad de género, la accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y la transparencia, entre otros, como se menciona en el artículo 501-A. En el mismo artículo se refiere que para asegurar la transparencia en el funcionamiento de los instrumentos económicos aludidos en el párrafo anterior, éstos deberán sustentarse en reglas de operación, las que tendrán entre otras las siguientes características: identificar claramente con transparencia y objetividad a la población objetivo por grupo, género y delegación; señalar los montos por beneficiario o acción a subsidiar o apoyar; señalar claramente los requisitos de acceso al programa y los procedimientos de verificación, los cuales serán objetivos, transparentes, no discrecionales y equitativos; incorporar, cuando corresponda, acciones de corresponsabilidad de los beneficiarios; incorporar el enfoque de equidad de género; garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo; especificar los indicadores de evaluación para el cumplimiento de objetivos, desempeño, costo de operación e impacto en la población beneficiaria, y publicar el padrón de beneficiarios. Finalmente, de este ordenamiento resulta relevante comentar que por medio del artículo 502-A se instruye a la totalidad de las instancias de la administración pública del Distrito Federal a someter ante una comisión intersectorial la elaboración de programas que involucren el otorgamiento de subsidios y otras transferencias económicas a la población; se ordena a los titulares de las dependencias antes citadas a hacer lo propio con las reglas de operación de los programas sociales, las cuales además deberán ser puestas a consideración de la ALDF y registrar cada programa con estas características ante la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, con la finalidad de obtener el visto bueno de su impacto presupuestal. Los gobiernos delegacionales han cumplido con la publicación de las reglas de operación de sus programas sociales donde especifican el tipo de monto económico, objetivos, población beneficiaria, criterios para el acceso, etcétera, aunque sigue pendiente el establecimiento del impacto presupuestal de los programas sociales.

En la administración pública local hay una doble normatividad para elaborar las

reglas de operación (RO) de los programas sociales, por un lado la disposición de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su Reglamento, y por otro la del Código Financiero, aunque ésta se refiere en particular al ejercicio de recursos presupuestales del capítulo 4000, relativo a subsidios, apoyos y ayudas sociales. Si bien lo establecido en los dos lineamientos no es contradictorio entre sí, la duplicidad ha propiciado confusiones en el proceso de elaboración de las RO, reduciendo los programas sociales a transferencias (monetarias y en especie) o asimilando cualquier recurso erogado por concepto de capítulo 4000 con un programa social.

A partir de un análisis cuantitativo y cualitativo basado en la Guía de Elaboración de Reglas de Operación 2009,⁸ cuyos criterios están definidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (DF), su Reglamento, el Código Financiero del DF, y de manera supletoria en la Ley de Planeación del Desarrollo del DF, se observó fragmentación en la secuencia: descripción de objetivos generales–concreción por objetivos específicos–asociación de metas–definición de indicadores, y desvinculación de éstos con mecanismos de evaluación de los programas. En el caso de las delegaciones sólo 8% de las RO refieren consistencia en el anterior proceso, lo que muestra que hay una ausencia de planeación de los programas bajo su responsabilidad.⁹

La planeación inconsistente conduce a una selección poco transparente de los beneficiarios de los programas, a una desigual cobertura de sectores y grupos, así como a un menor impacto de los programas en el bienestar social. La inconsistencia en la definición de las coberturas probablemente permite que en la práctica se traten indistintamente al alza o a la baja los montos de apoyo y las propias coberturas, contraviniendo el avance hacia la universalización de los programas, como se establece en la LDS. La ausencia de planeación parece la principal causa de la multiplicación de los programas sociales, con bajas coberturas e impactos difíciles de evaluar; esta dispersión de programas sociales podría estar en función de su uso clientelar por parte de los gobiernos delegacionales.

Otro elemento para observar la dispersión de los programas sociales de las demarcaciones territoriales puede localizarse en la desvinculación institucional entre los gobiernos delegacionales y de éstos con el Gobierno del Distrito Federal. A diferencia del periodo anterior (2000–2006), donde las orientaciones del gobierno central en políticas sociales influyeron en los programas sociales de las demarcaciones territoriales, en este periodo no se ha observado esta relación, quizá por la ausencia de una estrategia por parte del Gobierno del Distrito Federal en política social.

Para julio de 2009 se habían publicado 348 reglas de operación (RO) de programas sociales de las delegaciones. En las demarcaciones se presentó en este periodo, 2008–2009, un crecimiento de programas de transferencia directa (monetarias o en especie) de bajo

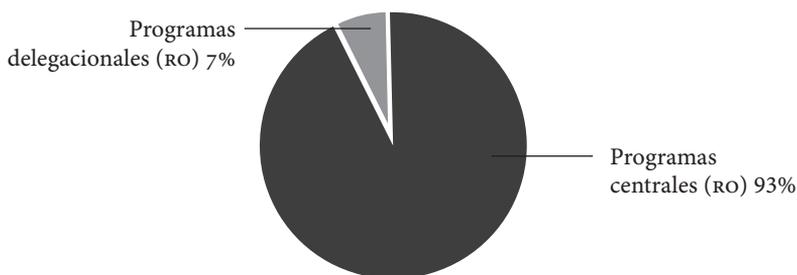
⁸ En http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/guia_reglas_2009.pdf

⁹ Véase “Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.”. EVALÚA–DF.

impacto social. De acuerdo con los datos publicados en las Reglas de Operación de 2009, el presupuesto asignado a programas de transferencia de las delegaciones fue de alrededor de 3 millones de pesos —de los cuales no pueden establecerse las coberturas de atención—, cifra que, comparada con el programa de Pensión Universal para Adultos Mayores, cuyos recursos fueron alrededor de 4 mil 200 millones de pesos, con una cobertura de más de 400 mil adultos mayores, muestra la desproporción de población beneficiaria, cobertura e impactos,¹⁰ entre los programas delegacionales y los del gobierno central.

Como se observa en la gráfica siguiente, del presupuesto por reglas de operación publicadas en 2009 destinado a programas sociales, sólo 7% es manejado por los gobiernos delegacionales, frente a 93% del gobierno central.

GRÁFICA 2. Presupuesto por RO publicadas 2009



Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.

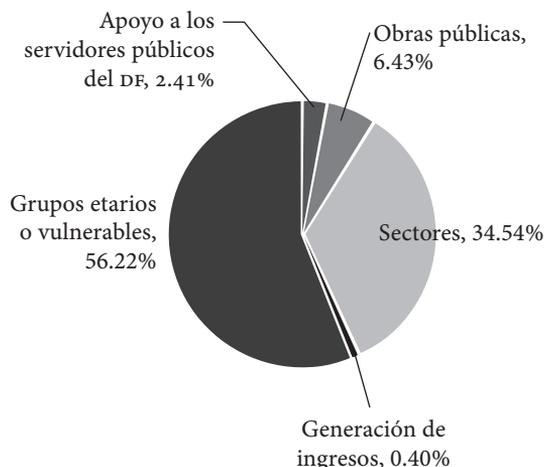
La delegación que destinó más recursos en 2009 fue Cuauhtémoc con 169.6 millones de pesos para 26 programas, mientras que Benito Juárez canalizó sólo 5 millones para siete programas. En promedio cada delegación operó 22 programas con 3 millones de pesos por cada uno; Tlalpan es la demarcación que presentó un mayor número de programas (57), mientras que Coyoacán destinó más recursos por programa con 7 millones de pesos.

Con base en los datos anteriores, se evidencia dispersión en los programas sociales de las delegaciones, que operan con bajas coberturas e impactos secundarios en el bienestar social de la población.

En 2010 se publicaron 247 RO, donde se observa que los programas sociales destinados a Grupos etarios o vulnerables fueron los de mayor presencia, seguidos por los de Sectores, Obras públicas, Apoyos a servidores públicos y finalmente los de Generación de ingresos, como se aprecia en la gráfica siguiente:

¹⁰ Véase “Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.”. EVALÚA-DF.

GRÁFICA 3. Programas sociales delegacionales 2010 por categoría



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

En general los programas sociales delegacionales en 2010 fueron destinados a grupos poblacionales, en la mayoría de los casos con apoyos escasos en monto y cobertura; en el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos significativos que dan muestra de ello.

CUADRO 4. Ejemplos de programas sociales delegacionales 2010 que destinan apoyos escasos

Demarcación	Tipo de programa	Nombre	Presupuesto	Metas físicas
Benito Juárez	Transferencia	Apoyo a maestros jubilados	150,000.00	13
Coyoacán	Transferencia	Apoyo a profesores pensionados y jubilados que brindan asesoría a menores en la realización de sus tareas escolares	600,000.00	25
Tlalpan	N/E	Promotores de cambio climático	1,601,600.00	33

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

En el año 2010 la mayoría de los programas sociales se destinaron a Grupos etarios o Vulnerables y Sectores, a través de transferencias directas; en menor proporción se diseñaron programas sociales para Obras públicas e Infraestructura social, y de manera marginal los destinados a la Generación de ingresos; esta composición en los temas y tipos muestra el énfasis en programas sociales acotados a la dotación de recursos monetarios.

CUADRO 5. Programas sociales delegacionales 2010 por temas y tipos de apoyo

		Infraestructura social	Servicio	Transferencia	N/E	Total general
Grupos etarios o vulnerables	Adultez	0	0	1	3	4
	Juventud	0	3	14	6	23
	Niñez	0	8	29	10	47
	Vejez	0	2	15	3	20
	Discapacidad	0	1	16	2	19
	Pobreza	0	3	6	3	12
	Mujeres	0	1	12	4	17
Obras públicas	Mantenimiento de escuelas	0	0	2		2
	Mejoramiento barrial	0	0	4	2	6
	Mantenimiento a unidades habitacionales	1	0	4	1	6
	Construcción de centros de salud	1	0	0	0	1
	Construcción de escuelas	1	0	0	0	1
Generación de ingresos	Microcréditos	0			1	1
Sectores	Medio ambiente	0	0	2	5	7
	Participación ciudadana	0	1	1	1	3
	Prevención y protección social	0	11	4	6	21
	Empleo	0		8	4	12
	Cultura	0	6	8	3	17
	Deporte	0	12	10	2	24
Apoyo a servidores públicos	Capacitación	0	0	0	1	1
	condiciones de trabajo	0	0	0	5	5
	Total general	3	48	136	62	249

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

En 2010 se observó una disminución en el número de RO de programas sociales delegacionales publicados, así como en los montos presupuestales correspondientes.

CUADRO 6. Comparativo presupuesto de programas sociales 2009–2010

	RO 2009	Presupuesto 2009 (miles de pesos)	RO 2010	Presupuesto 2010 (miles de pesos)	Dif. RO	Dif. presupuesto (miles de pesos)
Total	350	\$1,085,977,197	247	855,191,743	-103	-230,785,454

Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.

Los gobiernos de las demarcaciones publicaron 247 reglas de operación en 2010, lo que representa un decremento de 29.42% con respecto a 2009, mientras que en el presupuesto la disminución fue de 21.25%. El presupuesto global se redujo en poco más de mil millones de pesos, de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado por la ALDF. Este decremento parece haber impactado en la disminución del número de programas sociales específicos y en los montos presupuestales globales destinados a los programas de transferencias. También es probable que parte de la reducción del número de programas sociales se deba a las recomendaciones de EVALÚA, a las delegaciones evaluadas en 2008–2009, específicamente en Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Tláhuac y Gustavo A. Madero. Éstas fueron las únicas demarcaciones que, junto con Xochimilco, a pesar de sufrir un recorte en el presupuesto, aumentaron los recursos financieros a sus programas sociales a partir de la relación presupuesto/programa,¹¹ la cual se observa en el cuadro 7.

Un dato adecuado para relacionar la proporción presupuesto por programa se refiere a las necesidades sociales por demarcación territorial. Al respecto, en el estudio “La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, 2004” Damián (2009) calcula niveles de pobreza utilizando el método de medición integrada de la pobreza (con base en tres componentes: ingreso, tiempo y necesidades básicas insatisfechas), obteniendo la siguiente agrupación en función de los niveles de pobreza delegacional:

1. Estrato de pobreza alta: Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa.
2. Estrato de pobreza media: Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero y Tlalpan.
3. Estrato de pobreza media baja: Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Iztacalco y Cuajimalpa.
4. Estrato de pobreza baja: Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

¹¹ “Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.” EVALÚA–DF.

CUADRO 7. Comparativo de programas delegacionales y presupuesto 2009–2010

Delegación	2009			2010		
	Presupuesto	No. Prog	Relación presupuesto / programa	Monto total	No. Prog	Relación presupuesto / programa
Álvaro Obregón	16,118,307	9	1,790,923	24,662,728	7	3,523,247
Azcapotzalco	63,461,459	19	3,340,077	40,691,886	21	1,937,709
Benito Juárez	5,116,500	7	730,929	3,222,583	12	268,549
Coyoacán	98,911,791	14	7,065,128	77,404,057	6	12,900,676
Cuajimalpa	16,399,240	17	964,661	2,409,600	1	2,409,600
Cuauhtémoc	169,524,361	26	6,520,168	128,306,000	17	7,547,412
Gustavo A. Madero	114,428,315	21	5,448,967	65,968,871	18	3,664,937
Iztacalco	54,364,671	33	1,647,414	27,063,400	27	1,002,348
Iztapalapa	153,206,365	23	6,661,146	190,922,040	11	17,356,549
La Magdalena Contreras	14,338,800	28	512,100	1,876,800	26	72,185
Miguel Hidalgo	17,014,818	21	810,229	25,534,716	7	3,647,817
Milpa Alta	84,639,402	25	3,385,576	80,985,545	18	4,499,197
Tláhuac	36,970,328	20	1,848,516	43,077,433	10	4,307,743
Tlalpan	154,877,483	57	2,717,149	87,197,805	42	2,076,138
Venustiano Carranza	61,181,085	14	4,370,078	35,676,500	9	3,964,056
Xochimilco	25,424,272	16	1,589,017	20,191,780	15	1,346,119
Total	1,085,977,197	350	3,102,792	855,191,743	247	3,462,315

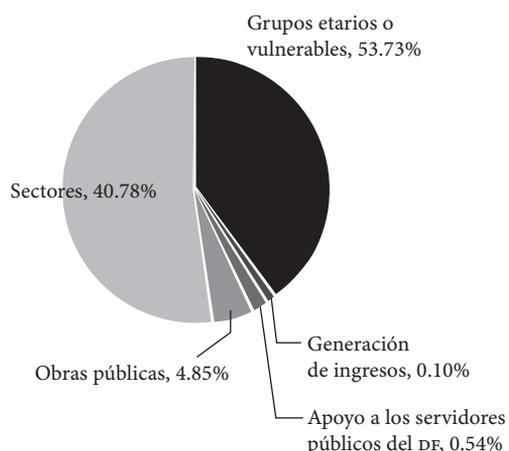
Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.

Del primer grupo de delegaciones incluidas en el estrato de pobreza alta, tres se encuentran por arriba del promedio de la relación presupuesto por programa: Iztapalapa, Milpa Alta y Tláhuac, además de situarse en los primeros lugares de esta relación; mientras que Xochimilco está por debajo del promedio y de la mayoría de las delegaciones en esa relación. Son notorios también los casos de Coyoacán y Cuauhtémoc, que se localizan en el estrato de pobreza baja, y presentan la segunda y tercera relaciones más altas en presupuesto/programa, respectivamente.

La distribución de recursos fue similar a la temática, es decir la mayor parte se destinó en ese año (2010) a programas sociales relativos a Grupos etarios o vulnerables, le

siguieron Sectores; estos dos rubros abarcan alrededor de 95% del total de presupuesto, y con participaciones menores están los programas sociales destinados a Obras públicas, Servidores públicos y Generación de ingresos:

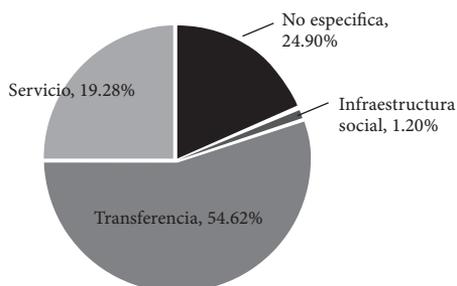
GRÁFICA 4. Asignación delegacional de recursos económicos 2010



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

Para acceder a la publicación de los programas sociales en las páginas electrónicas de las delegaciones es necesario ingresar por el ícono de Transparencia, específicamente al artículo 14 apartado XXI donde se enuncia: “Sobre los programas de apoyo o subsidio deberá difundirse el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso, así como los padrones de las personas beneficiarias. Programas de transferencia, Programas de servicios, Programas de infraestructura social y Programas de subsidio”. Del total de programas sociales publicados en 2010 la mayoría se ubican en el rubro de Transferencias, le siguen Servicios, y los de Infraestructura social tienen una participación mínima (es notorio también que en cerca de la cuarta parte de los programas sociales no se especifica este dato).

GRÁFICA 5. Tipos de programas sociales delegacionales por apoyo o subsidio



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

Aunque, como se aprecia en el cuadro siguiente, los gobiernos de las demarcaciones territoriales aplicaron tal clasificación de forma diferenciada:

CUADRO 8. Ejemplo del mismo programa social delegacional con diferente clasificación de tipo de apoyo o subsidio

Demarcación	Tipo de programa	Nombre	Categoría	Subcategoría 1	Presupuesto	Metas físicas
Coyoacán	Infraestructura social	Unidades habitacionales de interés social	Obras públicas	Mantenimiento a unidades habitacionales	17,778,257.00	43.950
GAM	Transferencia	Mantenimiento a unidades habitacionales	Obras públicas	Mantenimiento a unidades habitacionales	3,000,000.00	

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

Como se observa, en el caso de Coyoacán el Programa de Mantenimiento de Unidades Habitacionales se ubica en Infraestructura social, en tanto que en la Gustavo A. Madero se localiza en Transferencias.

A manera de colofón del apartado: en este último periodo de análisis los programas sociales de los gobiernos delegacionales presentaron dos tendencias: 1) se consolidaron de manera estructurada por la ampliación del marco normativo a través del Reglamento de la LDS, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el capítulo 4000 del Código Financiero del Distrito Federal, y por el trabajo realizado desde el Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal, EVALÚA-DF al efectuar evaluaciones a programas sociales de diversas demarcaciones territoriales y análisis de las reglas de operación publicadas por los gobiernos delegacionales, y 2) se presenta una dispersión de programas con coberturas, recursos y por lo tanto previsibles impactos sociales bajos, privilegiando programas focalizados de transferencia monetaria que contraviene las orientaciones establecidas en la LDS para la política social del Distrito Federal.

Conclusiones

Antes de 1997 las acciones en el ámbito social de los gobiernos delegacionales se limitaron a la generación y mantenimiento de casas de la cultura y deportivos; en el periodo 1997-2000 algunos gobiernos de las demarcaciones territoriales como Cuauhtémoc e Iztapalapa, iniciaron con el diseño y la puesta en marcha de programas sociales a partir de iniciativas tanto de la propia administración pública como de grupos organizados de la sociedad civil.

En el periodo 2000-2006 se ampliaron en número y diversidad los programas sociales a partir del desarrollo de propuestas de los propios gobiernos delegacionales y también desde la imitación de programas generados desde el gobierno central, que presentó como uno de sus rasgos distintivos de gestión el desarrollo de políticas sociales.

La consolidación de un marco normativo para el desarrollo de las políticas sociales en general y específicamente para las delegacionales es un aspecto relevante en el periodo de análisis. La organización de los programas sociales tanto en su estructura como en su seguimiento operativo y evaluación ha permitido acceder a información para su análisis y generación de recomendaciones que permitan la conformación de estrategias de desarrollo social más allá de programas inconexos entre sí.

Una atribución relevante de los gobiernos de las delegaciones en materia de desarrollo social es la obligación de elaborar un Programa de Desarrollo Social, el cual tendrá que estructurarse de conformidad con lo mencionado en la LDS. Otras atribuciones son: mantener actualizado un diagnóstico de la problemática delegacional, elaborar las propuestas de solución y evaluar los programas de desarrollo social instrumentados. Tales obligaciones normativas se han cumplido de manera parcial.

Sin embargo, el establecimiento del marco normativo en torno a los programas sociales delegacionales han hecho posible cotejar, además del cumplimiento formal que

establecen los ordenamientos jurídicos, su funcionamiento a través de evaluaciones y estudios, particularmente los realizados por EVALÚA-DF desde el año 2008.

Como se expone en este texto, los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales no se diseñan con base en diagnósticos adecuados, lo que a su vez dificulta evaluar su eficiencia y su impacto en el bienestar de la población. Los estudios y evaluaciones realizadas a los programas sociales se han dirigido al análisis de sus reglas de diseño y operación, pero aún no al impacto en el bienestar de la población.

Se ha expuesto en este análisis el diseño y la instrumentación de programas sociales parciales y aislados frente a la idea de construir políticas sociales integrales que articulen coherentemente principios, objetivos, metas, estrategias y recursos. Con los programas específicos de los gobiernos delegacionales se atienden objetivos particulares acotados. Se observa una tendencia a sustituir políticas con programas puntuales e incluso a confundir programas específicos con acciones o actividades sociales específicas y aisladas. La ausencia de los programas sociales delegacionales ejemplifica la falta de concreción de las políticas en el nivel de planeación de la política y origina su confusión o reducción con programas sin una estrategia definida.

Se constata una tendencia en el crecimiento asimétrico de los programas a favor de los programas de transferencias (monetarias o en especie) frente a los programas de servicios y de infraestructura social. La política social de las demarcaciones territoriales se ha reducido cada vez más a programas de transferencias: becas, apoyos, pensiones, etcétera, en demérito de la atención integral de las problemáticas sociales por medio de acciones articuladas de prestación de servicios y operación de la infraestructura social.

Las coberturas de los múltiples programas sociales de los gobiernos delegacionales, cuando se incrementa, lo hacen en detrimento del monto de los apoyos. Hay ejemplos de programas sociales específicos en los que en un primer año del programa la beca fue de 250 pesos, el segundo año de 150 y el tercero de 100. Se aumenta el número de beneficiarios pero se reduce el monto del apoyo o la transferencia, demeritando el impacto social que se puede alcanzar. En otros casos pareciera que se financia disminuyendo el impacto o la magnitud del apoyo de las transferencias, aunque esta vez manteniendo coberturas. Tal es el ejemplo de algunos programas de vivienda en donde el monto de los créditos para el mejoramiento de vivienda en lote familiar ha ido reduciéndose en los últimos años.

Además existen programas que indican la población objetivo a la que van dirigidos sin señalar los criterios de identificación de ésta. Por ejemplo, un programa de transferencias monetarias en el que se señala como población objetivo a niños en situación de pobreza, no se les define, además de que tampoco se establece el procedimiento para seleccionarlos. Se está en presencia de programas con coberturas marginales y programas que cuentan con criterios de selección de beneficiarios muy laxos. Existen amplias desigualdades por grupo social de atención de acuerdo con el tipo de programas y sus coberturas.

Así, el diseño y puesta en marcha de los programas sociales de los gobiernos delegacionales en el periodo analizado, 1997 a 2010 (cabe señalar que en los últimos tres años la información de las reglas de operación de los programas sociales delegacionales no se han incorporado al Sistema de Información del Desarrollo Social del Distrito Federal), contravienen los principios fundamentales del modelo de política social establecido en la Ley de Desarrollo Social del D.F. en tanto universalización de los derechos sociales sin condicionalidad, y en lugar de ello se caracterizan por transferencias monetarias o en especie con una focalización limitada y condicionamientos de orden político más que técnico. Valdría la pena preguntarse: ¿qué impactos en beneficio de la ciudadanía del Distrito Federal genera este tipo de programas sociales de los gobiernos delegacionales? Una reflexión necesaria en un contexto de incremento de la pobreza urbana en la ciudad de México durante los años recientes.

Referencias

- Bodemer, K. *et al.* (1999), Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo. Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL núm. 5, Montevideo.
- Boltvinik, J. y E. Hernández (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI editores.
- Boltvinik, J. (2004), *Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso/oportunidades. En la pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. México: Siglo XXI editores
- Borja, J. y M. Castells (1997), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Bustelo, E. (2004), ¿Retornará lo social? En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos. Siglo XXI*. México: Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cabrero, E. (1996), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Damián, A. (2009), *La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, 2004*, El Colegio de México. Recuperado de: http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/info/2009/estudio_dra_damian.pdf
- Guillén, T. (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.
- Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología.
- Gil, D. (1992), *Unraveling social policy*. Cambridge: Schenkman Publishing.
- Gutiérrez del Olmo, J. F. (1993), *De la caridad a la asistencia. Un enfoque de la pobreza y de la*

- marginación en México. En *La atención materno-infantil: apuntes para su historia*. México: SSA.
- Herrera, M. y P. Castón (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hill, M. (1996), *Understanding social policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Marshall, T. (1975), *Social policy*. Londres: Penguin.
- Montagut, T. (2000), *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, P. (1994), Elaboración de la política social y transformación del Estado. En M. Canto y P. Moreno (coords.), *Reforma del Estado y políticas sociales*. México: UAM-Xochimilco.
- Ocampo, J. (2001), Recasting the internacional financial agenda. En Eatwell y Taylor, *External liberalization, economic performance, and social policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Provencio, E. y P. Yanes (eds.) (2006), *La política social del gobierno del Distrito Federal 200-2006. Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social.
- Sen, A. (2003), La economía política de la focalización. En *Comercio Exterior*, 53 (6).
- Ziccardi, A. (2009), Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14 (58), 127-139.

Fuentes electrónicas

- México, Clasificador por objeto del gasto para el Gobierno del Distrito Federal 2004, fecha de consulta: 7 de enero de 2011. Recuperado de http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/COG_2004.pdf
- México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- México, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>
- México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-760ecd50399a194eef130e598ad8cf90.pdf>
- México, Reglamento Interior de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-32daac7bo9cbf9c12f9682f8ce526ed.pdf>
- México, Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-40553e4f42e0256e2fo88c76bf92d9b9.pdf>
- México, Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7cf654a114e2288128ff41a010b66211.pdf>
- México, Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-546011f9fe9fe2508119e0993548f928.pdf>
- México, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-1589e9af92fe288b2988cf59d1dad71e.pdf>
- México, Código Financiero del Distrito Federal. Recuperado de http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/codigo_local/CFDF.pdf